



Conseil économique et social

Distr. générale
24 janvier 2019
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Dix-huitième session

8-12 avril 2019

Point 6 de l'ordre du jour provisoire*

**Mise en place d'institutions visant à promouvoir
des sociétés pacifiques et inclusives aux fins
du développement durable et à assurer l'accès
de tous à la justice**

Mise en place d'institutions visant à promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable et à assurer l'accès de tous à la justice

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de communiquer au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par Paul Jackson, membre du Comité, avec le concours de Linda Bilmes, Lamia Moubayed Bissat, Katarina Ott et Moni Pizani.

* E/C.16/2019/1.



Mise en place d'institutions visant à promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable et à assurer l'accès de tous à la justice

Résumé

Traitant des problèmes fondamentaux qui entravent la promotion de la sécurité et de l'accès de tous à la justice, notamment dans le cadre de la consolidation de la paix, le présent document propose une analyse des succès et des échecs des programmes antérieurs de réforme du secteur de la sécurité et ainsi qu'un ensemble de recommandations sur les moyens d'appuyer la réalisation de l'objectif de développement durable n° 16 pour ce qui est de mettre en place des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous en vue de promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives et d'assurer l'accès de tous à la justice.

L'objectif 16 vise à prévenir les conflits violents, à favoriser une gouvernance représentative et à garantir l'accès à la justice, dans le cadre d'une vision globale du développement. Il est fondé sur une démarche holistique à long terme et offre une alternative aux approches directives à court terme adoptées en réaction aux crises, ces dernières approches étant fondées sur les interventions linéaires à court terme qui sont souvent menées dans le cadre des réformes du secteur de la sécurité en réponse à la violence, au terrorisme, à la criminalité et aux conflits.

À l'appui de la consolidation de la paix et par opposition à l'imposition de mesures de sécurité strictes, la promotion de partenariats avec la société civile est une activité essentielle. Il est nécessaire de faire en sorte de favoriser les approches issues de la base auxquelles ne participent pas uniquement les institutions étatiques, ces dernières étant parfois dysfonctionnelles, illégitimes ou non représentatives. Ce type d'approche met l'accent sur les aspects politiques de la paix et de la sécurité et tient compte du fait que les activités de consolidation de la paix requièrent parfois de remettre explicitement en question, si nécessaire, les structures de pouvoir existantes qui perpétuent des pratiques de gouvernance inefficaces et des institutions peu réactives ou exclusives.

Par ailleurs, les réformes de la justice ont toujours été directives, technocratiques et menées par les États. Cependant, dans les pays faibles ou sortant d'un conflit, la justice reste très localisée et hors d'atteinte pour la majeure partie des habitants. Dans ces pays, souvent, les systèmes juridiques et judiciaires formels n'atteignent pas les zones rurales ou reculées et, même si c'est le cas, les questions de représentation, l'impunité de certains groupes et la corruption peuvent constituer des problèmes. En outre, les autorités coutumières, qui sont parfois la seule forme d'autorité juridique accessible, ne se préoccupent pas toujours de questions relatives aux droits de la personne telles que la responsabilité, l'égalité devant la loi, l'accès de certains groupes à la justice ou la non-discrimination à l'embauche. Dans ces cas, les probabilités de parvenir à rendre les systèmes judiciaires moins exclusifs sont souvent limitées.

Les différentes définitions de l'accès à la justice sont étroitement liées aux débats sur la démarginalisation des pauvres par le droit, concept qui désigne généralement la démarche ou le processus visant à permettre aux pauvres de bénéficier de la protection du droit, plutôt que de subir son oppression, et de se servir de la loi pour défendre leurs droits et leurs intérêts face à l'État et sur le plan économique. Cette approche est prise en considération dans les débats sur l'accès de tous à la justice et dans les objectifs de développement durable. Elle couvre également le droit des minorités et d'autres

groupes à la protection juridique. L'objectif 16 tient compte de cette approche en tant que stratégie fondée sur les droits de la personne et visant à promouvoir la sûreté, la sécurité et l'accès à la justice au moyen d'initiatives propres à améliorer la capacité des populations locales de prendre le contrôle de leur vie.

L'objectif 16 met l'accent sur la sécurité humaine et sur la sécurité au quotidien au niveau local, ainsi que sur la justice inclusive. Il reconnaît en outre que la prévention des conflits violents s'appuie sur la consolidation de la paix, l'inclusion et la bonne gouvernance, éléments essentiels de la réalisation des objectifs de développement durable.

I. Approches de la justice pour tous axées sur le développement

1. L'appui international à la mise en place d'institutions et au maintien de la paix a évolué vers le domaine plus général de l'appui à la consolidation de la paix. D'autre part, l'assistance à la sécurité et la promotion de l'état de droit sont désormais intégrées à des programmes plus holistiques de promotion de la réforme du secteur de la sécurité. Ces programmes, ainsi que les activités de consolidation de la paix, sont aujourd'hui axés sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favorisent l'élaboration de stratégies intégrées en vue de jeter les bases d'un développement durable. Les préoccupations de la communauté internationale relatives au monopole étatique de l'emploi de la force sont d'autant plus vives lorsque ce monopole est considéré comme un élément intrinsèque de l'état de droit, et comme une aspiration internationale commune. L'état de droit lui-même, qui était une question largement interne avant de devenir un sujet de préoccupation mondial, est désormais vu comme un facteur essentiel de l'exercice de l'autorité de l'État, voire comme une forme de « souveraineté mobile » permettant à des experts externes d'introduire des projets de réforme du secteur de la sécurité fondés sur des normes internationales. Il en découle certaines tensions entre la souveraineté nationale et les approches internationales négociées par des entités internationales telles que les Nations Unies, qui sont supposées être impartiales et respecter le principe de l'égalité souveraine de tous les États.

2. L'objectif 16 ne peut pas être appréhendé de manière cloisonnée. Il a trait à des questions transversales et, pour que des progrès puissent être accomplis en la matière, il est nécessaire de considérer la paix et la consolidation de la paix en rapport avec les autres objectifs. L'invitation à adopter une approche intégrée de tous les objectifs tient compte de la nécessité d'établir des liens entre l'objectif 16 et les autres objectifs en reconnaissant, par exemple, que la lutte contre la pauvreté, les inégalités ou les injustices est essentielle pour éliminer les causes profondes de la violence. Les sociétés qui offrent des perspectives d'emploi, des moyens de subsistance, un accès à la justice, des conditions élémentaires de sécurité et des services essentiels, et qui pratiquent une certaine forme d'ouverture politique, ont beaucoup plus de probabilités d'être en paix.

3. Un élément essentiel de l'approche axée sur l'état de droit est le renforcement des systèmes judiciaires en vue de rendre la Déclaration universelle des droits de l'homme réellement universelle. Les réformes de la justice font dorénavant partie intégrante d'une réforme du secteur de la sécurité qui évolue vers une approche plus holistique, axée sur la légitimité, le contrôle et le suivi démocratiques, la bonne gouvernance et l'état de droit. L'accent mis sur l'accès à la justice dans le cadre de ces initiatives de réforme s'inscrit dans les efforts internationaux visant à mettre en place des mesures de sécurité efficaces multidimensionnelles, auxquelles participent à la fois les organismes de sécurité, le renseignement, la police et l'administration de la justice, et qui associent les entités non étatiques au maintien de la sécurité et à l'administration de la justice. Ce type d'approche globale a été adopté en partie en réaction aux approches technocratiques de la mise en place d'institutions propres aux activités traditionnelles d'assistance à la sécurité, d'une efficacité moindre.

4. Le rôle des femmes dans des institutions judiciaires tenant compte de la problématique femmes-hommes est particulièrement important pour élaborer des approches sans exclusive. Dans sa résolution [1325 \(2000\)](#), le Conseil de sécurité a affirmé le rôle important que jouaient les femmes et l'incorporation d'une démarche tenant compte de la problématique femmes-hommes dans les pourparlers de paix, la

planification humanitaire, les opérations de maintien de la paix, et la consolidation de la paix et la gouvernance dans les pays sortant d'un conflit.

5. Des progrès ont été faits en ce qui concerne la prise en compte du principe de non-discrimination dans les réformes du secteur juridique et des politiques générales, mais il est essentiel que les femmes participent davantage au secteur de la justice en tant que procureures, juges, praticiennes ou membres des forces de l'ordre, ainsi que dans d'autres contextes professionnels, pour que des changements tangibles se produisent et que des sociétés pacifiques et inclusives soient établies. Les femmes jouent souvent des rôles importants dans la consolidation de la paix et leur participation a contribué au succès durable de nombreux programmes en la matière. Elles demeurent cependant sous-représentées en tant que professionnelles dans les institutions chargées de la justice transitionnelle et de l'état de droit. Elles doivent être considérées à la fois en tant que bénéficiaires et décideuses. L'étude globale sur l'application de la résolution 1325 du Conseil de sécurité, intitulée *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*, présente de nouveaux éléments factuels et propose un ensemble de recommandations sur les mesures à prendre à cet égard.

Accès à la justice et démarginalisation des pauvres par le droit

6. L'accès de tous à la justice peut se comprendre de trois différentes manières : comme un droit reconnu dans le cadre international des droits de la personne, comme une approche ou un processus global de développement fondé sur les droits de la personne, ou comme une approche de la fourniture de services publics et de la réforme des institutions. Le débat sur ces trois différentes approches aborde la question de l'inclusion, au-delà des questions de recours à la justice face aux structures institutionnelles hostiles ou exclusives, de mécanismes alternatifs de règlement des conflits et d'état de droit en général.

7. Le droit à la justice et à un procès équitable sont reconnus en droit international, notamment dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention relative aux droits de l'enfant. La nécessité de mettre en place des sociétés équitables et inclusives, qui garantissent à tous le même accès à la justice et qui sont fondées sur le respect des droits de la personne, est également reconnue dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la déclaration (non-contraignante) de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international, adoptée le 24 septembre 2012.

8. La Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que tous sont égaux devant la loi et que toute personne a droit à un recours effectif contre les actes violant ses droits fondamentaux. L'accès à la justice est donc un droit fondamental qui devrait garantir à chacun un procès indépendant et impartial, la possibilité de bénéficier d'un procès juste et équitable lorsque sa liberté ou ses biens sont en jeu, et des recours lorsque le système ne remplit pas son rôle.

9. Il est important de noter que l'accès à la justice ne s'entend pas nécessairement d'une procédure judiciaire, mais également, parfois, de la disponibilité de moyens de réparation ou de recours d'une forme ou d'une autre accessibles, abordables, opportuns et efficaces. Ces moyens extrêmement variés peuvent comprendre des modes alternatifs de règlement des litiges, des autorités traditionnelles ou coutumières, des tribunaux religieux ou d'autres recours non étatiques à différents niveaux. Dans de nombreuses zones rurales, par exemple, il arrive que la population

soit dans l'impossibilité totale de faire appel à des services de police ou d'avoir recours à une procédure judiciaire.

10. Les définitions plus générales de l'accès à la justice sont étroitement liées aux débats sur la démarginalisation des pauvres par le droit, concept qui désigne généralement la démarche ou le processus visant à permettre aux pauvres de bénéficier de la protection du droit plutôt que de subir son oppression et de se servir de la loi pour défendre leurs droits et leurs intérêts face à l'État et sur le plan économique. Cette approche est prise en considération dans les débats sur l'accès de tous à la justice et dans les objectifs de développement durable. Elle couvre également le droit des minorités et d'autres groupes à une protection juridique. L'objectif 16 tient compte de la démarginalisation des pauvres par le droit en tant que stratégie fondée sur les droits de la personne, visant à promouvoir la sûreté, la sécurité et l'accès à la justice au moyen d'initiatives de développement propres à améliorer la capacité des populations locales de prendre le contrôle de leur vie.

11. Dans la pratique, cette approche élargit la portée de l'état de droit en établissant un lien entre l'accès à la justice et la fourniture de services juridiques, l'éducation et le développement. Un moyen de mener cette démarche à bien est de procéder à une réforme juridique de manière à autonomiser les populations locales, en leur donnant une voix et des droits qui peuvent être défendus dans une procédure juridique; en améliorant les connaissances des personnes défavorisées en veillant à ce qu'elles sachent à la fois quels sont leurs droits et quels sont les recours disponibles pour les faire respecter; en empêchant que des obstacles tels que les coûts ou la langue n'entravent l'administration de la justice; et en veillant à ce qu'il soit mis fin à l'impunité de certains groupes et que les mécanismes de protection juridique d'autres groupes soient renforcés.

12. La diversification des approches visant à favoriser l'accès à la justice influe sur la variété des mesures mises en œuvre aux niveaux national et local. Une définition étroite de l'accès aux services judiciaires supposerait un renforcement des démarches axées sur l'assistance juridique, tandis que les définitions plus générales adoptées par la majorité de la communauté internationale dans le cadre de l'état de droit supposeraient l'intervention d'une grande variété d'acteurs, une approche plus mixte associant des acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que des changements structurels générés par des réformes institutionnelles du secteur de la justice. Dans le cadre des programmes internationaux de réforme, une vaste gamme d'activités a été introduite, telles que réformes des juridictions, assistance judiciaire, diffusion d'informations et éducation, modes alternatifs de règlement des différends, responsabilisation du secteur public et recherche.

Réforme du secteur de la sécurité, état de droit et difficultés liées à l'application

13. L'objectif de garantir l'accès de tous à la justice s'inscrit dans un ensemble plus vaste d'approches rassemblées sous le nom de réforme du secteur de la sécurité. Alors que les programmes de réforme du secteur de la sécurité ne doivent pas nécessairement inclure des démarches axées sur l'accès à la justice, la réforme du secteur de la sécurité telle que conçue par l'Organisation de coopération et de développement économique, entre autres, consiste à adopter délibérément une approche globale de la sécurité et de la justice et associe les acteurs étatiques et non étatiques à l'administration de la justice. La réforme du secteur de la sécurité est également un moyen courant d'aborder les questions de sécurité sous l'angle du développement. De fait, des liens étroits unissent la réforme du secteur de la sécurité, l'état de droit et l'accès de tous à la justice tels qu'envisagés dans l'objectif 16.

14. Il y a parfois des incohérences entre l'édification de l'État, la sécurité et le développement. Plus précisément, une hypothèse veut que le meilleur moyen

d'assurer la sécurité humaine soit de créer un État fonctionnel qui veillera à la sécurité en tant que bien public, et que le développement profitera à l'ensemble de la population. Cependant, de nombreuses personnes ne bénéficient pas des conditions essentielles de sécurité et ne peuvent pas vivre à l'abri de la peur. Il arrive donc que l'État ne s'acquitte pas de sa responsabilité de protéger les citoyens, d'autant plus lorsque certains utilisent l'autorité de l'État à des fins financières personnelles et que la corruption est systémique, comme c'est parfois le cas dans les pays qui sortent d'un conflit. Ces défauts peuvent alors appuyer les arguments en faveur de la légitimité des interventions internationales menées dans les États vulnérables pour y rétablir l'état de droit.

II. Approches contemporaines de la sécurité et de la justice

15. Les approches contemporaines de la sécurité et de la justice appliquent une logique d'intervention essentiellement linéaire. Les programmes internationaux de réforme du secteur de la sécurité et de la justice sont élaborés sur la base d'un certain nombre d'hypothèses sur la direction à prendre, les approches et les résultats, qui découlent de l'application de formes agréées de ces programmes. La mise en application de ce type d'approche linéaire ou conventionnelle est souvent entravée par des tensions générées par son caractère statocentrique et technocentrique, et par des problèmes relatifs à l'appropriation.

Statocentrisme

16. Bien que la plupart des analystes admettent que l'État-nation présente des problèmes dans nombre d'États faillis, il est toujours d'usage d'accepter les paramètres technocratiques de l'édification des États. En faisant de l'État-nation la norme, on fait abstraction du fait que la définition de la sécurité à tous les niveaux a été élargie et approfondie, de la nature intraétatique de nombreux conflits, des acteurs des conflits internationaux et du rôle de l'État lui-même en tant que participant. Un principe faisant toujours autorité est que le bon dosage des politiques peut mener à la création d'un État-nation sain.

17. Dans le cadre de la justice inclusive, bien que les prestataires de services soient nombreux et variés, la plupart des pauvres ne bénéficient pas de services de l'État, et ce malgré l'appui de la communauté internationale aux droits de la personne. La justice inclusive suppose donc de changer d'approche pour ne plus seulement mettre l'accent sur le système judiciaire formel, mais adopter une vision plus nuancée des différents prestataires de services et des différents moyens d'accéder à différents types de justice. Elle peut également supposer d'intégrer différentes conceptions de la justice dans un système mixte, ou du moins de trouver un moyen de distinguer entre les questions qui sont plus susceptibles d'être résolues par les mécanismes de justice formelle ou une intervention externe (telles que les violences sexuelles ou les questions de genre) et celles qu'il serait plus approprié de régler au niveau local (comme certaines formes de vol).

18. Le statocentrisme lui-même transforme les structures locales de pouvoir qui bénéficient d'activités de formation, d'équipements et de ressources. La légitimité et le respect des règles forment la base d'un État. Dans un État libéral, ceux-ci se traduisent souvent par la participation aux processus politiques, notamment la tenue périodique d'élections démocratiques. Cependant, la légitimité formelle n'est pas toujours atteignable, ni même souhaitable pour les citoyens. Une approche technocratique peut faire d'un État une super structure institutionnelle sans légitimité politique.

19. Le processus d'édification d'un État est en outre très inégal. Par exemple, même les États dotés d'un gouvernement fonctionnel avant, pendant ou même après un conflit, celui-ci n'est que rarement présent dans les zones rurales, ou n'y est que partiellement représenté. Dans de nombreux pays sortant d'un conflit, une grande partie de la population n'a tout simplement jamais bénéficié de services directement fournis par le gouvernement. Cet état de fait peut donner naissance à une situation politique hybride, dans le cadre de laquelle la population locale peut faire entendre sa voix et accéder à une variété de services, notamment de sécurité, et où les prestataires de services sont nombreux et divers, mais il risque également de renforcer la position des élites locales et le régime néo-patrimonial.

Technocentrisme

20. Les approches fondées sur la réforme du secteur de la sécurité et l'état de droit tendent à mettre l'accent sur des produits mesurables tels que la formation et les modèles d'infrastructure, tandis que l'édification d'un État est plutôt axée sur ce qui est construit. Il est fréquent que les activités de réforme du secteur de la sécurité et de l'état de droit soient menées par des bureaucrates, des policiers ou des militaires internationaux, dont le mandat peut être plus technique que politique.

21. Par le passé, dans le cadre de ces réformes techniques du secteur de la sécurité et de l'état de droit, les efforts ont donc été concentrés sur le système étatique de justice formelle, en particulier la réhabilitation et la réforme des tribunaux, la formation des greffiers et des juges et l'élaboration d'instruments juridiques. Cependant, certains domaines du secteur formel ont été négligés, notamment les prisons. Ce n'est que récemment qu'on a vu une intensification des activités visant à aider les acteurs non étatiques, notamment les tribunaux coutumiers, et à collaborer avec eux en vue de faire régner la justice. Cette évolution est en partie due à une absence de certitude quant à l'application des normes juridiques internationales. Il est admis que les systèmes coutumiers ne vont pas disparaître et qu'il est nécessaire de nouer des partenariats avec eux. Les acteurs internationaux sont réticents à adopter ce type d'approche, car c'est un processus long, chaotique et coûteux.

22. La problématique du genre est une question particulièrement importante dans ce cadre car les femmes sont sous-représentées dans la plupart des systèmes de droit coutumier. Il peut être relativement facile de remédier à ce problème dans un système formel, mais dans un contexte informel, lorsque les tribunaux locaux sont étroitement liés au pouvoir local et à la hiérarchie sociale, il peut être difficile de modifier la représentation des genres ou même d'améliorer l'accès des femmes à la justice, dans la mesure où elles jouissent traditionnellement de moins de droits que les hommes.

23. Les approches technocentriques sont fondées sur l'hypothèse qu'il existe un ensemble sous-jacent de normes et que toutes les interventions visant à renforcer ces normes bénéficieront du concours des acteurs de la consolidation de la paix, y compris la justice. Ces approches mènent à l'établissement de normes, de repères et de cadres de référence en matière de consolidation de la paix, et ces connaissances particulières peuvent être appliquées aux zones de conflit en tant que normes internationales. Ces connaissances sont assorties d'un ensemble de dispositifs appelés en langage technique « outils », « indicateurs », « modèles » ou « instruments », qui peuvent être considérés comme des moyens apolitiques et objectifs de représenter la réalité. Ces approches, cependant, sont politiques par nature.

Appropriation locale

24. L'appropriation locale peut donner lieu à des différends. L'utilisation de structures coutumières de pouvoir facilite l'exercice de rapports de force invisibles qui enferment le dominant comme le dominé dans un système complexe de rôles et

de comportements sociaux figés. Il arrive parfois dans des structures villageoises locales, par exemple, que la justice et l'administration de la justice soient sous le contrôle des autorités. Les acteurs locaux qui voient leur pouvoir renforcé par leur capacité d'administrer la justice sont peu susceptibles d'y renoncer pour se conformer à un ensemble de normes internationales.

25. Malgré l'utilisation courante du terme « appropriation locale », ni sa définition, ni son application ne font l'objet d'un consensus. L'appropriation locale est souvent soit idéalisée, soit vue comme un problème à surmonter. Le fait est que les acteurs locaux incitent à une certaine prudence : bien qu'ils ne soient pas toujours représentatifs ou inclusifs et constituent parfois une élite dirigeante, ils ne seront pas nécessairement disposés à renoncer à leur pouvoir. La contribution internationale au renforcement de la sécurité et des institutions judiciaires risque de consolider la position de ces groupes et il serait naïf d'imaginer que les acteurs locaux accepteraient des programmes visant à modifier ou à diluer leur autorité.

26. Pour pouvoir rendre la justice plus inclusive, il faut en savoir plus sur l'effet produit par la politique locale sur les approches adoptées en matière de réformes. Le plus souvent, les échecs et les défauts des réformes du secteur de la sécurité en général et des interventions menées dans le domaine de la justice en particulier, entraînent l'élaboration de nouvelles versions des solutions technocratiques existantes, l'augmentation du financement ou l'amélioration de la communication, malgré un effet limité manifeste. En adoptant des approches concrètes de la réforme du secteur de la sécurité, la communauté internationale doit faire preuve d'un peu d'humilité pour revoir les objectifs ambitieux de certains programmes internationaux de réforme et remédier à sa méconnaissance de l'effet que produisent les interventions internationales sur les systèmes existants et de la façon dont ces interventions sont susceptibles de coexister avec ces systèmes.

III. Nouvelles approches de la justice inclusive

27. Les praticiens sont conscients de la difficulté centrale qu'il y a à dépasser l'échec apparent des approches linéaires de l'édification de l'État. Bien souvent, le débat est posé en termes d'intégration des « acteurs non étatiques », mais il a également partie liée avec l'élaboration d'approches hybrides de la mise en place d'institutions. Il en a résulté des discussions et un appel en faveur de l'abandon progressif des approches linéaires de l'édification de l'État et d'une prise de conscience des liens existants entre acteurs extérieurs et intérieurs. Avec des notions telles que la paix du quotidien, la paix hybride et la paix post-libérale, le débat offre plusieurs moyens possibles de contribuer à la mise en place d'une justice inclusive, notamment en tenant compte de la multitude des options pouvant être mises à disposition de la plupart des demandeurs de justice.

28. La conception libérale de l'édification de l'État envisage un État où les institutions soutiennent la mise en place de cadres sociétaux dans lesquels l'« individu libéral » peut s'épanouir. En revanche, les approches non linéaires de l'édification de l'État opèrent au niveau sociétal et appréhendent les politiques locales de résistance et d'adaptation qui ont été négligées. Pour que les systèmes judiciaires soient inclusifs, il est indispensable de comprendre ce mécanisme ascendant, en particulier dans les contextes où la loi et les approches formelles n'ont eu que peu d'incidence.

29. Cela ne veut pas nécessairement dire que les citoyens n'ont pas accès à la justice dans les contextes où les lois et les approches formelles visant à réformer la justice dans le sens de l'inclusion ont eu un effet limité. Il se peut plutôt que les systèmes judiciaires ne soient pas toujours à la hauteur des normes du droit international, c'est pourquoi il faudrait considérer le droit international comme une alternative ou

renforcer l'appui fourni aux demandeurs de justice lorsqu'ils exercent leurs droits en vertu du droit traditionnel. Il convient tout particulièrement de déterminer clairement la juridiction compétente. On peut considérer que certains crimes doivent être jugés exclusivement par les tribunaux nationaux, notamment les affaires de violence sexuelle, de violence à l'égard des femmes, de meurtre et d'autres atteintes graves à l'intégrité de la personne, lorsque les tribunaux locaux ont tout intérêt à préserver une certaine hiérarchie sociale ou un certain système de rapports de pouvoir.

30. Le passage à des approches de la justice plus subtiles et non linéaires est bien plus axé sur les processus, en ce sens que les acteurs extérieurs n'entendent pas imposer la mise en place d'institutions mais plutôt établir un cadre dans lequel les acteurs locaux peuvent suivre leurs propres règles. Cette approche insiste sur l'idée que le système global prime sur les éléments qui le composent. Comprendre les enjeux politiques locaux, c'est à la fois appréhender les institutions, les dirigeants et les partis politiques, mais également les espaces, les pratiques et les processus sociétaux. Il est essentiel de comprendre les logiques politiques qui sous-tendent les systèmes judiciaires et le contexte dans lequel est appliqué l'état de droit pour assurer le succès d'une éventuelle réforme de la justice.

31. On distingue trois grandes approches de la justice inclusive : l'instauration d'institutions et d'un pouvoir institutionnel ; la mise en place de processus plutôt que de structures ; la prise en compte des logiques politiques cachées.

L'importance des institutions

32. Pour fonctionner, les États ont besoin de structures institutionnelles. Les organismes de sécurité et de justice sont essentiels en ce sens qu'ils protègent ou sanctionnent les citoyens lorsque les lois sont transgressées. En l'absence de professionnalisme et de directives claires, ces institutions peuvent devenir oppressives et tout particulièrement menaçantes pour les groupes marginalisés en adoptant des lois injustes ou préjudiciables attentatoires aux droits de l'homme.

33. Même si les États constituent une menace potentielle, ils représentent aussi le meilleur moyen d'édifier des sociétés plus justes pour la majorité de la population. Par conséquent, les autorités civiles devraient être en mesure d'exercer un contrôle démocratique sur les institutions de sécurité et de justice et d'appuyer la mise en place d'approches soucieuses du respect des droits de l'homme ainsi que les progrès dans la réalisation de l'objectif de développement durable n° 16.

34. Cependant, la mise en place d'institutions ne suffit pas à garantir le bon fonctionnement des États. L'efficacité des institutions dépend de leur légitimité. Les institutions doivent également être accessibles à ceux qui en ont besoin, sous la forme de systèmes judiciaires formels de droit coutumier ou de systèmes informels parallèles. De cette manière, les demandeurs de justice font face à un choix positif, ce qui leur évite de se trouver dans une position où ils n'ont aucune marge de décision, voire aucun accès à la justice.

35. La réticence à envisager les questions de légitimité et de pouvoir dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité peut aboutir à un manque de contrôle civil et politique, à une politisation des nominations des membres de la police et du système judiciaire et, à terme, à une baisse de l'efficacité de la justice publique et de la confiance placée dans cette dernière. La division des pouvoirs et le contrôle de ces institutions restent des facteurs essentiels dont dépend le succès ou l'échec de l'objectif de développement durable n° 16.

Processus et structures

36. Contrairement à la question de l'édification des institutions et des organisations, les approches relatives aux systèmes de justice n'ont généralement pas été axées sur les processus. Adopter une approche axée sur les processus signifie que, plutôt que d'établir une vision prédéfinie de ce à quoi un système de justice ou de police doit ressembler et œuvrer ensuite à donner corps à cette vision, les qualités du système recherché se dégagent au fil des discussions et des accords.

37. Adopter une approche axée sur les processus amène à s'interroger sur l'administration de la justice et des services de police, notamment pour savoir dans quelle mesure les prestataires de services de sécurité sont capables d'exercer leur autorité, quelles infractions doivent faire l'objet d'une enquête de police et si les demandeurs de justice ont accès ou non à des recours en justice. Dans la pratique, on constate notamment que, dans les régions rurales des pays en développement, une grande partie de la population a tendance à se tourner vers les autorités coutumières plutôt qu'à faire appel à la police et qu'à l'échelle locale, elle doit faire face à une multitude d'institutions. À l'heure actuelle, la réforme va dans le sens de l'idée que les interventions extérieures doivent permettre aux populations locales de faire leurs propres choix dans le cadre des mécanismes locaux.

38. Cette nouvelle orientation des activités de réforme donnerait ainsi, à toute personne susceptible de ne pas avoir gain de cause dans le cadre des systèmes traditionnels ou coutumiers (bien souvent les femmes et les jeunes), la possibilité d'emprunter une autre voie pour obtenir justice, y compris l'État. Ce n'est pas pour autant synonyme d'abandon de responsabilités ou de relativisme culturel. Il s'agit plutôt d'une invitation à mettre au point des formes plus subtiles d'intervention en vue d'aider les demandeurs de justice à faire des choix et d'intégrer les droits de l'homme fondamentaux dans les cadres d'état de droit.

La prise en compte des relations de pouvoir à tous les niveaux

39. La plupart des réformes menées dans les secteurs de la sécurité et de la justice sont d'ordre technocratique et certaines ont eu des incidences politiques considérables. Accorder une attention particulière aux processus plutôt qu'à l'édification des institutions, alors même que lesdites institutions conservent leur importance au fil du temps, soulève des questions très complexes. Cela passe par une redéfinition de l'architecture des programmes, qui reposent aujourd'hui sur des périodes précises et sur des résultats mesurables. La mise au point de processus visant à améliorer la sécurité et la justice dans les limites des cadres existants demande une bonne compréhension de la question ainsi que beaucoup d'efforts et de temps, et les acteurs internationaux peuvent trouver qu'il est difficile, voire impossible, de comprendre les contextes locaux.

40. Les approches à plusieurs niveaux tendent également à éluder la question des rapports de force au sein des systèmes de justice. Certaines de ces approches permettent de rejeter les approches linéaires et libérales, mais à terme, elles préconisent la mise en place de solutions locales sans reconnaître que ces dernières sont des structures de pouvoir à part entière. Dans la plupart des cas, pour comprendre les réalités politiques, il faut non pas considérer que le monde réel est divisé en dichotomies binaires (modernité/tradition, local/international, formel/informel) mais plutôt comprendre de quelle manière ces dichotomies sont liées entre elles et s'influencent mutuellement. Ce constat est d'autant plus important dans le domaine de la justice où les systèmes peuvent parfois se chevaucher et entraîner de lourdes conséquences pour la vie quotidienne de la population.

41. Les enjeux politiques sont essentiels dans les systèmes judiciaires. Les définitions de la criminalité, les systèmes de détection, de poursuite et de sanction, ainsi que les degrés d'impunité ou de préjudice au sein d'un système dépendent de la conjoncture politique, de même que de questions plus directes, telles que la nomination des juges de haut rang. Néanmoins, c'est également d'une décision politique que relèvent l'application équitable de la loi pour tous, la prise en charge de tous les groupes sur un pied d'égalité et la mise en œuvre des décisions de justice. Sans volonté politique, la loi est inopérante. Enfin, la politique joue un rôle important dans la mise en place ou non d'un accès à la justice et dans le fonctionnement de cette dernière.

42. Les dynamiques politiques sont tout particulièrement essentielles dans les systèmes judiciaires des pays sortant d'un conflit et dans les États où l'application de la loi est fragile. Les pays sortant d'un conflit se retrouvent souvent en proie à la corruption, à la criminalité, à la contrebande, au trafic (d'armes, d'êtres humains, de drogues, de tabac, etc.), ce qui donne lieu à des inégalités énormes. Ces inégalités se retrouvent dans les systèmes juridiques qui sanctionnent certaines personnes mais pas d'autres. La question de l'impunité devant la loi est très vaste. Elle tend à refléter la nature de la transition du conflit à l'après-conflit ainsi que le niveau de corruption d'un pays donné. L'impunité dont ont bénéficié d'anciens seigneurs de guerre dans plusieurs pays sortant d'un conflit dans le cadre des accords de justice transitionnelle en apporte l'illustration.

43. L'impunité dans les pays sortant d'un conflit vient souligner un peu plus la nécessité d'assurer la transparence et la responsabilité dans les finances publiques et les flux financiers. Exiger un renforcement de la transparence financière et budgétaire pourrait permettre de limiter les activités qui portent atteinte ou mettent un frein au développement des institutions, notamment des institutions judiciaires.

IV. Tirer les enseignements de l'échec des réformes de la justice

44. Les résultats mitigés des programmes de réforme du secteur de la sécurité et des initiatives de réforme de la justice ne sont que trop évidents et ont conduit à porter une attention particulière au dialogue entre la communauté internationale et les États souhaitant établir des programmes de sécurité et de justice. Ils ont aussi donné lieu à un nouvel examen des approches, notamment concernant les limites de l'État libéral et la mise en place d'approches non linéaires de la réforme du secteur de la sécurité. Cependant, les approches non linéaires sont incomplètes en raison du double jeu des acteurs dans la pratique.

45. À bien des égards, l'essentiel du débat théorique sur la réforme se focalise sur la dimension locale, sans tenir compte des incidences de l'intégration de systèmes traditionnels dans les programmes de réforme du secteur de la sécurité et les initiatives de réforme de la justice, qui sont caractérisés par leurs propres jeux et structures de pouvoir. Ainsi, l'emploi de termes tels que celui de « résistance » pour qualifier les politiques et les programmes cachés place les structures politiques locales en situation d'opposition à l'ordre international, alors qu'en réalité, ces structures locales et les politiques et programmes cachés mis en place par les États sont bien plus complexes. Le débat théorique fait également l'impasse sur le fait que la politique locale a ses propres hiérarchies et structures de pouvoir, qui ne se placent pas forcément en situation de résistance ou d'opposition à l'ordre international. La réalité est qu'une multitude d'institutions, coïncidant avec des réseaux politiques et des politiques et programmes cachés qui ne le sont pas en réalité, peuvent tout simplement ne pas être connues ou reconnues et relever d'un processus politique de contestation du pouvoir et des ressources en constante évolution.

46. La définition d'approches non linéaires de la sécurité et de la justice peut être considérée comme un moyen d'intégrer les structures traditionnelles dans le système global de sécurité mondiale et comme un outil visant à intégrer l'« autre » dans les stratégies libérales et, partant, dans le système libéral mondial, permettant ainsi de surmonter ce qui est perçu comme un obstacle susceptible d'entraver ou de perturber le processus de modernisation dans son ensemble. Les approches axées sur l'état de droit doivent prendre en considération trois types de question : la nécessité de reconnaître les institutions, mais pas nécessairement celles qui ont été appuyées dans le passé ou qui l'ont été sans tenir compte de l'aspect politique ; la nécessité de mettre au point des processus inclusifs et qui puissent se pérenniser à moyen et à long terme ; la nécessité de prendre en compte les politiques et programmes cachés menés par les États, en reconnaissant que l'on ne peut faire table rase de ces derniers et que les institutions étatiques n'existent pas dans un vide politique.

V. Quelles approches pour l'avenir ?

47. Le Comité d'experts de l'administration publique peut jouer un rôle important s'agissant de prodiguer des conseils sur la gouvernance et l'administration publique, en vue d'élaborer une approche plus pragmatique et d'édifier ainsi des systèmes qui assurent l'accès de tous à la justice. À titre d'exemple, il peut montrer la voie à suivre en prolongeant la durée des interventions par le truchement de programmes internationaux de réforme et en adoptant des méthodes de développement des institutions plus réalistes qui tiennent compte des dynamiques politiques.

48. L'examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies a permis de souligner que certaines stratégies de consolidation de la paix reposant sur le déploiement de moyens politiques et militaires dans les pays en situation de conflit ont connu un succès majeur. Toutefois, l'examen a également mis en évidence le fait que l'Organisation des Nations Unies a connu beaucoup moins de succès s'agissant d'exploiter les bénéfices à court terme qu'elle a obtenus en mettant fin à la violence pour consolider la paix et atténuer ainsi le conflit à long terme. Il permet d'expliquer ces disparités entre les résultats à court terme et à long terme comme suit : une approche compartimentée associée à des solutions à court terme ; une mauvaise compréhension du concept de consolidation de la paix ; une réticence à collaborer avec des acteurs autres que les États, notamment avec les représentants de la société civile et les entités et acteurs non étatiques ; la détermination des élites à bloquer toute alternative à l'ordre sociopolitique en place dont il profite. En bref, la prise en compte à long terme des causes sous-jacentes du conflit et d'autres parties prenantes nécessaire pour garantir la consolidation de la paix a elle-même été minée par la réticence à regarder au-delà de l'État et de ses intérêts particuliers.

49. L'Organisation des Nations Unies est peut-être mieux à même d'aider les pays touchés par des crises et des conflits que d'aider ceux qui sont parfois vulnérables mais qui ne se sont pas encore effondrés. Prévenir les conflits en améliorant la sécurité et la justice se révèle beaucoup plus complexe dans un système particulièrement protecteur de la souveraineté de l'État. Cet objectif suppose des coalitions plus larges entre l'Organisation et les personnes qui œuvrent à l'inclusion et à la consolidation de la paix, et le Comité peut largement contribuer à mettre en évidence ce lien. En effet, le Comité peut élargir la portée des discussions sur la nature de l'administration publique et des partenariats au-delà de la fonction publique, et fournir des directives sur la reconfiguration du secteur public de sorte que ce dernier collabore efficacement avec les organisations partenaires en vue de favoriser l'inclusion.

50. Le Comité pourrait fournir des orientations sur l'édification d'institutions qui tiennent compte des conjonctures et des structures politiques locales et ne se bornent

pas à des approches types en matière d'inclusion. Sans le soutien de systèmes politiques, les institutions ne fonctionnent pas correctement et manquent de légitimité. Il ne faut toutefois pas en déduire que le Comité doit prendre une dimension politique. Dans ses analyses et ses délibérations, le Comité devrait plutôt veiller à accorder suffisamment d'attention au rôle des systèmes politiques locaux et aux liens entre les institutions étatiques et non étatiques, quand il y a lieu.

51. Concernant les systèmes de sécurité et de justice, il s'agit notamment de prendre conscience que certaines catégories de population n'ont pas accès à des systèmes judiciaires formels au quotidien mais plutôt à des autorités coutumières ou à des acteurs non étatiques. Qu'il soit positif ou négatif, ce processus est aussi politique. Si les pays entendent faire respecter l'état de droit et le droit international des droits de l'homme, il est essentiel que les demandeurs de justice et de sécurité ne soient pas exclues du système formel mais qu'au contraire, elles aient la possibilité d'être soumises à des lois fondées sur les droits de l'homme. Il se peut que de nombreuses personnes ayant accès aux systèmes coutumiers en soient satisfaites, mais ces systèmes sont conçus pour préserver les normes sociales établies, vont fréquemment à l'encontre des normes internationales et exposent à des risques accrus d'exclusion les personnes qui ne répondent pas aux critères relatifs à la sexualité, au genre, à l'origine ethnique ou à d'autres caractéristiques. Dans ces conditions, il importe que le Comité encourage la mise en place d'institutions inclusives qui fournissent des services à l'ensemble et non à une seule partie de la population.

VI. Indicateurs de l'accès de tous à la justice

52. S'agissant de la justice et des droits de l'homme, les États opèrent dans un cadre formé d'accords internationaux qui les obligent à mener certaines activités. Ces activités ont généralement trait à l'adoption de lois devant être conformes au droit international et aux définitions de l'état de droit. Il s'agit alors notamment de mettre en place des cadres institutionnels qui définissent des droits précis pour l'ensemble des citoyens et visent à les faire respecter, notamment en assurant le suivi et la coordination desdits droits et des procédures pour la mise en œuvre de ces derniers. Ces activités peuvent être évaluées en analysant les composantes, les résultats et les structures de cadres juridiques, notamment les indicateurs de la sécurité et de la justice approuvés par l'Assemblée générale conformément au cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable.

53. Dans la pratique, les indicateurs d'ordre structurel tendent à être les plus visibles, étant plus faciles à mesurer. Les cadres structurels sont principalement associés à l'existence de règles normatives, de réglementations et de normes qui sont conformes aux accords internationaux en matière de droits de l'homme. Au nombre de ces indicateurs, on trouve la ratification des instruments relatifs aux droits de l'homme portant sur l'accès à la justice et l'harmonisation des cadres juridiques nationaux avec les normes internationales en matière d'accès à la justice.

54. Les indicateurs de procédé découlent des indicateurs structurels et correspondent à l'adéquation des politiques, des réglementations et des lois en vigueur avec les définitions internationales de l'état de droit, ainsi qu'à l'existence ou non d'un mécanisme visant à appliquer les normes juridiques internationales. Cette question peut être complexe pour de nombreux pays, étant donné que les systèmes de justice traditionnels, tout en étant susceptibles de ne pas avoir les mêmes définitions, la même cohérence et les mêmes normes juridiques que la communauté internationale, sont pourtant considérés comme des sources légitimes de justice par les populations locales. Il s'agit d'un domaine où peut exister un décalage entre les définitions

internationales de l'état de droit et les définitions locales de la « justice » dans la pratique.

55. La manière de mettre en œuvre les processus conformément aux cadres structurels détermine les résultats du processus judiciaire. Tandis que la plupart des normes internationales comportent des ensembles de droits détaillés, que le système judiciaire doit veiller à respecter, la situation est différente à l'échelle locale, où les droits et devoirs d'une personne, voire le nombre de droits dont une personne donnée est censée jouir, varient considérablement d'un lieu à un autre. En particulier, les droits des femmes et des enfants sont interprétés différemment dans les sociétés dotées de normes sociétales strictes inscrites dans les systèmes coutumiers ou traditionnels (il en va sans doute moins ainsi dans les systèmes judiciaires formels) qui existent autant pour préserver une certaine harmonie sociale en renforçant les hiérarchies traditionnelles que pour mettre en œuvre une conception abstraite de la « justice ». Les résultats sont donc extrêmement variables à la fois entre les pays et au sein de ces derniers.

56. Dans la pratique, il est difficile de mesurer la justice, celle-ci étant à la fois subjective, en dépit des normes internationales, et contextuelle, en raison des attentes. La mesure de la justice est également tributaire d'un certain nombre de variables qui déterminent la qualité de la justice dans tel ou tel système. Les indicateurs de référence internationaux ne suffisent pas à déterminer clairement la capacité de tel ou tel système juridique de rendre la justice, celle des agents individuels chargés d'administrer la justice ou celle des détenteurs de droits d'agir en justice. Ils peuvent être influencés par les éléments suivants :

a) L'existence de réparations ou de décisions qui garantissent l'application de la justice, répondent aux besoins des demandeurs de justice et n'entraînent pas d'externalités négatives (tel le cas d'une plaignante qui obtient gain de cause dans son procès contre un membre de sa communauté pour infraction sexuelle mais se retrouve perdante socialement). La justice doit comporter un élément de sensibilité culturelle dans le sens où elle doit faire évoluer les cultures et appliquer le droit international ;

b) Le degré de pouvoir qu'ont les personnes défavorisées pour revendiquer et défendre leurs droits. La capacité des groupes marginalisés est limitée par le manque d'accès à la justice, d'autres obstacles divers (financiers, notamment) et un manque de connaissances juridiques à l'intérieur de systèmes qui sont bien souvent délibérément conçus pour être exclusifs. Cette situation se rencontre à la fois dans les systèmes de justice formels et dans les mécanismes de justice informels ou reposant sur des acteurs non étatiques ;

c) La capacité des systèmes de justice et de sécurité (la police, par exemple) de faire appliquer les décisions rendues par le système juridique. Cela peut aller de la condamnation à une peine et de l'incarcération aux modes alternatifs de règlement des litiges en passant par la justice réparatrice.

57. La bonne mise en œuvre de l'objectif de développement durable n° 16 du point de vue de la justice repose sur la capacité d'adopter une approche systémique en la matière. Toute tentative visant à examiner les échecs de la justice sous l'angle de l'accès devra tenir compte des pressions sociales, économiques et politiques sous-jacentes qui entravent la recherche de la justice et le respect des droits de l'homme à l'échelle nationale. Pour ce faire, il faudra mettre l'accent sur les populations exclues de l'exercice de leurs droits ainsi que sur une analyse détaillée des différents groupes qui s'emploient à entraver ou au contraire à assurer l'accès à la justice. Il est également essentiel de préciser les liens entre les droits et les obligations juridiques, de manière à empêcher toute interprétation erronée ou tout obscurcissement délibéré de la loi.

58. Enfin, il convient de reconnaître que le cadre international des droits de l'homme s'inscrit dans un ensemble complexe de contextes internationaux, nationaux et infranationaux, et que l'accès à la justice doit faire l'objet de négociations entre différents groupes de population. Certains de ces groupes disposent des ressources, des compétences et des connaissances adéquates pour participer aux négociations, d'autres pas.

VII. Conclusion et recommandations

59. Afin d'œuvrer en faveur de la paix et d'atteindre l'objectif de développement durable n° 16, il est essentiel d'établir des partenariats avec la société civile. Il est nécessaire d'établir des processus qui favorisent les approches issues de la base qui n'impliquent pas uniquement les institutions étatiques, ces dernières étant parfois dysfonctionnelles, illégitimes ou non représentatives. Cette approche met l'accent sur les aspects politiques de la paix et tient compte du fait que les activités de consolidation de la paix requièrent parfois de remettre explicitement en question les structures du pouvoir qui perpétuent des pratiques de gouvernance inefficaces et des institutions peu réactives ou exclusives.

60. La consolidation de la paix doit être au cœur de la prévention des conflits et du relèvement. Il convient de mettre en place un dialogue public durable sur la paix positive, placé sous l'égide de pays qui sont en mesure de convaincre davantage de parties prenantes de renforcer leurs investissements, à la fois financiers et politiques. Pour ce faire, les pays devront bénéficier de l'appui d'acteurs autres que les défenseurs de la paix habituels, et veiller à ce que les mécanismes de paix et de justice fassent l'objet d'une appropriation à l'échelle locale.

61. L'appropriation locale est une question essentielle, qui est difficile à mettre en pratique. Il est nécessaire de développer, par la formation et l'expérience au sein des institutions internationales, des capacités : qui tiennent compte de la complexité de l'intervention internationale dans les conflits ; qui prennent en considération le fait qu'il n'existe pas d'approche type en matière de consolidation de la paix ; qui tiennent compte de la nature chaotique de la consolidation de la paix et de la vision à long terme que celle-ci suppose ; qui permettent d'établir des réseaux ou des partenariats de parties prenantes œuvrant à la consolidation de la paix tant au niveau international qu'à l'échelle locale.

62. Les interventions doivent être adaptées au contexte et bien tenir compte du fait que chaque pays est différent et que les origines des conflits varient donc également. Elles doivent être axées sur les processus comme sur les institutions et faire en sorte que la fonction l'emporte sur la forme et que l'action soit politiquement intelligente. Une telle démarche suppose, d'une part, de tenir compte des normes locales et des réalités politiques et, d'autre part, de procéder à des changements progressifs qui s'opèrent sur des périodes plus longues que celles établies dans les bonnes pratiques existantes.

63. L'état de droit est un élément essentiel du processus à long terme de justice inclusive. Le respect de la légalité est un principe de gouvernance visant à minimiser l'arbitraire par la définition de règles claires encadrant les conditions dans lesquelles le pouvoir est exercé, modifié ou contesté. Le renforcement de l'état de droit ne peut pas se faire d'un simple coup de baguette magique. La plupart des personnes en situation d'exclusion ont accès à une justice locale administrée par un acteur local. Ces systèmes coutumiers ou traditionnels sont bien souvent conçus pour appuyer les hiérarchies sociales locales et ceux qui vivent à la marge ou qui représentent une catégorie sociale spécifique, tels que les femmes et les enfants, ont bien souvent affaire à une justice incompatible avec les droits de l'homme. Dans ces conditions,

les partisans des approches axées sur l'état de droit doivent reconnaître que les systèmes existants peuvent avoir une légitimité et s'en accommoder à court terme dans le dessein de faire évoluer les choses à long terme.

64. La prise en compte de la problématique femmes-hommes demeure particulièrement importante dans les approches inclusives de la sécurité et de la justice. Les études montrent qu'il apparaît une corrélation positive entre le niveau de paix et l'égalité des sexes. Les normes de genre patriarcales excluent délibérément les femmes, les filles et autres minorités sexuelles et contribuent largement à la violence sexuelle et sexiste. Elles peuvent prendre la forme de rites de passage que doivent accomplir les jeunes hommes, notamment dans le cadre d'activités violentes telles que le vol de bétail, être délibérément discriminatoires, pour empêcher les femmes d'accéder aux services de sécurité et à la justice ou de prendre part à la prise de décisions, voire considérer les femmes comme des objets. Ces dernières sont susceptibles d'être soumises à des lois discriminatoires qui restreignent leur droit à l'héritage ou à la propriété foncière. En outre, certains pays incriminent certaines identités de genre, refusant ainsi à certains groupes le droit à la sécurité et à la justice. Les questions de genre ne se bornent pas aux femmes et ne sont pas forcément le premier marqueur d'identité déterminant l'exclusion. Afin d'adopter une approche inclusive tenant compte de la problématique femmes-hommes, il est nécessaire de mettre en place des interventions fondées sur les expériences vécues par toutes les personnes concernées, quels que soient leur sexe, leur catégorie sociale, leur origine ethnique, leur orientation sexuelle, leur religion, etc.

65. L'évolution des comportements en matière d'égalité des sexes passe par un changement radical des normes culturelles et de l'état de droit. La mise en place de lois et de quotas ne suffira pas à faire disparaître les normes de genre et les comportements. Il est essentiel que l'Organisation des Nations Unies collabore avec les organisations qui s'emploient à promouvoir l'égalité des sexes et les droits de l'homme. De nombreux groupes et organisations à l'échelon local œuvrent peut-être déjà à la réalisation de l'objectif 16 mais n'ont peut-être pas entièrement accès aux réseaux politiques nationaux ou mondiaux. Ainsi, par exemple, il se peut que de nombreuses organisations de femmes se mobilisent à l'échelle locale mais qu'elles soient invisibles dans les instances publiques opérant à d'autres niveaux. Afin de prendre en compte la problématique femmes-hommes, il faudra nouer un dialogue avec ce groupe disparate et l'appuyer.

66. L'Organisation doit non seulement appuyer les acteurs qui œuvrent en faveur de l'égalité des sexes mais également faire de la problématique femmes-hommes un élément fondamental du mécanisme de responsabilité destiné à évaluer le Programme 2030. Pour ce faire, il convient d'aider les organisations locales à renforcer leurs capacités de participer à l'évaluation de la sécurité et de la justice inclusives au titre de l'objectif de développement durable n° 16. Ce renforcement des capacités pourrait également permettre de remédier au manque de données ventilées par sexe dans de nombreux domaines et, une fois conjugué à l'analyse qualitative devant être réalisée concernant la problématique femmes-hommes à l'échelle locale, on parviendrait ainsi à améliorer la méthode d'évaluation des progrès accomplis en la matière en vue d'atteindre l'objectif 16.

67. L'objectif de développement durable n° 16 concerne la paix et non la sécurité dite « dure ». Il met en jeu des questions plus générales de justice et suppose la prise en compte des problèmes de sécurité humaine en vue de renforcer la légitimité des États et des systèmes de gouvernance. Toutefois, certaines approches suscitent des préoccupations concernant les stratégies internationales de sécurité, notamment la redéfinition des activités d'assistance au développement visant à inclure la question de la prévention de l'extrémisme violent, la gestion des migrations et les coûts

militaires engendrés par l'aide humanitaire. Si une telle redéfinition est susceptible d'entraîner une hausse des fonds alloués au titre de la réalisation de l'objectif 16, on doit toutefois se demander s'il s'agit là de l'essence même de l'objectif et si les dépenses relatives aux activités de développement de portée plus large ne vont pas diminuer. On est également conduit à se demander si les intérêts des donateurs en matière de sécurité (la lutte contre l'extrémisme violent, par exemple) ne seraient pas privilégiés au détriment des citoyens vivant dans des pays touchés par un conflit.

68. L'objectif de développement durable n° 16 place la sécurité humaine au cœur des stratégies mises en place par l'Organisation des Nations Unies en matière de paix, aux côtés des questions traditionnelles relatives aux institutions et aux infrastructures. Il se focalise sur la sécurité quotidienne des populations locales et sur la question de savoir si la justice est inclusive. Il tient également compte du fait que la consolidation de la paix, l'inclusion et la gouvernance sont les principaux remparts à l'apparition de conflits violents. La sécurité humaine est indispensable à la réalisation des aspects relatifs à la paix et à la sécurité de l'objectif de développement durable n° 16.
