



Assemblée générale

Distr. générale
5 avril 2016
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-deuxième session

Point 3 de l'ordre du jour

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

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

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Mónica Pinto, établi en application de la résolution 26/7 du Conseil. Il s'agit du premier rapport établi par la Rapporteuse spéciale depuis son entrée en fonctions, le 1^{er} août 2015. Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale revient sur les origines du mandat et sur le cadre juridique international et régional que ses trois prédécesseurs ont étudié, évalué et développé au fil de leurs travaux. Elle note qu'en dépit d'un cadre juridique international et régional complet qui définit précisément les conditions préalables nécessaires à l'existence d'une magistrature indépendante, compétente et impartiale et d'un barreau indépendant et qualifié, l'indépendance et l'impartialité de la justice restent extrêmement fragiles, sont mises à mal ou sont tout simplement inexistantes, dans de nombreuses parties du monde.

Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale explique qu'il est temps de réexaminer les principes bien établis de l'indépendance et de l'impartialité de la justice, ainsi que l'important corpus de travaux laissé par ses prédécesseurs, y compris leurs recommandations, en vue d'aider toutes les parties prenantes à agir concrètement pour rendre plus effectives l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire. À cette fin, elle propose de s'atteler à la définition d'un ensemble d'indicateurs que les institutions publiques, les juges, les procureurs, les avocats, les acteurs de la société civile, les donateurs et les organismes de coopération, notamment, pourraient utiliser pour évaluer l'indépendance et l'impartialité d'un système de justice donné, déterminer les besoins en matière de réforme, et faire en sorte que des mesures et des initiatives ciblées puissent être prises pour améliorer l'administration de la justice et le système judiciaire de manière plus tangible.

La Rapporteuse spéciale rappelle pour terminer que l'indépendance des juges et des avocats joue un rôle prépondérant dans la promotion et la protection des droits de l'homme et évoque différentes questions qu'elle espère continuer de suivre, ou pouvoir étudier de manière plus approfondie, au cours de son mandat.

GE.16-05469 (F) 220416 250416



* 1 6 0 5 4 6 9 *

Merci de recycler



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

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Activités menées depuis le 1 ^{er} août 2015	3
A. Visites dans les pays	4
B. Communications et communiqués de presse	4
C. Autres activités	5
III. Repenser l'indépendance du système judiciaire	8
A. Origines du mandat	8
B. Cadre juridique international	8
C. Nécessité d'un contexte démocratique	10
D. Engagement en faveur de l'indépendance des juges et des avocats	11
E. Bâtir une culture nationale de l'indépendance judiciaire	12
IV. Indicateurs	12
V. Conclusions et considérations	14

I. Introduction

1. Le présent rapport est le premier établi par la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Mónica Pinto, depuis son entrée en fonctions, le 1^{er} août 2015. Il est soumis conformément à la résolution 26/7 du Conseil des droits de l'homme.

2. La Rapporteuse spéciale saisit l'occasion de ce premier rapport pour rappeler combien elle est redevable à ses prédécesseurs, Gabriela Knaul, Leandro Despouy et Param Cumaraswamy, d'avoir su faire connaître et reconnaître leur mandat tout en interprétant la portée et la teneur. Les précédents rapporteurs spéciaux ont précisé et affirmé les conditions nécessaires pour assurer et préserver l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, à la fois dans leurs rapports thématiques et dans les rapports qu'ils ont établis sur leurs missions dans les pays. Il est essentiel de tenir compte de leur apport dans la réflexion sur de nouveaux moyens d'améliorer et de renforcer l'indépendance de la magistrature et du barreau.

3. La Rapporteuse spéciale note qu'en dépit d'un cadre juridique international et régional complet qui définit précisément les conditions préalables nécessaires à l'existence d'une magistrature indépendante, compétente et impartiale et d'un barreau indépendant et qualifié, l'indépendance et l'impartialité de la justice restent extrêmement fragiles, sont mises à mal ou sont tout simplement inexistantes, dans de nombreuses parties du monde. Dans ce contexte, elle estime qu'il est temps de réexaminer les principes bien établis de l'indépendance et de l'impartialité de la justice et les recommandations formulées par ses prédécesseurs, en vue d'aider toutes les parties prenantes à agir concrètement pour rendre plus effectives l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire. À cette fin, elle propose que l'on s'attelle à définir un ensemble d'indicateurs que les institutions publiques, les juges, les procureurs, les avocats, les acteurs de la société civile, les donateurs et les organismes de coopération, notamment, pourraient utiliser pour évaluer l'indépendance et l'impartialité d'un système de justice donné, déterminer les besoins en matière de réforme, et faire en sorte que des mesures et des initiatives ciblées puissent être prises pour améliorer l'administration de la justice et le système judiciaire de manière plus tangible.

4. La Rapporteuse spéciale a commencé à exposer son approche et ses idées dans l'allocution qu'elle a prononcée devant la troisième Commission de l'Assemblée générale en octobre 2015, lorsqu'elle a présenté le dernier rapport thématique établi par la précédente titulaire du mandat (A/70/263). Dans le présent rapport, après une description des activités qu'elle a menées depuis son entrée en fonctions (partie II), elle continue d'exposer son approche et le contexte dans lequel elle exercera ses fonctions (partie III). Elle donne ensuite des informations préliminaires sur la démarche qu'elle propose de suivre en vue de définir des indicateurs (partie IV). Enfin, elle rappelle que l'indépendance des juges et des avocats joue un rôle prépondérant dans la promotion et la protection des droits de l'homme et évoque différents sujets supplémentaires qu'elle espère pouvoir étudier de manière plus approfondie au cours de son mandat (partie V).

II. Activités menées depuis le 1^{er} août 2015

5. Les activités menées par la précédente titulaire du mandat entre le 1^{er} mars et le 31 juillet 2015 sont citées dans son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/70/263). Du 1^{er} août 2015 au 15 mars 2016, la Rapporteuse spéciale a participé aux activités ci-après.

A. Visites dans les pays

6. La Rapporteuse spéciale a effectué sa première mission officielle du 10 au 16 octobre 2015 en Guinée-Bissau. L'objectif de sa visite était d'examiner et d'analyser les progrès réalisés et les difficultés rencontrées par la Guinée-Bissau dans le cadre de l'action qu'elle mène en vue de garantir l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats, et l'administration équitable et efficace de la justice (voir A/HRC/32/34/Add.1). La Rapporteuse spéciale remercie les autorités de leur invitation et de leur collaboration et espère qu'elles prendront des mesures concrètes pour donner suite à ses recommandations. Elle encourage également la communauté internationale des donateurs à tenir compte de son rapport et des recommandations qu'il contient au moment de définir ses priorités en matière de coopération et de décider des initiatives à mener.

7. La Rapporteuse spéciale souhaiterait également remercier le Gouvernement sri-lankais de l'avoir invitée à se rendre dans le pays avec le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Juan Méndez, du 29 avril au 7 mai 2016. Le rapport final de cette mission sera présenté au Conseil des droits de l'homme à sa trente-cinquième session, en juin 2017.

8. Depuis le 1^{er} août 2015, la Rapporteuse spéciale a adressé des demandes de visite officielle aux autorités équatoriennes et libanaises, et des rappels aux Gouvernements de la Chine, de l'Égypte, de la République islamique d'Iran et du Venezuela (République bolivarienne du) concernant des demandes de visite auxquelles ils n'avaient pas encore donné suite. Elle a également envoyé une lettre au Kenya, qui avait accepté une demande de visite de la précédente Rapporteuse spéciale, pour confirmer son souhait de se rendre dans le pays et proposer que la visite ait lieu au cours du deuxième semestre 2016. Au moment de l'établissement du présent rapport, elle n'avait pas reçu de réponse à ces différentes demandes.

9. Enfin, la Rapporteuse spéciale prend note avec satisfaction des réponses favorables reçues des Gouvernements de l'Allemagne, de l'Espagne, des États-Unis d'Amérique, de la France, de la Grèce, de l'Iraq, du Maroc et du Népal aux demandes de visite que leur avait adressées la précédente titulaire du mandat. Elle tient à remercier les autorités des pays concernés. Elle informe également le Conseil des droits de l'homme qu'elle étudiera ces réponses en temps voulu.

B. Communications et communiqués de presse

10. Du 1^{er} août 2015 au 29 février 2016, la Rapporteuse spéciale a envoyé au total 55 communications à 32 États Membres de tous les groupes régionaux et à une autre entité, dont 46 (soit 84 %) sous forme d'appels urgents et neuf (soit 16 %) sous forme de lettres d'allégations. Ces communications, ainsi que les réponses des gouvernements, sont reproduites dans les rapports sur les communications des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales (voir A/HRC/31/79 pour celles envoyées entre le 1^{er} août et le 30 novembre 2015 et A/HRC/32/53 pour celles envoyées entre le 1^{er} décembre 2015 et le 29 février 2016).

11. La Rapporteuse spéciale a envoyé ces 55 communications conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales. Selon elle, cela montre bien que les situations où l'indépendance et l'impartialité des juges, des avocats et des procureurs, le bon fonctionnement du système judiciaire et le respect du droit aux garanties d'une procédure régulière et à un procès équitable sont compromis surviennent très souvent lorsque d'autres institutions démocratiques sont en péril ou lorsqu'il est porté atteinte dans le même temps à différents droits de l'homme, tels que le droit de ne pas faire l'objet d'une

arrestation ou d'une détention arbitraire, le droit de ne pas être soumis à la torture ou à de mauvais traitements, le droit à la liberté d'opinion et d'expression, le droit de ne pas subir de discrimination, ou le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.

12. La grande majorité des communications concernaient des questions relatives à des violations des garanties d'une procédure régulière ou d'un procès équitable, notamment l'impossibilité ou la difficulté de communiquer avec un avocat, le déroulement d'audiences à huis clos sans justification, des violations du principe de l'égalité de moyens et du droit à la défense, des cas de civils jugés par des tribunaux militaires, ou le manque d'impartialité des juges. Une dizaine de communications contenaient des allégations relatives au non-respect des garanties d'une procédure régulière ou du droit à un procès équitable dans des affaires où les personnes concernées avaient été condamnées à la peine de mort ou risquaient de l'être. Une dizaine contenaient des allégations d'atteinte aux droits et à l'indépendance des avocats ; elles dénonçaient notamment des meurtres, des agressions, des menaces, des actes d'intimidation ou de harcèlement et des détentions, ainsi que des restrictions injustifiées imposées aux intéressés dans l'exercice de leur activité. Quelques-unes concernaient les cas de procureurs soumis à des pressions indues, de juges menacés, agressés ou victimes de manœuvres d'intimidation, ainsi que des disparitions forcées et des détentions au secret.

13. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que les communications susmentionnées sont exclusivement celles pour lesquelles des informations lui ont été transmises et auxquelles il a été donné suite. Les chiffres qui figurent dans le présent rapport ne tiennent pas compte des requêtes qui ne contenaient pas suffisamment d'informations, qui ne relevaient pas du mandat de la Rapporteuse spéciale ou pour lesquelles celle-ci n'a pas été en mesure d'intervenir par manque de temps ou en raison de sa charge de travail ou d'autres contraintes. Il convient de noter en outre que les problèmes relatifs à l'indépendance et à l'impartialité du système judiciaire ne concernent pas uniquement les États ou entités auxquels des communications ont été adressées. Le fait que tel ou tel État ou entité n'ait pas reçu de communication ne signifie donc pas qu'il ne se pose aucun problème lié à l'indépendance et à l'impartialité de la magistrature ou à l'administration de la justice dans cet État ou cette entité.

14. Au moment de la rédaction du présent rapport, le taux global de réponse aux communications envoyées par la Rapporteuse spéciale était de 42 %. La Rapporteuse spéciale tient à encourager les États à répondre sans retard à toutes les communications qu'ils reçoivent et à se pencher concrètement sur les violations et préoccupations spécifiques qui y sont évoquées, en particulier lorsque les communications concernent des problèmes pressants qui risquent d'avoir des conséquences irréversibles pour les personnes concernées.

15. La Rapporteuse spéciale a utilisé les communiqués de presse comme moyen de porter à l'attention du public des situations qu'elle jugeait particulièrement préoccupantes. Sans compter les communiqués de presse et les déclarations publiques concernant sa mission en Guinée-Bissau, elle a publié au total 10 communiqués de presse, dont neuf portaient sur des situations particulières de pays des différents groupes régionaux et un sur une question thématique en rapport avec son mandat. Elle a publié ces 10 communiqués de presse conjointement avec d'autres titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

C. Autres activités

16. Du 14 au 18 septembre 2015, soit peu après sa prise de fonctions, la Rapporteuse spéciale se trouvait à Genève pour participer à diverses réunions et consultations.

17. Le 15 septembre 2015, elle a participé en qualité d'animatrice à une manifestation sur le thème « Juges, avocats, procureurs et droits de l'homme : retour sur trente ans d'action de l'ONU », organisée en marge du Conseil des droits de l'homme par l'Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du barreau et la Commission internationale de juristes, et coparrainée par les Missions permanentes de l'Australie, du Botswana, de la Hongrie, de l'Irlande et de la Thaïlande, et le Conseil de l'Europe, ainsi que par l'Association pour la prévention de la torture, Avocats sans frontières, la Commission colombienne de juristes, la Commonwealth Lawyers Association, la Commonwealth Magistrates and Judges Association, l'International Legal Assistance Consortium, Judges for Judges et Lawyers for Lawyers.

18. Cette manifestation était destinée à commémorer le trentième anniversaire des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature¹ et le vingt-cinquième anniversaire des Principes de base relatifs au rôle du barreau et des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet². À cette occasion, la Rapporteuse spéciale a souligné que, de nos jours, l'indépendance de l'appareil judiciaire était considérée comme faisant partie intégrante de la protection des droits de l'homme et du respect de l'état de droit. Selon elle, les trois ensembles de principes susmentionnés constituaient l'expression la plus essentielle des normes relatives à l'indépendance et à l'impartialité de l'appareil judiciaire et à l'indépendance des avocats.

19. Le 16 septembre 2015, la Rapporteuse spéciale a organisé une consultation informelle ouverte avec des représentants de la société civile, notamment des associations de juristes.

20. Le 17 septembre 2015, la Rapporteuse spéciale a participé en qualité d'intervenante à une manifestation sur le thème « Équité des procès et responsabilité judiciaire aux Maldives : perspectives pour l'avenir » organisée par Amnesty International en marge du Conseil des droits de l'homme. Elle a rappelé à cette occasion les conclusions et recommandations de ses prédécesseurs qui avaient effectué des visites officielles aux Maldives : M. Despouy en 2007 et M^{me} Knaul en 2013. Elle a également attiré l'attention sur les préoccupations exprimées par M^{me} Knaul face à la dégradation de l'indépendance de la magistrature observée depuis 2013.

21. Le 27 octobre 2015, la Rapporteuse spéciale a présenté le dernier rapport thématique de la précédente titulaire du mandat à la troisième Commission de l'Assemblée générale (A/70/263). Dans la première partie de ce rapport, M^{me} Knaul revient sur les nombreuses activités qu'elle a menées pendant ses six années d'exercice et donne des informations détaillées et des statistiques sur les missions qu'elle a effectuées dans les pays, ainsi que sur les communications qu'elle a adressées et les communiqués de presse qu'elle a publiés, notamment. Dans la deuxième partie du document, elle passe en revue les questions et les thèmes qu'elle a traités au cours de son mandat, les présentant en sept rubriques thématiques : éducation, formation et renforcement des capacités des juges, des avocats et des procureurs ; accès à la justice et à l'aide juridictionnelle ; difficultés concernant l'indépendance et l'impartialité des juges ; protection de l'indépendance des avocats ; garantie de l'indépendance et de l'impartialité des procureurs et de l'autonomie du parquet ; égalité devant les tribunaux et garanties d'un procès équitable ; et impunité en matière de violations des droits de l'homme.

¹ Adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui s'est tenu à Milan (Italie) du 26 août au 6 septembre 1985, et approuvés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 et 40/146.

² Ces deux ensembles de principes ont été adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, qui a eu lieu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990.

22. La Rapporteuse spéciale a également profité de son exposé oral pour rappeler les grands axes de son mandat et souligner que l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire ne pouvaient être garanties qu'au prix d'une attention et d'une surveillance constantes, indispensables pour détecter les difficultés et problèmes qui survenaient ou réapparaissaient à la suite de changements sociétaux, politiques et économiques, et pour s'y attaquer.

23. Le 14 décembre 2015, la Rapporteuse spéciale a participé par visioconférence au sixième Forum annuel des juges et des avocats de Genève, organisé par la Commission internationale de juristes, qui était consacré à la responsabilité judiciaire. Dans son discours d'ouverture, elle a insisté sur le fait que l'indépendance et la responsabilité étaient deux conditions indispensables si l'on entendait faire en sorte que la justice soit rendue par des magistrats intègres et compétents et que l'état de droit soit respecté. Elle a rappelé que les juges et les procureurs ne pouvaient être révoqués qu'en cas d'incapacité établie, de condamnation pénale ou de comportement les rendant inaptes à exercer leur profession. Elle a aussi tenu à rappeler que la frontière entre responsabilité et pressions ou interventions indues était particulièrement ténue.

24. Les 14 et 15 janvier 2016, la Rapporteuse spéciale a participé avec d'autres rapporteurs spéciaux, en qualité d'intervenante et experte, à un séminaire sur les droits de l'homme et les normes électorales, organisé à Atlanta (États-Unis d'Amérique) par la Fondation Carter. L'objectif de cette manifestation, à laquelle a assisté l'ancien Président Carter, était d'étudier différents moyens de faciliter le travail des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme dans les contextes électoraux et d'améliorer la coopération entre les titulaires de mandat et les organisations chargées de surveiller les scrutins. À cette occasion, la Rapporteuse spéciale a présenté ses vues sur les obligations d'indépendance et d'impartialité incombant aux membres des organes chargés de statuer sur les plaintes concernant des irrégularités électorales.

25. Le 8 mars 2016, la Rapporteuse spéciale a fait une déclaration au cours d'une session de formation sur le système universel des droits de l'homme organisée à Buenos Aires par le Bureau régional du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour l'Amérique du Sud, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Secrétaire argentin aux droits de l'homme. Pendant son intervention, elle a expliqué à un groupe de représentants de l'État en quoi consistait la tâche des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et quelles étaient leurs méthodes de travail.

26. Enfin, le 10 mars 2016, la Rapporteuse spéciale a prononcé l'allocution d'ouverture du programme permanent de formation des magistrats et du personnel judiciaire du centre de formation judiciaire de San Miguel de Tucumán (Argentine), à l'invitation du Bureau des droits de l'homme et de la justice de la Cour suprême de la province de Tucumán. Elle s'est intéressée aux principales caractéristiques de la justice au XXI^e siècle. Elle a évoqué les droits de l'homme et le droit à la justice, en particulier l'accès à la justice, les exigences d'indépendance et d'impartialité et la nécessité d'une formation juridique continue, notamment en ce qui concerne le droit international des droits de l'homme et les questions de genre. Elle a également appelé l'attention sur l'importance des perceptions sociales : la justice ne devait pas être trop éloignée des justiciables ni trop coûteuse pour eux, ni être trop lente.

III. Repenser l'indépendance du système judiciaire

A. Origines du mandat

27. Le mandat de Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats a été établi par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1994/41, selon laquelle le Rapporteur spécial a pour mission d'enquêter sur les allégations concernant des ingérences dans l'exercice de la justice et des atteintes à l'indépendance des magistrats, des avocats et des personnels et auxiliaires de justice ; d'identifier et de recenser non seulement de telles atteintes, mais aussi les progrès accomplis dans le domaine de l'indépendance de la justice ; et d'étudier, en raison de leur actualité et de leur importance, certaines questions de principe dans le but de protéger et de renforcer l'indépendance des magistrats, des avocats et des personnels et auxiliaires de justice.

28. L'Organisation des Nations Unies n'avait toutefois pas attendu la création de ce mandat pour se soucier de l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats. Au début de l'année 1980, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (rebaptisée par la suite Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme) a nommé L. M. Singhvi Rapporteur sur cette question. M. Singhvi a soumis plusieurs rapports successifs³, ainsi qu'un rapport final qui comprenait un projet de Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice contenant un ensemble de principes importants relatifs à l'indépendance des juges et des avocats⁴. La Sous-Commission a décidé de renvoyer la question à la Commission des droits de l'homme, qui a recommandé que les principes énoncés dans le projet de déclaration établi par M. Singhvi soient pris en compte dans le cadre de l'application des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, qui avaient été adoptés en 1985⁵.

29. En 1989, Louis Joinet, expert membre de la Sous-Commission, a été désigné pour établir un document de travail sur les moyens qui permettraient de contrôler l'application des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature⁶. Les travaux de MM. Singhvi et Joinet ont abouti à la création, en 1994, du mandat de Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats.

B. Cadre juridique international

30. Le cadre juridique international propre à faciliter la réalisation des objectifs du mandat est bien établi et universel. Il comprend des dispositions du droit conventionnel, comme l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale en décembre 1966 et en vigueur pour 168 États, et des dispositions analogues énoncées dans des instruments régionaux, comme l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, qui est en vigueur pour les 47 États européens membres du Conseil de l'Europe, l'article 8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969, en vigueur pour 23 États membres de l'Organisation des États américains, l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, en vigueur pour 53 États membres de l'Union africaine, ou encore les articles 12, 13 et 16 de la Charte arabe des droits de l'homme de 2004, qui est en vigueur pour 13 États membres de la Ligue des États arabes.

³ Un rapport préliminaire en 1980 (E/CN.4/Sub.2/L.731) et des rapports d'activité en 1981 (E/CN.4/Sub.2/481 et Add.1), en 1982 (E/CN.4/Sub.2/1982/23) et en 1983 (E/CN.4/Sub.2/1983/16).

⁴ Voir E/CN.4/Sub.2/1985/18 et Add.1 à 6.

⁵ Voir E/CN.4/RES/1989/32.

⁶ Voir E/CN.4/RES/1989/22.

31. L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la plus universelle des dispositions conventionnelles susmentionnées, a été interprété par le Comité des droits de l'homme dans ses observations générales⁷ ainsi que dans sa jurisprudence et ses observations finales sur les rapports périodiques des États parties au Pacte. Cette interprétation est extrêmement utile pour évaluer le degré d'indépendance du système judiciaire et ses principales caractéristiques.

32. L'indépendance de la justice est également garantie par l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les articles xviii et xxvi de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, qui date elle aussi de 1948. Plus tard, en 1985, le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants a adopté les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, que l'Assemblée générale a approuvés peu après. De plus, comme l'a noté M. Cumaraswamy dans le premier rapport qu'il a soumis à la Commission des droits de l'homme, « la pratique générale qui consiste à assurer l'indépendance et l'impartialité de la justice est acceptée par les États comme une règle de droit et constitue, en conséquence, une coutume internationale au sens de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice »⁸.

33. Cet ensemble relativement étendu de règles et de normes régionales et internationales a été complété cinq ans plus tard par les Principes de base relatifs au rôle du barreau et les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, adoptés en 1990 par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. La Rapporteuse spéciale relève que si ces principes ont initialement été conçus et perçus comme des garanties supplémentaires essentielles pour permettre à toute personne poursuivie au pénal de bénéficier d'une justice équitable et impartiale, de nos jours, l'indépendance de l'appareil judiciaire n'est plus strictement associée aux questions de justice pénale. On considère même qu'un système judiciaire impartial et indépendant fait partie intégrante du dispositif de protection et de promotion des droits de l'homme et de l'état de droit. L'indépendance de la magistrature et du barreau est également déterminante pour l'exercice du droit à un recours utile et approprié dans les cas de violation des droits de l'homme.

34. La question de l'étendue des compétences d'un système judiciaire indépendant et impartial et des critères qu'un système doit remplir pour être considéré comme tel a déjà été traitée de façon assez détaillée et dans des contextes très variés dans la jurisprudence de tribunaux régionaux des droits de l'homme. Ainsi, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a souligné que l'article 8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme – la disposition sur le droit à un procès équitable – s'appliquait aux décisions prises par toute autorité publique qui exerce des fonctions juridictionnelles⁹. Dans une autre affaire, la Cour a estimé que les critères d'indépendance et d'impartialité devaient aussi être appliqués dans les affaires relatives à des décisions prises par des organes juridictionnels dans le contexte d'affaires électorales¹⁰. Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il était particulièrement important pour un organisme chargé de l'administration des élections qu'il fonctionne de manière transparente et qu'il reste

⁷ Voir en particulier l'observation générale n° 32 sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable.

⁸ Voir E/CN.4/1995/39, par. 35.

⁹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Tribunal constitutionnel c. Pérou*, arrêt du 31 janvier 2001, série C, n° 55.

¹⁰ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Yatama c. Nicaragua*, arrêt du 23 juin 2005, série C, n° 127.

impartial et indépendant face aux manipulations politiques¹¹. De son côté, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a estimé que si des mesures disciplinaires devaient être prises à l'égard des juges, la loi devrait prévoir des procédures appropriées pour garantir que le juge mis en cause bénéficie au moins de toutes les garanties d'une procédure équitable prévues par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), par exemple de la possibilité de faire entendre ses arguments dans un délai raisonnable et du droit de répondre à toute accusation portée contre lui¹². De nombreuses autres décisions des tribunaux régionaux précisent le champ d'application des principes d'indépendance et d'impartialité de la justice.

35. Malgré ce cadre juridique complet et les textes de jurisprudence et d'interprétation, l'indépendance des juges, des avocats et des procureurs reste extrêmement fragile, est menacée ou est tout simplement inexistante, dans de nombreuses régions du monde. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale estime que le moment est venu de réexaminer les principes de l'indépendance et de l'impartialité du système de justice en vue de formuler des recommandations quant aux moyens concrets de rendre cette indépendance plus effective. À cette fin, la Rapporteuse spéciale devra non seulement tenir compte des règles et normes internationales existantes, mais aussi prêter attention au contexte dans lequel l'indépendance doit être garantie et préservée et aborder la question des engagements pris, ou non, par toutes les parties prenantes, en particulier les États.

C. Nécessité d'un contexte démocratique

36. Compte tenu de ce cadre juridique, il est évident que le contexte naturel de la mise en œuvre du principe d'indépendance des juges, des avocats et des procureurs est celui de la démocratie. Tous les instruments relatifs aux droits de l'homme font référence à une société démocratique en tant que milieu naturel pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Mais ce dont on a aussi besoin dans une société démocratique, c'est d'un étalon permettant de mesurer les restrictions apportées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales pour déterminer si elles sont acceptables ou pas. Une démocratie qui fonctionne garantit la séparation des pouvoirs et, comme l'a noté le premier Rapporteur spécial, « le principe de la séparation des pouvoirs [...] est à la base de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire »¹³.

37. La démocratie n'est pas statique ; elle évolue avec les sociétés et peut présenter des caractéristiques différentes. Pour autant, aucune de ces caractéristiques ne doit porter atteinte aux principes fondamentaux de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire.

38. Il faut aussi un barreau fort et indépendant pour garantir l'accès à la justice, le droit à l'égalité devant les tribunaux et le droit à un procès équitable, y compris les garanties particulières d'une procédure régulière dans les affaires pénales. C'est pourquoi les avocats doivent être libres de consulter et d'aider leurs clients, de fournir des conseils juridiques et d'exercer leur profession dans un environnement libre et sûr.

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, arrêt du 8 octobre 2008, et Cour européenne des droits de l'homme, *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, arrêt du 8 juillet 2010.

¹² Recommandation n° R (94) 12 du Comité des ministres aux États membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.

¹³ Voir E/CN.4/1995/39, par. 55.

D. Engagement en faveur de l'indépendance des juges et des avocats

39. Il convient également que les gouvernements et les autres acteurs politiques et économiques, mais aussi les juges, les procureurs et les avocats eux-mêmes s'engagent clairement à respecter, protéger et renforcer l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire. Une disposition juridique garantissant l'indépendance des juges, des avocats ou des procureurs n'a de sens que si elle s'accompagne d'une réelle volonté de la respecter et de l'imposer. De plus, lorsque l'un de ces groupes « oublie » les rôles spécifiques qu'il doit jouer dans une société démocratique – rôles qui sont assortis de droits et de devoirs –, il devient difficile de réunir les conditions préalables de l'indépendance.

40. Les États doivent respecter et protéger l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats à différents niveaux et de différentes façons. Ils sont tenus de suivre les procédures établies en ce qui concerne la sélection, la nomination, l'avancement et la mutation des juges et des procureurs, ainsi que les procédures disciplinaires qui leur sont applicables, conformément aux normes internationales en la matière. Ils doivent également mettre en place des mécanismes destinés à protéger les juges, les procureurs et les avocats des pressions, des ingérences, des actes d'intimidation et des agressions, et à assurer leur sécurité.

41. Les États devraient aussi se conformer rapidement et avec diligence aux décisions judiciaires ou veiller à les faire respecter. Ils devraient en outre montrer leur attachement à un système de justice indépendant, impartial et efficace en consacrant une part raisonnable du budget national au secteur de la justice afin de pouvoir fournir à l'appareil judiciaire des infrastructures, des installations et des ressources matérielles suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions. Les États devraient aussi s'engager à adopter la législation nécessaire pour garantir la protection de l'indépendance et de l'impartialité du système de justice.

42. Les États devraient, de la même manière, respecter l'indépendance des avocats et reconnaître le rôle important qu'ils jouent, notamment en étant garants de leur sécurité et en les autorisant à s'associer librement. Il ne saurait y avoir de justice sans des avocats indépendants et compétents. Les États doivent donc faire en sorte que les avocats soient en mesure d'exercer leur profession sans entrave.

43. Les États devraient s'efforcer de garantir l'accès à la justice pour tous, y compris en mettant en place des dispositifs institutionnalisés d'aide juridictionnelle gratuite à l'intention des personnes démunies. La Rapporteuse spéciale relève à ce propos que, le 25 septembre 2015, les 193 États Membres de l'ONU se sont engagés à assurer à tous l'accès à la justice en adoptant le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (voir l'objectif de développement durable 16).

44. Les États devraient aussi faire en sorte que chacun puisse s'inscrire au barreau ou entrer dans la magistrature sans faire l'objet d'aucune forme de discrimination, en particulier de discrimination fondée sur le genre ; ils devraient également promouvoir une meilleure représentation des femmes et des minorités.

45. Pour les juges, l'indépendance n'est pas une prérogative, c'est un devoir. Les juges devraient être pleinement conscients du rôle particulier qu'ils ont dans la société et de la manière dont ils sont perçus. On attend d'eux qu'ils maintiennent la paix sociale en statuant sur des demandes et en tranchant des litiges en appliquant le droit. Ils sont tenus de rendre la justice de façon impartiale et en toute égalité. Pour ce faire, ils sont censés garantir leur indépendance, non seulement sur le plan personnel ou politique, mais aussi d'un point de vue intellectuel. Ils devraient être complètement détachés des parties au litige. Ils devraient aussi être autonomes en tant qu'individus et bénéficier de ce que Owen Fiss appelle

« l'insularité politique », autrement dit l'indépendance par rapport aux institutions politiques et au public¹⁴.

46. Les avocats doivent, eux aussi, être soucieux de l'indépendance de leur profession et reconnaître le rôle central qu'ils jouent dans la chaîne judiciaire. La pratique du droit n'est pas une simple activité économique ; c'est une profession à laquelle s'attachent des droits particuliers, mais aussi des devoirs essentiels, et qui est pourvue d'un code de déontologie. Les avocats mettent leurs connaissances au service de la représentation et de la défense de leurs clients.

E. Bâtir une culture nationale de l'indépendance judiciaire

47. Les règles et normes nationales sont importantes pour de multiples raisons. Elles ont une valeur à la fois symbolique et juridique, en même temps qu'elles informent le public des comportements qui sont acceptables et de ceux qui sont interdits. Il est impératif pour plusieurs États de revoir leur dispositif juridique national en vue d'inscrire dans les textes les critères de l'indépendance des juges, des avocats et des procureurs.

48. Pour autant, les normes seules ne suffisent pas. Il faut qu'elles s'accompagnent d'une culture juridique, une culture de la primauté du droit, dans laquelle le respect de l'indépendance des juges et des avocats joue un rôle central. Cette culture se construit à la fois à travers l'enseignement dispensé dans les facultés de droit et les écoles de la magistrature, et à travers l'éducation informelle, qui suppose des actes et des signaux politiques, y compris au plus haut niveau de l'État, l'idée étant de bien faire comprendre qu'il est important de respecter et de mettre en œuvre les règles existantes. Les représentants des pouvoirs publics, les responsables politiques et sociaux et les universitaires ont là un grand rôle à jouer. Un discours officiel hostile à l'indépendance des juges, des avocats ou des procureurs, même s'il n'est pas suivi d'actes, contribue à délégitimer l'appareil judiciaire et porte atteinte au principal mécanisme dont les sociétés démocratiques disposent pour régler pacifiquement les litiges et offrir un recours utile aux victimes de violations des droits de l'homme.

49. Comme on l'a vu, il existe aujourd'hui un ensemble solide de règles, de normes et de principes internationaux visant à garantir et à renforcer l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire. De nombreux pays se sont en outre dotés d'un ensemble complet de règles et de principes internes. Pourtant, l'indépendance ne devrait pas être considérée comme acquise. Il faut, pour la préserver, exercer une attention et une surveillance constantes afin de repérer les difficultés et problèmes qui surviennent ou réapparaissent à la suite de changements sociétaux, politiques et économiques, et pour s'y attaquer. Ces difficultés appellent des mesures particulières de la part des États, mais aussi un contrôle approprié de la part de la société civile et des autres parties prenantes.

IV. Indicateurs

50. La Rapporteuse spéciale estime qu'il est primordial que les juges, les procureurs, les avocats, les institutions de l'État et les autres parties prenantes, y compris la communauté internationale, soient en mesure de rassembler des informations sur l'indépendance, l'impartialité et le bon fonctionnement de systèmes de justice particuliers de manière plus systématique et plus cohérente afin de pouvoir porter une appréciation sur la situation en la matière au regard des normes internationales applicables.

¹⁴ Owen Fiss, « The limits of judicial independence », *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 25, n° 1, p. 57.

51. Il n'existe pour l'heure aucun dispositif universel qui fournisse des informations détaillées et spécifiques sur la situation réelle des systèmes judiciaires nationaux. Pourtant, de telles informations sont indispensables pour pouvoir apprécier le degré d'indépendance de ces systèmes et concevoir des mesures adéquates et efficaces pour améliorer et renforcer ces derniers. Certaines catégories d'informations peuvent aider à comprendre le contexte dans lequel un système judiciaire fonctionne, d'autres donnent des indications sur les procédures et les critères régissant l'exercice de la fonction juridictionnelle, et d'autres encore permettent de faire apparaître les dysfonctionnements du système. Selon la Rapporteuse spéciale, de telles informations seraient utiles pour établir à l'usage des États, des organisations internationales et de la société civile un cadre de référence qui permette d'étudier la façon dont les systèmes judiciaires fonctionnent, d'évaluer leur degré d'indépendance et d'impartialité et de repérer les lacunes et les problèmes. Avec des informations précises, il devrait être possible de prendre des décisions et des mesures mieux adaptées et plus efficaces.

52. La Rapporteuse spéciale est consciente de la demande croissante d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, lesquels devraient aider à promouvoir et à contrôler la mise en œuvre des droits de l'homme. Les indicateurs sont des outils utiles pour exposer ce que l'on attend des détenteurs d'obligations et tenter de l'obtenir, et pour élaborer des politiques et programmes publics qui facilitent la réalisation des droits de l'homme. En 2012, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a publié un guide qui a pour objet de traduire des éléments concernant les droits de l'homme qui ont été décrits en indicateurs et en objectifs pertinents compte tenu du contexte afin de mettre en œuvre des droits de l'homme et de mesurer le respect de ceux-ci au niveau des pays¹⁵. S'agissant de l'indépendance des juges et des avocats, l'utilisation d'indicateurs appropriés permettrait d'obtenir des informations précises et pertinentes sur un système de justice donné, ce qui aiderait l'État et les autres parties prenantes, y compris la Rapporteuse spéciale, à évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des obligations internationales relatives aux droits de l'homme qui concernent l'indépendance et l'impartialité.

53. La Rapporteuse spéciale est convaincue que le moment est opportun pour élaborer un ensemble d'indicateurs qui fourniraient des renseignements sur les systèmes judiciaires nationaux, notamment sur leur structure et leur degré de conformité aux règles et normes internationales relatives à l'indépendance et à l'impartialité. Les indicateurs fournissent des informations factuelles et chiffrées qui peuvent être indispensables pour comprendre des situations particulières et évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre des obligations relatives aux droits de l'homme.

54. L'utilisation d'indicateurs a conduit à l'élaboration de cartographies, notamment au niveau régional, comme celles réalisées par l'Union européenne¹⁶ ou le Centro de Estudios de Justicia de las Américas¹⁷, ainsi qu'à des initiatives privées portant sur un ensemble d'indicateurs relatifs à la structure du système judiciaire, son fonctionnement et la qualité

¹⁵ *Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre*, HR/PUB/12/5, New York et Genève, 2012.

¹⁶ Commission européenne, Direction générale pour la justice, *Le tableau de bord 2015 de la justice dans l'Union européenne*, COM (2015) 116 final. Dans l'avant-propos de ce document, il est indiqué que le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne offre un aperçu de la qualité, de l'indépendance et de l'efficacité des systèmes de justice des États membres de l'UE. Avec les évaluations individuelles de pays, le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne aide à identifier les éventuelles lacunes ou améliorations et à rendre compte régulièrement des progrès accomplis.

¹⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Cifrar y Descifrar : Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*, vol. 2 (2005).

des services qu'il offre¹⁸. Ces initiatives ont peut-être des objectifs différents, mais toutes fournissent des informations extrêmement utiles sur l'indépendance et l'impartialité des systèmes judiciaires.

55. Des indicateurs spécifiques peuvent servir à mesurer différents aspects des systèmes de justice, comme la composition du personnel du secteur de la justice, la formation des magistrats et des fonctionnaires de justice, les ressources budgétaires qui leur sont allouées, leurs salaires, et même le niveau d'indépendance judiciaire.

56. Différentes raisons peuvent être invoquées pour justifier la nécessité de disposer d'indicateurs relatifs au système judiciaire. Premièrement, de tels indicateurs sont utiles pour dresser un état des lieux plus précis du secteur de la justice dans chaque pays. À partir des informations ainsi obtenues, les États pourront cerner plus précisément les problèmes et élaborer des solutions plus efficaces pour améliorer la situation et remédier aux dysfonctionnements relevés. Ces indicateurs précis constitueront donc un instrument que les États pourront utiliser pour mieux gérer leurs systèmes judiciaires respectifs.

57. Deuxièmement, les indicateurs judiciaires peuvent permettre l'instauration d'un dialogue, à la fois sur les besoins et sur les réalisations des systèmes judiciaires, entre les différents groupes concernés, à savoir ceux qui ont un rôle à jouer dans le système et ceux qui en bénéficient, notamment les juges, les avocats, les procureurs, les représentants de l'État, les membres de la société civile, ou aussi la communauté internationale des donateurs.

58. La Rapporteuse spéciale pense que les indicateurs judiciaires pourraient offrir un cadre pour l'évaluation de la situation des diverses institutions judiciaires d'un pays donné ou constituer un instrument de repère pour les pays qui souhaitent progresser et améliorer l'efficacité de leur système judiciaire.

59. La Rapporteuse spéciale fait observer que, dans un premier temps, les indicateurs ne supposent pas un système d'évaluation de la qualité de chaque système judiciaire. Il s'agirait d'un ensemble de critères permettant d'étudier la situation des structures judiciaires de base.

60. Pour toutes ces raisons, la Rapporteuse spéciale espère pouvoir élaborer au cours de son mandat une proposition relative à des indicateurs judiciaires en vue de mieux faire connaître le rôle de la justice dans chaque pays. À cette fin, elle établira un avant-projet qui sera présenté au Conseil des droits de l'homme et aux autres parties prenantes en temps voulu, dans lequel elle souhaite intégrer les différentes approches décrites dans le présent rapport, afin de proposer un éventail d'indicateurs susceptibles d'être acceptés par la communauté internationale.

V. Conclusions et considérations

61. Le présent rapport expose les vues préliminaires de la Rapporteuse spéciale sur son mandat et sur le projet particulier qu'elle espère pouvoir mener à bien. Pour l'essentiel, la Rapporteuse spéciale a observé qu'il existait actuellement un ensemble relativement complet de principes et de critères concernant l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats, qui sont reconnus dans un nombre important

¹⁸ Voir, par exemple, Germán Garavano et collaborateurs, « Indicadores de desempeño judicial », Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, dans *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 18 juillet 2000 ; et Todd Foglesong et collaborateurs, « Measuring progress towards safety and justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector », Vera Institute for Justice, New York, 2003.

d'instruments internationaux et régionaux, dont certains ayant force obligatoire pour les États, et qui ont été développés par la jurisprudence des tribunaux régionaux et des organes conventionnels, et au travers d'autres documents interprétatifs, dont les rapports thématiques et les rapports de mission des précédents titulaires du mandat.

62. Quarante ans après l'entrée en vigueur du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, trente ans après l'adoption des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature et vingt-cinq ans après l'adoption des Principes de base relatifs au rôle du barreau et des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, il est temps de réexaminer la question de l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats.

63. Le contexte actuel impose de réaffirmer les engagements en faveur des principes d'indépendance et d'impartialité du système judiciaire afin que ceux-ci prennent corps. Toutes les parties prenantes, notamment les autorités politiques et les membres de la magistrature, du barreau et des services du ministère public, mais aussi les représentants de la société civile, devraient mesurer l'importance du rôle de juges, de procureurs et d'avocats indépendants dans une société démocratique, et œuvrer au respect et à la protection de l'indépendance de ces acteurs de la justice.

64. Pour la Rapporteuse spéciale, il est primordial que les acteurs du système judiciaire, les autres parties prenantes et la communauté internationale puissent être informés de la situation et des avancées d'un secteur judiciaire donné grâce à un dispositif d'indicateurs rendant accessibles les informations pertinentes. Actuellement, il manque à la communauté internationale un dispositif universel de ce type, qui puisse fournir des données cohérentes et détaillées sur la situation réelle des systèmes judiciaires nationaux.

65. La Rapporteuse spéciale pense qu'il est non seulement nécessaire, mais aussi opportun, d'élaborer un ensemble d'indicateurs qui fourniront des informations précises et pertinentes sur les institutions judiciaires nationales, ainsi que sur leur degré de conformité aux normes internationales relatives à l'indépendance judiciaire. Les indicateurs judiciaires peuvent mettre en évidence différents aspects d'un système de justice.

66. Enfin, la Rapporteuse spéciale s'attachera à mieux faire comprendre l'universalité et la centralité de son mandat en ce qui concerne la protection et la promotion des droits de l'homme. Ce faisant, elle poursuivra les réflexions engagées par ses prédécesseurs sur des sujets tels que l'accès à la justice, l'objectif de développement durable 16, l'indépendance et la situation des procureurs, l'intégrité et la responsabilité des magistrats, la situation des avocats, en particulier les obstacles à l'exercice indépendant de leur profession et les graves violations commises contre eux, ainsi que le rôle que devraient jouer les barreaux dans la protection de l'indépendance des avocats et le renforcement de l'état de droit, le jugement de civils par des tribunaux militaires et des juridictions spéciales, et l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme, autant de questions qui requièrent l'attention de la titulaire du mandat, ainsi que celle du Conseil des droits de l'homme.