



Conseil de sécurité

Distr. générale
12 octobre 2011
Français
Original : anglais

État de droit et justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après conflit

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Publié à la demande du Conseil de sécurité (S/PRST/2010/11), le présent rapport fait le point sur la suite donnée aux recommandations formulées par le Secrétaire général dans son rapport de 2004 intitulé « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou qui en sortent » (S/2004/616) et pour étudier, dans ce contexte, de nouvelles mesures qui permettraient de promouvoir l'état de droit.

L'action de l'Organisation des Nations Unies au service de l'état de droit est indispensable à la paix et à la sécurité internationales. Pendant et après les conflits, l'ONU aide les pays à rétablir l'état de droit en faisant respecter le principe de responsabilité, en renforçant le cadre normatif de la justice transitionnelle, en restaurant la confiance dans leurs institutions judiciaires et leurs organes de sécurité et en encourageant l'égalité des sexes. Elle s'attaque de plus en plus aux nouvelles menaces contre l'état de droit, comme la criminalité organisée et les trafics de toute sorte, et aux causes profondes des conflits, notamment les questions économiques et de justice sociale.

À l'avenir, la multilatéralisation croissante de l'action menée dans ce domaine devrait lui apporter la prévisibilité et la responsabilité à l'égard des résultats obtenus dont elle a besoin. Une volonté politique renforcée, une appropriation plus énergique par les États bénéficiaires et une évaluation plus objective des progrès accomplis aideront à garantir la pérennisation et l'impact des projets de réforme nationaux.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (19 décembre 2011)



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. L'état de droit et l'agenda pour la paix et la sécurité	4
III. Promouvoir l'état de droit à plusieurs niveaux	5
IV. Faire respecter le principe de responsabilité et renforcer le cadre normatif de la justice transitionnelle	7
V. Renforcer la confiance dans les institutions nationales de justice et de sécurité	11
VI. Promotion de l'égalité des sexes au moyen d'un meilleur accès à la justice	14
VII. Faire face aux nouvelles menaces et aux causes profondes des conflits	16
VIII. Fournir une aide plus prévisible, plus responsable et plus efficace en vue du rétablissement de l'état de droit.	18
IX. Pour aller de l'avant : conclusions et recommandations	20
A. À propos des négociations, des accords de paix et des mandats	21
B. À propos du système des Nations Unies	22

I. Introduction

1. Le 26 juin 2010, le Conseil de sécurité a examiné la question intitulée « Promotion et renforcement de l'état de droit dans le cadre des activités de maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Suite à cet examen, le 29 juin, le Président a prié le Secrétaire général dans une déclaration de lui présenter un rapport faisant le point sur la suite donnée aux recommandations qui figuraient dans son rapport de 2004 sur le rétablissement de l'état de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit (S/2004/616) et d'envisager dans ce contexte les mesures à prendre encore pour favoriser l'instauration de l'état de droit (S/PRST/2010/11). Après avoir dûment consulté les États Membres, les organismes du système des Nations Unies, les organisations de la société civile et des experts indépendants, je sou mets au Conseil le rapport demandé.

2. Mon rapport de 2004 voulait forger une conception commune de la justice en définissant clairement les concepts de « justice », d'« état de droit » et de « justice transitionnelle », ce qui a posé les bases d'un discours solide et cohérent sur la question. Ce rapport définissait aussi le fondement normatif de l'assistance fournie par l'ONU dans ce domaine, à savoir la Charte des Nations Unies et les quatre piliers du système juridique international moderne – droit international des droits de l'homme, droit international humanitaire, droit pénal international et droit international des réfugiés –, sans oublier les nombreux instruments relatifs aux droits de l'homme, à la prévention du crime et à la justice pénale qui ont été élaborés sous les auspices de l'ONU.

3. Au cours des sept ans qui se sont écoulés depuis la publication du rapport de 2004, l'ONU s'est employée à convaincre la communauté internationale de l'importance de l'état de droit sur les plans national et international. Comme témoins de cet engagement, je citerai le document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1), mon rapport de 2006 intitulé « Unissons nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'état de droit » (A/61/636-S/2006/980 et Corr. 1) et, depuis 2008, mon rapport annuel sur le renforcement et la coordination de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit (A/63/226, A/64/298, A/65/318 et A/66/133.). Une réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux plans national et international est prévue pour 2012 pendant le débat de haut niveau de la soixante-septième session, ce qui montre à quel point l'ONU s'investit pour élargir l'intérêt et le soutien de la communauté internationale à cette cause.

4. Depuis 2004, nos stratégies de renforcement de l'état de droit se sont affinées. L'ONU aide les pays qui traversent un conflit ou qui en sortent à rétablir l'état de droit en faisant respecter le principe de responsabilité des auteurs de crimes graves, en renforçant le cadre normatif de la justice transitionnelle, en restaurant la confiance dans les institutions judiciaires et les organes de sécurité et en encourageant l'égalité des sexes. Elle s'attaque de plus en plus aux nouvelles menaces contre l'état de droit, comme la criminalité organisée et les trafics de toute sorte, et aux causes profondes des conflits, notamment les questions économiques et de justice sociale. Ces actions sous-tendent une conception plus large de la paix et de la sécurité et sont indispensables à sa réalisation. Cependant, les États Membres et les acteurs nationaux exigent de façon tout à fait justifiée une prévisibilité, une

responsabilité à l'égard des résultats obtenus et une efficacité plus grandes dans les activités de l'Organisation. Car il faut bien reconnaître que beaucoup reste à faire pour imposer une approche commune de l'état de droit, pour baser les programmes sur des données objectives et pour inscrire la réforme du secteur de la sécurité dans le cadre plus général de l'état de droit. De même, beaucoup reste à faire pour que les États s'approprient les programmes de renforcement de l'état de droit, pour améliorer la coordination entre les donateurs et pour renforcer la volonté politique.

5. Pouvoir intervenir rapidement est capital pour le succès de notre action. Au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et ailleurs, les populations sont en train de demander des comptes à leurs gouvernements et exigent plus de transparence et d'état de droit, ce qui entraîne des changements politiques extraordinairement rapides. Pendant la rédaction du présent rapport, l'évolution accélérée des situations en Côte d'Ivoire, en Égypte, en Lybie, au Soudan du Sud, en République arabe syrienne et en Tunisie soumettait nos services compétents à une pression considérable allant jusqu'à la limite de leurs capacités. Les services de l'ONU chargés du soutien à l'état de droit ne se sont jamais encore trouvés devant des défis – ou des opportunités – historiques aussi considérables.

II. L'état de droit et l'agenda pour la paix et la sécurité

6. Il est de plus en plus largement reconnu que les États affligés par une gouvernance inefficace, des politiques répressives, la pauvreté, la délinquance violente et l'impunité sont une source importante de menace contre la paix et la sécurité internationales. Le manque aigu de moyens mis à la disposition des institutions judiciaires et des organes de sécurité, exacerbé par une corruption généralisée et par les ingérences politiques, compromet la sécurité de la population et réduit ses perspectives économiques. Le ressentiment, la méfiance, voire l'hostilité envers le gouvernement augmentent. Des mouvements idéologiques radicaux se tiennent souvent prêts à exploiter ce mécontentement et incitent les groupes marginalisés, les jeunes chômeurs et les criminels à renverser l'ordre établi par des moyens violents. La criminalité transnationale organisée fait alors son apparition, parallèlement à une instabilité croissante, ce qui donne lieu à de nouvelles formes de violence tout en minant encore plus la légitimité et les compétences des institutions étatiques.

7. Dans les sociétés qui sortent d'un conflit, les institutions judiciaires et les organes de sécurité sont trop affaiblis pour gérer les problèmes sociaux, économiques et politiques inhérents à tout processus de relèvement. Les institutions ne peuvent pas ou ne veulent pas forcer les auteurs de crimes graves commis par le passé à répondre de leurs actes et la société civile n'est pas encore suffisamment affermie pour demander des comptes à ces institutions. En l'absence d'un gouvernement effectif, il arrive qu'une partie importante de la population confie aux belligérants le soin d'assurer la sécurité et de rendre justice, conférant ainsi une certaine légitimité à des organisations terroristes et à des chefs de guerre. La confiance des citoyens alors est au plus bas, ce qui compromet tout effort collectif qui viserait à restaurer l'état de droit. Le risque de replonger dans la violence et le conflit ne fait qu'augmenter avec le temps.

8. Une conscience croissante des problèmes et des dangers qu'un déficit d'état de droit fait courir à la paix et à la sécurité internationales alimente un débat de plus en

plus animé entre les États Membres sur l'impact de l'insécurité du point de vue du développement durable et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. L'action que mène l'ONU pour renforcer le cadre normatif de la justice transitionnelle, amener les auteurs de crimes graves à répondre de leurs actes, restaurer la confiance dans les institutions et lutter contre l'inégalité des sexes est au cœur de ce débat. Comme l'a souligné récemment la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement dans le monde* de 2011, cette action est cruciale pour faciliter la mise en œuvre des complexes réformes sociales, politiques et institutionnelles nécessaires pour briser le cycle de la violence et stimuler le relèvement économique.

III. Promouvoir l'état de droit à plusieurs niveaux

9. Depuis 2004, il y a eu une prise de conscience du fait que renforcer l'état de droit nécessite plus que des compétences techniques et une aide aux programmes. Il est essentiel qu'un large éventail d'acteurs intervenant à plusieurs niveaux expriment leur volonté politique et conjuguent leurs efforts dans une action cohérente et coordonnée au service de l'intérêt collectif.

10. Comme le montrent nombre de ses résolutions soit thématiques soit portant mandat pour tel ou tel pays, le Conseil de sécurité joue un rôle de plus en plus actif dans la promotion de l'état de droit. Depuis 2004, il a fait référence à l'état de droit et à la justice transitionnelle dans plus de 160 résolutions, ce qui représente une nette augmentation par rapport à la période correspondante d'avant le rapport de 2004. Le Conseil a également inclus le soutien à l'état de droit dans le mandat de nombreuses missions politiques spéciales et missions de maintien de la paix, notamment en Afghanistan, au Burundi, en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, en Haïti, en Iraq, au Libéria, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone, au Soudan, au Soudan du Sud, au Tchad et au Timor-Leste.

11. Les résolutions du Conseil de sécurité qui prescrivent les mesures à prendre dans tel ou tel domaine thématique comprennent de plus en plus souvent des activités de soutien à l'état de droit et à la justice transitionnelle. Par exemple, dans ses résolutions 1674 (2006) et 1894 (2009), le Conseil souligne combien il importe, pour la protection des civils pendant un conflit armé, de réformer le secteur de la sécurité et d'instituer des mécanismes de mise en cause de la responsabilité individuelle. Les résolutions 1612 (2005), 1882 (2009) et 1998 (2011) établissent des mécanismes de suivi et de communication de l'information chargés de recueillir des données objectives, précises et à jour sur les violations graves des droits des enfants. Ces mécanismes sont complétés par des plans d'action, qui établissent la responsabilité des États responsables à l'égard de ces violations. De même, les résolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010) montrent l'attention que porte le Conseil aux besoins spécifiques des femmes en matière judiciaire et de sécurité.

12. Pour compléter ce solide travail du Conseil de sécurité, les représentants et les envoyés des Nations Unies s'efforcent de plus en plus de faire inclure des clauses concernant l'état de droit et la justice transitionnelle dans les accords de paix. La politique des Nations Unies décrite dans le rapport de 2004, qui consiste à refuser de reconnaître toute amnistie pour les crimes de génocide, les crimes de guerre, les

crimes contre l'humanité et les violations flagrantes des droits de l'homme, influence de plus en plus la teneur des accords de paix, cessez-le-feu et autres accords de ce genre. Les amnisties générales sont beaucoup moins fréquentes aujourd'hui. Par contre, l'inclusion de clauses concernant d'éventuels mécanismes de justice et de mise en cause de la responsabilité individuelle dans les accords de paix demeure inégale.

13. Il importe que le Conseil de sécurité adhère aux principes fondamentaux de l'état de droit pour assurer la légitimité de son action. La création des tribunaux pénaux internationaux et l'adoption de régimes de sanctions complexes ont amené à se poser la question de savoir si le Conseil était lié par le droit international. L'élargissement du mandat du Médiateur dans le cadre du régime de sanctions contre Al-Qaida en application de la résolution 1989 (2011) du Conseil et le recours croissant à la Cour internationale de Justice pour clarifier les éléments juridiques de différends internationaux sont des mesures qui devraient renforcer la légitimité de l'action menée par le Conseil. Le rôle de la Cour dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales est renforcé quand les États Membres acceptent sa compétence obligatoire.

14. Les représentants de l'ONU dans les pays, comme par exemple les représentants spéciaux, les représentants spéciaux adjoints et les coordonnateurs résidents, font activement la promotion de l'état de droit, notamment en Colombie, en Côte d'Ivoire, en Haïti, au Libéria, au Népal et en République démocratique du Congo. L'autorité dont jouissent ces représentants est capitale pour favoriser une meilleure coordination entre les organismes des Nations Unies et attirer l'attention de leurs interlocuteurs nationaux au plus haut niveau sur les problèmes qui préoccupent ces organismes. Étant donné que les situations de conflit et d'après conflit sont des environnements complexes où de nombreuses priorités se font concurrence, le Siège des Nations Unies doit fournir à ses représentants sur le terrain des directives politiques et opérationnelles plus robustes sur l'état de droit.

15. Il est de plus en plus reconnu qu'une promotion efficace de l'état de droit passe par une coordination plus active entre l'ONU, les États Membres et les acteurs nationaux. Les États Membres fournissent la plus grande partie du financement du soutien à l'état de droit par le biais de programmes bilatéraux, qui sont souvent menés en parallèle avec les programmes multilatéraux et les stratégies nationales. Une meilleure coordination des programmes bilatéraux, menée en collaboration avec le système des Nations Unies et harmonisée avec les stratégies nationales, favorise souvent une utilisation plus efficace et plus productive des ressources. La coordination est plus facile quand les programmes de soutien à l'état de droit sont financés au moyen de ressources mises en commun ou de mécanismes bien établis. Les ressources financières devraient encourager une programmation conjointe entre les organismes du système des Nations Unies et avec les partenaires externes. Le souhait exprimé par un nombre toujours plus élevé de pays, tant donateurs que bénéficiaires, de voir mettre en place un dispositif international de coordination des donateurs pour le secteur de l'état de droit mérite d'être entendu.

16. Pour jouir de l'autorité et de la légitimité indispensables à leur efficacité, les activités visant à renforcer l'état de droit dépendent de l'appui et de l'implication des acteurs nationaux. L'implication de ces acteurs dans la coordination et l'élaboration des stratégies de renforcement de l'état de droit doit être encouragée plus activement. En complément, le point de vue d'un maximum de protagonistes

nationaux, y compris les femmes et les groupes marginalisés, doit être pris en compte dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions dans le champ de l'état de droit et de la justice transitionnelle.

IV. Faire respecter le principe de responsabilité et renforcer le cadre normatif de la justice transitionnelle

17. Les programmes de justice transitionnelle favorisent le respect du principe de responsabilité, renforcent le respect des droits de l'homme et sont essentiels pour créer dans la population l'esprit civique indispensable pour soutenir la réforme de l'état de droit, le développement économique et la gouvernance démocratique. Ils peuvent comprendre à la fois des mécanismes judiciaires et des mécanismes non judiciaires, avec par exemple l'ouverture de poursuites judiciaires contre des individus, des réparations aux victimes, des commissions de la vérité, une réforme des institutions, des procédures de vérification des antécédents des personnels de sécurité et, le cas échéant, de licenciement.

18. Depuis 2004, les programmes de justice transitionnelle ont été largement intégrés à l'action de l'ONU au service de l'état de droit et à la planification stratégique des situations d'après conflit. L'ONU a considérablement accru son expérience en la matière, ce qui lui permet d'adopter une approche plus complète et plus élaborée. On comprend maintenant que des consultations approfondies dans le pays concerné sont essentielles pour s'assurer que les mécanismes de justice transitionnelle répondent aux besoins des populations touchées par le conflit, et notamment des victimes. En outre, il apparaît de plus en plus clairement que les mesures de justice transitionnelle qui évoluent avec le temps et ont fait l'objet d'une appropriation nationale forte ont pour résultat une plus grande stabilité politique dans les situations d'après conflit.

19. L'ONU a renforcé le cadre normatif de la justice transitionnelle, notamment pour ce qui est du droit à la justice, du droit à la vérité et de la garantie que les exactions commises pendant le conflit ne se reproduiront pas. On notera en particulier qu'en 2005, l'Assemblée générale a réaffirmé le droit des victimes à réparation en adoptant les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire (résolution 60/147, annexe).

20. Il est aujourd'hui largement reconnu que les processus de justice transitionnelle et le renforcement des capacités institutionnelles se renforcent mutuellement. On sait, par exemple, que les procédures de vérification des antécédents des personnels de sécurité et l'ouverture de poursuites judiciaires devant les tribunaux nationaux peuvent aider à démanteler des services de l'État compromis par leurs exactions et des réseaux criminels qui risquent de faire obstacle au renforcement des institutions judiciaires et des organes de sécurité. Les rapports des commissions de la vérité peuvent révéler l'ampleur des violations, faire connaître les droits des victimes et indiquer les grandes lignes des réformes à engager. Les processus de justice transitionnelle peuvent aider à renforcer les capacités des institutions judiciaires et des organes de sécurité nationaux quand ceux-ci sont associés à la conception et à la mise en œuvre des programmes de

poursuites devant les tribunaux nationaux ou quand ils s'investissent dans la suite à donner au travail de manifestation de la vérité. Le renforcement des capacités des autres institutions peut, à son heure, créer des conditions de sécurité plus favorables qui permettront aux autorités de procéder à des enquêtes, ou aux témoins et aux victimes de participer aux mécanismes de manifestation de la vérité. Même si les liens entre les processus de justice transitionnelle et le renforcement des capacités des institutions ont été renforcés depuis 2004, il faudra redoubler d'efforts pour intégrer nos stratégies.

21. L'Organisation doit veiller à ce que les populations marginalisées, y compris les déplacés, les réfugiés, les femmes et les enfants, soient pleinement associées aux mécanismes de justice transitionnelle. On admet de plus en plus largement que la participation librement consentie des enfants à ces mécanismes facilite l'application du principe de responsabilité et favorise la réconciliation. De plus en plus, les mécanismes judiciaires et non judiciaires amènent les auteurs de violences envers les enfants à répondre de leurs actes. Ceci dit, les enfants qui participent à ces mécanismes doivent pouvoir compter sur des politiques, des procédures et des pratiques adaptées à leur âge. Il reste aussi à élaborer des règles minima communes concernant les enfants et la justice transitionnelle.

22. Depuis 2004, les femmes et les filles ont été associées de plus en plus activement aux processus de justice transitionnelle, et elles ont mis en lumière les terribles séquelles des déplacements forcés, des enlèvements, de la violence sexuelle et sexiste et des violations des droits économiques et sociaux dont elles ont été victimes. Les mandats des processus de justice transitionnelle devront prendre en compte la situation particulière des femmes et des enfants. Il faudra aussi adopter des procédures de protection des victimes et des témoins plus sensibles aux besoins des femmes et offrir aux enfants un soutien psychologique et social adapté à leur âge. Pour orienter notre travail à l'avenir, il faudra évaluer de façon plus systématique l'impact des mesures de justice transitionnelle sur les femmes et les enfants.

23. Les mécanismes non judiciaires comme les commissions de la vérité peuvent jouer un rôle important en mettant face à leurs responsabilités les auteurs de violations des droits de l'homme. Ils peuvent marquer une rupture avec le passé et aider la population à accorder sa confiance à des institutions judiciaires et de sécurité fraîchement reconstituées. Depuis 2004, des commissions de la vérité ont été établies au Kenya en 2008, au Libéria en 2005, au Timor-Leste en 2005 et aux Îles Salomon en 2008, et sont en préparation au Burundi, en Côte d'Ivoire, au Népal et en Ouganda.

24. L'expérience montre que les commissions de la vérité peuvent perdre rapidement leur crédibilité si elles ne sont pas correctement financées, planifiées et dirigées, ce qui mine la confiance même qu'elles sont censées rétablir. Elles risquent fortement d'échouer si elles sont introduites trop tôt dans un processus politique, si elles sont manipulées à des fins politiques ou si elles ne sollicitent pas suffisamment la participation des intéressés, notamment les populations d'accès difficile comme les déplacés ou les réfugiés. Une forte appropriation nationale est indispensable. Malheureusement, trop de gouvernements se dispensent d'appliquer les recommandations des commissions de la vérité, ce qui prouve la nécessité de mettre en place des mécanismes de suivi et de susciter un engagement politique actif et à long terme de la part de la communauté internationale et de la société civile. Le

soutien de l'ONU à l'application des recommandations futures d'une nouvelle commissions de la vérité doit être prévue dès le stade de la planification de cette commission. Il est de plus en plus largement reconnu que les commissions de la vérité doivent aussi s'attaquer aux aspects du conflit touchant aux droits économiques, sociaux et culturels si l'on veut améliorer les perspectives de paix et de sécurité à long terme.

25. Les commissions d'enquête sont de plus en plus considérées comme des outils efficaces pour mettre au jour des faits justifiant une mise en cause plus large de la responsabilité individuelle des auteurs de crimes graves. Depuis 2004, des commissions internationales ont enquêté sur la situation en Côte d'Ivoire, en Guinée, aux Îles Salomon, au Liban, au Libéria, en Libye, au Pakistan, au Soudan (Darfour), en République arabe syrienne, au Timor-Leste et dans les territoires palestiniens occupés. Elles ont encouragé les autorités nationales à agir et elles ont préparé le terrain pour des procès futurs. De plus, le Conseil de sécurité s'est appuyé sur les travaux de commissions d'enquête pour déférer certains dossiers, comme celui du Darfour, à la Cour pénale internationale. Les commissions d'enquête ont aussi recommandé un large éventail de mesures non judiciaires, comme la création de commissions de la vérité, le versement de réparations aux victimes et la réforme de certaines institutions. Dotées de moyens d'investigation spécialisés, les commissions d'enquête se sont avérées indispensables pour prouver l'utilisation de la violence sexuelle comme tactique de guerre.

26. Comme cela a été souligné dans le rapport de 2004, les États ont l'obligation d'agir à la fois contre les auteurs de violations des droits de l'homme et pour les victimes. La réparation du préjudice subi est sans doute l'outil judiciaire le plus centré sur les victimes et le plus à même de changer leur vie. L'expérience acquise par l'ONU montre que le versement de réparations peut faciliter la réconciliation et renforcer la crédibilité de l'État, et par là amener une paix plus stable et plus durable dans les sociétés qui sortent d'un conflit. Le versement de réparations aux victimes peut aussi réduire le ressentiment provoqué dans certaines populations par les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration qui attribuent des avantages divers aux ex-combattants, et donner aux victimes les moyens de participer plus activement à l'action de reconstruction. L'ONU aide actuellement certains États Membres à remplir leur obligation de réparation, en renforçant au besoin les capacités de leurs institutions. Des programmes d'indemnisation des victimes existent actuellement en Colombie, au Guatemala, au Népal, en Sierra Leone, au Timor-Leste et en Ouganda.

27. Les réparations sont aussi de plus en plus considérées comme un moyen important de lutter contre l'inégalité des sexes, qui est une des causes profondes de la violence faite aux femmes et aux filles. Le versement de réparation aux victimes de la violence sexuelle et sexiste doit inscrire l'indemnisation des personnes concernées dans le cadre plus large de la lutte contre la marginalisation économique et sociale des femmes, avec notamment un meilleur accès à la santé, à l'éducation et aux droits fonciers et des mesures effectives de redistribution de la richesse. Bien que le droit des enfants à des réparations soit largement reconnu, peu d'entre eux ont bénéficié de programmes d'indemnisation à ce jour. Les besoins des enfants doivent être mieux pris en compte dans la conception des programmes de réparation. En outre, il faut faire plus pour s'assurer que les poursuites engagées devant les tribunaux pénaux internationaux et nationaux soient dotées des moyens suffisants non seulement pour prononcer des condamnations, mais aussi pour offrir des

réparations. Les programmes d'indemnisation devront bénéficier d'un meilleur soutien administratif et politique.

28. L'Organisation continue de jouer un rôle de premier plan pour ce qui est de traduire en justice les personnes accusées de crimes internationaux graves. Les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda ainsi que le Tribunal spécial pour la Sierra Leone continuent d'élargir le champ d'application de la responsabilité pénale internationale. Par exemple, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a ouvert la voie aux sanctions individuelles pour violations des droits de l'enfant et a rendu des arrêts qui ont fait jurisprudence sur les mariages forcés. En outre, la documentation considérable réunie et classée par ces tribunaux garantit que l'histoire ne pourra pas être déformée plus tard à des fins politiques. Le Tribunal spécial pour le Liban mis en place pour poursuivre les responsables de l'attentat qui a causé la mort de l'ancien Premier Ministre Rafiq Hariri, est entré en activité en 2009. Les juges de chacune de ses chambres sont en majorité des juges internationaux.

29. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal spécial pour la Sierra Leone ont fait des progrès importants dans leurs stratégies de fin de mandat, en déférant aux juridictions nationales, au Rwanda et en ex-Yougoslavie, les accusés de rang subalterne et en rendant leurs archives accessibles au public. Un Mécanisme international chargé d'exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux a été créé, avec des divisions à Arusha, pour le Tribunal pénal international pour le Rwanda, et à La Haye, pour le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. De même, le Mécanisme chargé d'exercer les fonctions résiduelles du Tribunal spécial pour la Sierra Leone a été mis sur pied pour exercer les fonctions du Tribunal spécial une fois le procès de Charles Taylor terminé. Il faudra prendre soin, au cours des années à venir, d'assurer une large diffusion aux travaux de ces tribunaux.

30. Ces dernières années ont vu la création d'un certain nombre de mécanismes « hybrides », comme les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, qui ont commencé à fonctionner en 2006, et la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala, qui est entrée en activité en 2007. Ces mécanismes hybrides sont souvent composés de juges et de procureurs internationaux et nationaux, et sont parfois constitués en chambres spéciales des juridictions nationales. Ils s'avèrent moins coûteux que les tribunaux ad hoc et plus accessibles pour les populations concernées. Habituellement sis dans le pays concerné, ces tribunaux hybrides sont plus à même de renforcer la confiance dans l'État. Ils peuvent aussi aider à renforcer les capacités des systèmes judiciaires nationaux dans les pays où ils s'appuient en grande partie sur des procureurs et des juges locaux. Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, le Tribunal spécial pour le Liban, le Tribunal pénal international pour le Rwanda et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ne prévoient pas la peine de mort.

31. La Cour pénale internationale, qui a commencé à travailler le 1^{er} juillet 2002 quand le Statut de Rome est entré en vigueur, compte 118 États parties. Elle a ouvert des enquêtes sur six situations et mis 16 personnes en accusation, dont 5 détenues. Trois accusés ont comparu volontairement devant la Cour. Le Conseil de sécurité a déféré les dossiers du Darfour et de la Libye à la Cour pour enquête, faisant savoir

ainsi que la responsabilité individuelle pour les crimes internationaux était une priorité de la communauté internationale. Cependant, la coopération des États à l'exécution de certains mandats d'arrêt internationaux demeure problématique : sur 26 personnes sous mandat d'arrêt international ou sous assignation à comparaître 10 demeurent en liberté. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda a encore neuf actes d'accusation en suspens. Le Conseil de sécurité doit exiger que les États coopèrent pleinement avec les tribunaux internationaux et les mécanismes hybrides, y compris en assurant le transfèrement des accusés aux tribunaux qui le demandent.

32. Comme il est dit dans le rapport de 2004, les systèmes judiciaires nationaux doivent constituer le premier recours dans l'application du principe de responsabilité. Cependant, quand ces systèmes nationaux ne peuvent pas ou ne veulent pas poursuivre les auteurs de crimes internationaux, la communauté internationale est disposée à agir. Il arrive souvent que les institutions nationales n'aient pas les compétences ni les moyens nécessaires pour traiter des affaires complexes concernant des crimes à caractère international ou des personnalités. Par exemple, en contexte de conflit, les compétences en matière d'enquête et de poursuites nécessaires pour analyser les preuves documentaires et les témoignages et hiérarchiser les priorités dans la sélection des affaires peuvent faire cruellement défaut aux juridictions nationales. Ces dernières peuvent aussi ne pas avoir les moyens d'assurer la protection des témoins et l'archivage des pièces et documents. Les exigences particulières de la justice pénale internationale doivent être intégrées de façon plus systématique dans le renforcement des capacités nationales. Des efforts doivent être faits pour mettre en œuvre l'ensemble du Statut de Rome, y compris son règlement de procédure et de preuve et les dispositions qui concernent les éléments des crimes, la protection des témoins, l'octroi de réparations aux victimes, et les conseils en matière d'égalité des sexes. Doter les États des moyens de juger les crimes graves sera moins coûteux et renforcera les systèmes judiciaires nationaux dans leur ensemble. C'est pourquoi le système des Nations Unies mène une action coordonnée pour aider les autorités nationales à mettre en œuvre le principe de complémentarité entre la Cour pénale internationale et les juridictions nationales. Étant donné le nombre des acteurs et des activités qui pourraient être concernés, il est essentiel d'assurer une bonne coordination entre les donateurs et avec les acteurs nationaux pour tout ce qui touche au financement et à l'assistance technique. L'ONU est bien placée pour centraliser cette coordination.

V. Renforcer la confiance dans les institutions nationales de justice et de sécurité

33. L'Organisation des Nations Unies a recours à diverses activités de renforcement des capacités, de réforme juridique et de sensibilisation aux droits en vue de renforcer la confiance dans les institutions nationales de justice et de sécurité et leur légitimité. Depuis 2004, les modalités d'action de l'Organisation se sont développées, ce qui se traduit par un contrôle accru des pays sur les programmes, des efforts plus concertés pour adopter des approches sectorielles et une importance accrue accordée aux initiatives visant à faciliter l'accès à la justice.

34. Parmi les évolutions les plus marquantes depuis 2004, les acteurs nationaux jouent désormais un plus grand rôle dans la promotion, la conception et l'exécution de programmes relatifs à l'état de droit, ce qui augmente leurs chances d'avoir un

impact durable. À l'heure actuelle, les programmes relatifs à l'état de droit s'inscrivent dans le cadre des stratégies nationales de développement et s'alignent sur elles, notamment en Afghanistan, au Kenya, au Libéria et au Sud-Soudan. L'ONU a plus tiré parti des capacités des organisations nationales de la société civile pour orienter et faciliter l'accès à la justice. La prise en charge des programmes relatifs à l'état de droit par les pays est améliorée lorsque les autorités nationales sont formées à la conception, à la gestion, au suivi et à l'évaluation de programmes. Favoriser la prise en charge nationale requiert des engagements plus importants en matière de direction et de soutien politique et financier de la part des acteurs nationaux. Comme il ressort de contextes aussi divers que ceux de l'Indonésie, du Libéria et du Timor-Leste, la détermination nationale constitue un puissant facteur d'impulsion du développement institutionnel.

35. Depuis 2004, il est de plus en plus évident que nos activités de renforcement des capacités doivent être axées sur la police, les procureurs, les secteurs judiciaire et pénitentiaire dans le cadre d'une approche sectorielle de renforcement de l'état de droit. Dans de nombreux cas, les efforts importants accomplis en matière d'équipement et de formation des forces de police ne vont pas de pair avec des investissements similaires en matière de renforcement des capacités dans les secteurs judiciaire et pénitentiaire. Des taux élevés de détention provisoire en résultent, ce qui aboutit à la surpopulation carcérale et à des risques accrus d'émeute et d'évasion de délinquants dangereux. En dépit d'une attention accrue depuis 2004, un soutien plus important est requis pour fournir les ressources humaines et l'infrastructure garantissant des conditions humaines de détention. Il faut intensifier les efforts pour utiliser le procédé des audiences foraines, une défense judiciaire et des systèmes de suivi des affaires afin de réduire les retards de procédure qui entraînent une surpopulation carcérale. Étant donné que la privation de liberté demeure une forme courante de sanction des délinquants juvéniles, il convient de porter une attention aux sanctions non judiciaires, aux mesures de substitution à la détention et à la justice réparatrice.

36. Dans de nombreuses situations de conflit et d'après conflit, les délais de traitement des affaires sont aggravés par des décisions judiciaires inadéquates, car les juges et les procureurs ont fréquemment une formation juridique insuffisante ou inexistante et ne disposent que de maigres ressources juridiques. En outre, les systèmes d'administration judiciaire sont généralement déficients ou se sont complètement effondrés et les compétences nécessaires pour les faire fonctionner sont rares. Reconnaisant cela, les efforts faits par l'ONU pour renforcer ces capacités s'attachent à améliorer l'efficacité administrative, le professionnalisme et le respect des normes et règles internationales. La formation en matière de règles d'administration de la preuve et de procédure, alliée aux efforts faits pour harmoniser les politiques dans le secteur de la justice ont produit des résultats immédiats, visibles et significatifs, notamment en Guinée, au Libéria, en Sierra Leone et au Timor-Leste. Dans le Somaliland, les efforts de l'Organisation ont considérablement amélioré le taux et la qualité des condamnations pénales. En République démocratique du Congo, l'ONU a quadruplé les effectifs des enquêteurs de police. Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires, mandatées au titre des résolutions 1925 (2010) et 1991 (2011) du Conseil de sécurité pour aider les autorités congolaises chargées de la justice militaire à poursuivre les auteurs présumés de violations des droits de l'homme, amélioreront considérablement les capacités en matière de poursuites.

37. Les coûts prohibitifs, la corruption et les préjugés socioculturels font souvent obstacle à l'accès à la justice. Parmi les faits nouveaux les plus marquants depuis 2004, les programmes d'accès à la justice de l'ONU ont aidé des dizaines de milliers d'individus vulnérables à obtenir justice. À travers le soutien apporté à l'assistance juridique, la formation des défenseurs publics et l'assistance parajuridique, la sensibilisation aux droits et la collaboration étroite avec les autorités de la justice informelle, les programmes d'accès à la justice ont entraîné des augmentations significatives des condamnations pour crimes violents, y compris pour violences sexuelles et sexistes. Au Guatemala, au Libéria, en Sierra Leone, en Somalie et au Soudan, les efforts faits pour faciliter l'accès à la justice contribuent non seulement à mettre fin à l'impunité, mais également à renforcer les capacités institutionnelles grâce aux pressions exercées par l'opinion publique. Les audiences foraines constituent un outil particulièrement important appuyant l'accès à la justice des populations rurales, des déplacés et des réfugiés.

38. De pair avec des ressources et une attention accrues, les incidences systémiques des programmes relatifs à l'accès à la justice doivent être évaluées de manière plus précise. Les efforts visant à identifier et soutenir les procédures qui contestent des politiques ou des lois plus générales qui ont des incidences sur les groupes vulnérables, aussi connues sous le nom de procédures intentées aux fins de sensibilisation, doivent faire l'objet d'une attention plus grande de la part des programmes d'assistance juridique de l'ONU. De meilleurs programmes de protection des témoins et réseaux d'orientation sont également requis, en particulier dans les affaires impliquant des violences sexuelles et sexistes. Une meilleure intégration des droits des enfants en tant que victimes et témoins d'actes criminels améliorera également la programmation en matière d'accès à la justice.

39. Dans de nombreuses situations d'après conflit, les mécanismes de justice informelle sont le seul recours disponible pour servir les besoins du public en matière de justice. Reconnaissant le potentiel des dispositifs informels en matière de renforcement de l'état de droit, l'Organisation a amélioré sa compréhension des systèmes de justice informelle. Bien qu'ils émettent des décisions rapides et exécutoires, l'Organisation est consciente de leur respect inégal des normes et règles internationales et des préjugés sexistes généralisés. Les Nations Unies aident à établir des liens entre les mécanismes de justice formelle et non formelle, entre autres, au Libéria, au Népal, en Somalie et au Timor-Leste. Le rôle potentiel que peuvent jouer les pratiques de la justice non formelle pour améliorer la paix et la sécurité au moyen des techniques de médiation traditionnelle a été reconnu.

40. Le manque chronique d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité du pouvoir judiciaire compromet gravement la légitimité institutionnelle et peut exacerber les tensions entre groupes, aboutissant à un risque accru de conflit violent. Il convient de redoubler d'efforts, en particulier dans le contexte de la Convention des Nations Unies contre la corruption, pour fournir des garanties constitutionnelles concernant l'indépendance de la justice, le contrôle judiciaire sur les questions de gestion interne, les nominations à des fonctions judiciaires fondées sur le mérite, le renforcement des associations professionnelles de juristes et des dispositifs et procédures disciplinaires bien conçus. Malheureusement, les efforts de l'Organisation ont eu des résultats limités à ce jour. Un engagement politique plus coordonné de la part de tous les acteurs – les responsables de l'ONU sur le terrain, la communauté diplomatique internationale, le Conseil de sécurité et autres organes de l'ONU, les organisations régionales, et les institutions financières

internationales – doit être mobilisé afin de produire des résultats. Au niveau des pays, les organisations de la société civile doivent être habilitées à suivre et à superviser les institutions judiciaires pénales et civiles. Enfin, davantage d'efforts peuvent aussi être faits pour renforcer les capacités de défense judiciaire afin de limiter les abus de pouvoir et d'assurer une procédure en bonne et due forme.

VI. Promotion de l'égalité des sexes au moyen d'un meilleur accès à la justice

41. Dans nombre de situations, les femmes et les filles sont confrontées à la violence, à la marginalisation économique et politique et à la négation de leurs droits fondamentaux. L'inégalité des sexes est à l'origine de ces situations et elle est alimentée par la discrimination dans des domaines tels que l'emploi, les droits politiques, l'éducation, les soins de santé et les droits de propriété. Des cadres juridiques déficients favorisent les politiques et pratiques discriminatoires des institutions, limitant l'accès des femmes à la justice. Les préjugés sexistes de la justice d'État et des acteurs de la sécurité découragent les femmes et les filles de signaler les infractions perpétrées contre elles et ont pour résultat qu'un plus grand nombre d'entre elles renoncent à exercer leurs droits. Les conflits exacerbent les conditions existantes d'inégalité, permettant et encourageant la prolifération des formes les plus vicieuses de violence fondées sur le sexe, notamment le recours fréquent à la violence sexuelle comme tactique de guerre. Les conflits détruisent également les réseaux communautaires et sociaux poussant les femmes et les familles qui dépendent d'elles plus avant dans le dénuement et dans des périodes cycliques de pauvreté.

42. Depuis 2004, on comprend mieux que les femmes et les filles sont affectées de façon unique et disproportionnée par les effets directs et indirects des conflits et par leurs retombées. Ceci a commencé à informer la mise au point des interventions relatives à l'état de droit qui abordent spécifiquement les préoccupations des femmes en matière de justice et de sécurité. À l'heure actuelle, on redouble d'efforts pour réformer la législation antidiscriminatoire, améliorer l'accès à la justice et mettre un terme à l'impunité pour les violences à caractère sexuel ou sexiste et garantir la participation des femmes aux institutions et aux forums de renforcement de la paix dans le cadre d'une réponse globale visant à créer des changements radicaux dans la vie des femmes et des filles. Les programmes de l'ONU ont été renforcés par les résolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010) du Conseil de sécurité, qui appellent à prendre des mesures concrètes pour mettre un terme à l'impunité en matière de violences sexuelles et sexistes, garantir des réformes judiciaires tenant compte de la problématique hommes-femmes et assurer la participation des femmes dans tous les aspects du rétablissement à la suite des conflits, notamment la justice et la réforme du secteur de la sécurité. En particulier, l'équipe d'experts créée en 2010 au titre du paragraphe 8 de la résolution 1888 (2009) est spécifiquement chargée de renforcer les capacités nationales de lutte contre l'impunité en matière de violences sexuelles et a déjà été active en République démocratique du Congo, en Somalie et au Sud-Soudan.

43. L'expérience a montré que la priorité accordée par les États à la stabilité politique peut retarder les mesures législatives nécessaires pour remédier à la violence à l'égard des femmes. La mobilisation de la société civile et les

interventions en matière de justice transitionnelle sont importantes pour induire des changements dans la législation et dans les attitudes. En Sierra Leone, le processus de la Commission Vérité et réconciliation a aidé à générer un élan en faveur d'une législation ultérieure qui améliorerait les droits et la sécurité des femmes, notamment en criminalisant les violences familiales. Des réformes législatives réussies abordant les questions des violences sexuelles et sexistes, de la famille, de la pauvreté et de la propriété foncière en Colombie, au Népal, au Rwanda et en Ouganda sont autant de puissants symboles de l'engagement national pour mettre un terme à la violence contre les femmes et les filles. Toutefois, trop souvent, la promulgation d'une législation n'est pas suivie d'effet. La mise en œuvre est plus probable lorsqu'elle s'accompagne d'un cadre politique global qui inclut des modalités de financement spécifiques et un plan ou une stratégie nationale d'action. L'Organisation doit poursuivre ses efforts pour suivre les lois afin de veiller à leur application et de garantir leur efficacité.

44. Dans des situations de conflit et d'après conflit, l'échec chronique des institutions judiciaires qui ne répondent pas aux droits et aux préoccupations des femmes aboutit à des taux élevés de sous-signalement et de femmes qui renoncent à faire valoir leurs droits. Depuis 2004, des efforts supplémentaires ont été accomplis pour garantir que les mandats, procédures et cultures organisationnelles des institutions de justice et de sécurité soient sensibles à la problématique hommes-femmes. Une aide juridictionnelle accrue, un soutien parajuridique et des efforts de sensibilisation autonomisent les femmes. À la suite de ces initiatives, un nombre plus important d'auteurs de violences sexuelles et sexistes est maintenant déféré devant la justice dans des pays ou des régions tels que le Kosovo, le Népal, la République démocratique du Congo, la Sierra Leone, le Soudan, le Sud-Soudan et le Tchad. Le recours croissant aux audiences foraines complète ces évolutions, amenant les juges et les procureurs sur des lieux de crimes par ailleurs reculés dans l'est du Tchad, l'est de la République démocratique du Congo, en Haïti, au Népal et ailleurs.

45. Une augmentation importante du financement de l'accès des femmes aux programmes de justice est requise. De telles initiatives doivent se concentrer sur les problèmes économiques et sociaux sous-jacents qui provoquent les inégalités. En outre, une approche globale de l'accès à la justice qui aborde les conséquences physiques, psychologiques et, au sens large, socioéconomiques des violations est nécessaire. Au Burundi, au Libéria et en Somalie, les centres polyvalents qui offrent aux survivants des soins médicaux, un soutien psychologique, l'accès à des enquêteurs de la police et à une assistance juridictionnelle dans un même lieu s'avèrent efficaces pour atténuer la victimisation secondaire et réduire les délais de procédure tout en améliorant les taux de condamnation.

46. L'Organisation doit également continuer de promouvoir la participation des femmes pour définir la portée, le mandat et la conception de tous les dispositifs judiciaires mis en place après un conflit, conformément à la résolution 1325 (2000). La discrimination peut être traitée à travers la participation des femmes aux institutions de justice et de sécurité. L'augmentation du nombre des femmes cadres peut être facilitée par des programmes encourageant les femmes à poursuivre des carrières juridiques et au moyen de quotas minimaux obligatoires pour la participation des femmes à l'administration de la justice.

VII. Faire face aux nouvelles menaces et aux causes profondes des conflits

47. La criminalité transnationale organisée s'implante dans les sociétés en situation de conflit et d'après conflit, et constitue une menace nouvelle pour la paix et la sécurité, le développement et l'état de droit. C'est particulièrement vrai dans le cas de la piraterie et du trafic, qui sont responsables de taux élevés de délinquance violente et qui alimentent l'instabilité transfrontière. Des groupes criminels organisés, structurés en réseaux, remettent en question le monopole de l'usage de la force réservé à l'État. En ce qui concerne la capacité à s'organiser, l'utilisation des nouvelles technologies et l'exploitation des réseaux, les autorités de maintien de l'ordre sont parfois en retard par rapport à ce type de groupes. Le manque de coopération entre les services de maintien de l'ordre à l'intérieur et au-delà des frontières freine les progrès. Du même coup, l'essor de la corruption et du blanchiment d'argent, dont se nourrit la criminalité transnationale organisée, affaiblit les économies nationales et vide les caisses des États.

48. Reconnue comme étant à la fois une cause et une conséquence de l'instabilité, la criminalité transnationale organisée est de plus en plus combattue par un travail visant à renforcer les capacités sur le long terme, dans le cadre plus large de la promotion de l'état de droit. En Somalie par exemple, les stratégies de lutte contre la piraterie déployées par l'Organisation des Nations Unies consistent à offrir aux juges et aux procureurs une assistance technique portant sur les lois antipiraterie, l'aide judiciaire et les capacités carcérales. Il est de plus en plus communément admis que le problème de la criminalité transnationale organisée devrait être abordé immédiatement après les conflits, dans le cadre de l'engagement de l'ONU, afin d'empêcher les associations de malfaiteurs de consolider et d'institutionnaliser rapidement leur influence. Le recours de plus en plus fréquent à des évaluations de la situation du crime organisé menées par l'ONU dans les pays où se déroulent des opérations de maintien de la paix est, à cet égard, un fait encourageant.

49. Il y a en outre une prise de conscience grandissante du fait qu'il faut des solutions régionales pour s'emparer du problème de la criminalité transnationale organisée, ce qui implique une étroite coopération et un renforcement des capacités au niveau national comme au niveau régional. L'Organisation s'emploie de plus en plus à améliorer le partage du renseignement entre les États et la coopération en matière de répression. Couplée aux changements politiques importants survenus dans la région, l'aide apportée par l'Organisation à l'Initiative côtes de l'Afrique de l'Ouest, en coopération avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, a permis de réduire nettement le trafic de drogue dans les États de la sous-région après 2007. Le renforcement de la coordination, des infrastructures et des capacités dans la police, les services du procureur et l'administration pénitentiaire a permis d'arrêter et de traduire en justice un plus grand nombre de pirates à Djibouti, au Kenya et aux Seychelles.

50. L'ONU devrait de plus en plus prendre en compte le problème de la criminalité transnationale organisée dans ses programmes de promotion de l'état de droit. Une coopération plus efficace entre les différentes institutions est nécessaire pour améliorer les résultats. Pour régler durablement le problème de la criminalité transnationale organisée, en se fondant sur la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses Protocoles, il faudra peut-être mettre l'accent sur l'aptitude des institutions de justice et de sécurité à fournir des services

de base. Des tribunaux et des enquêteurs spécialisés dans certaines infractions, comme la corruption, peuvent s'avérer nécessaires dans certaines circonstances. Il faut également surveiller et arrêter les transferts de capitaux à des chefs de groupes qui se livrent à la piraterie et au trafic de drogue, et aider à la réalisation d'enquêtes plus approfondies dans les cas d'enrichissement suspect. Les progrès de la lutte contre la corruption peuvent contribuer à freiner l'essor de la criminalité transnationale organisée, à instaurer la confiance en l'État et à rétablir un cadre normatif. Tout cela nécessite une solide volonté politique, sans laquelle les organes de lutte contre la corruption ne pourront pas tenir leurs promesses. Le corps diplomatique, les responsables nationaux, le secteur privé et les responsables du système des Nations Unies doivent se mobiliser de concert pour concrétiser les efforts consentis en matière de recouvrement d'avoirs et de lutte contre la corruption.

51. Outre les dangers créés par la criminalité transnationale organisée, de plus en plus, on sait bien que les rancœurs nées de violations des droits économiques et sociaux sont susceptibles, lorsqu'elles s'enveniment, de provoquer des conflits violents. Le déplacement et le retour à grande échelle de populations civiles font ressortir des querelles liées au logement, à la terre, à la propriété et à l'extraction des ressources naturelles. Ces questions sont pourtant cruciales pour la paix et la sécurité dans de nombreux contextes. Le statut d'apatride est lui aussi de plus en plus considéré comme un facteur qui contribue grandement à l'insécurité, aux violations des droits de l'homme, aux déplacements forcés et aux conflits violents. L'Organisation est résolue à soutenir et à promouvoir les mesures visant à prévenir ce phénomène, en particulier en luttant contre la discrimination, qui est à la fois la cause et la conséquence la plus courante de ce statut, et en veillant au respect des droits fondamentaux des apatrides.

52. L'Organisation des Nations Unies doit promouvoir le dialogue sur la question de la réalisation des droits économiques et sociaux, et offrir des résultats concrets en ayant recours à des mécanismes de justice transitionnelle, à des réformes judiciaires, au renforcement des capacités et à la tenue de registres cadastraux et d'état civil, entre autres initiatives. S'agissant des réformes judiciaires, l'assistance fournie par l'Organisation peut permettre, entre autres choses, de s'assurer que les mesures de protection inscrites dans la Constitution garantissent aux groupes marginalisés le droit à la justice sur les plans économique et social. À cet égard, il serait bon de mettre en place à l'ONU des structures permanentes chargées de prodiguer des conseils et de répertorier les meilleures pratiques concernant l'établissement de la Constitution. De plus, les programmes visant à faciliter l'accès à la justice devraient être élargis aux questions touchant à la famille, à la terre et à la propriété, et à la documentation juridique, comme c'est le cas au Pakistan, au Soudan et à Sri Lanka. Les accords de paix peuvent être utiles pour consigner les engagements pris dès le début dans les domaines de la propriété foncière et de l'état civil ou dans d'autres secteurs.

53. Les principes régissant la restitution des logements et des biens aux réfugiés et aux personnes déplacées, ou principes Pinheiro, énoncés en 2005, constituent un jalon important : en effet, ils dégagent des pratiques exemplaires à l'échelle internationale concernant les problèmes de logement, de terre et de droits de propriété qui se posent dans les situations d'après conflit. Il faut encore cependant que l'Organisation des Nations Unies se dote d'un cadre institutionnel et politique plus large pour traiter ces questions de façon plus globale, car l'exercice de ces

droits peut contribuer à la réconciliation et à un relèvement rapide. Il faut approfondir l'étude des liens qui existent entre les politiques relatives au logement, à la terre et à la propriété, d'une part, et les initiatives plus globales de développement, d'autre part. Il faudrait également tenir compte de la nécessité que les décisions de restitution s'accompagnent de garanties de sécurité données par l'État. Les mécanismes de réparation qui dédommagent les rapatriés dont les terres ont été occupées illégalement ont permis d'obtenir des résultats encourageants et devraient être reproduits. Il faut également renforcer de manière générale les capacités des commissions foncières dans le domaine de la justice administrative.

54. Depuis 2004, il y a une prise de conscience grandissante du fait que le développement économique et l'emploi facilitent grandement la consolidation de la paix et le relèvement. Les interventions destinées à promouvoir l'état de droit peuvent concourir au développement économique, lorsqu'elles visent à protéger les droits des pauvres et à leur permettre de mieux maîtriser leurs ressources. On peut également permettre aux petits propriétaires terriens, aux commerçants et aux marchands de défendre leurs intérêts face aux attaques des plus grands en leur facilitant l'accès à la justice moyennant la fourniture d'une assistance juridique et d'informations sur leurs droits. L'Organisation s'emploie actuellement à renforcer les liens entre les programmes de promotion de l'état de droit et les programmes de développement économique en Iraq, en République démocratique du Congo et au Soudan. À l'avenir, il faudra acquérir une meilleure connaissance de la manière dont le bon fonctionnement de la justice et des institutions chargées de la sécurité, associé à des cadres législatifs robustes, y compris en matière de droit commercial international, contribue à faciliter les investissements et le développement.

VIII. Fournir une aide plus prévisible, plus responsable et plus efficace en vue du rétablissement de l'état de droit

55. L'Organisation des Nations Unies a accompli de réels progrès dans sa façon d'aborder, plus cohérente et mieux coordonnée, l'état de droit. Il lui reste pourtant à rendre sa démarche plus prévisible, plus efficace et plus transparente quant aux responsabilités en développant la coordination sur le terrain, en rendant sa stratégie plus cohérente et en renforçant ses arrangements avec le reste du système des Nations Unies.

56. En 2007, le Secrétaire général a mis en place le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, mécanisme interinstitutions chargé de veiller à la coordination d'ensemble et à la cohérence de l'action du système des Nations Unies en faveur de l'état de droit. Présidé par le Vice-Secrétaire général et appuyé par le Groupe de l'aide à la promotion de l'état de droit, le Groupe est composé des chefs de neuf départements et organismes qui s'occupent activement de l'état de droit. Dans mon rapport de 2006 intitulé « Unissons nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'état de droit » (A/61/636-S/2006/980), j'ai également proposé de constituer, sans exclure aucune institution, un système de chefs de file menant le mouvement dans les divers domaines relatifs à l'état de droit. En outre, comme je le disais dans mon récent rapport sur les moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures à un conflit (A/66/311-S/2011/527), je suis déterminé à adopter une attitude plus pragmatique et plus souple afin que, grâce à des référents

qui s'occuperont au Siège des principaux domaines de la consolidation de la paix, notamment la justice et la sécurité, l'on puisse connaître les moyens disponibles et les manques à combler.

57. En matière de coordination et de cohérence de l'action sur le terrain, les progrès ont été constants. Les questions relatives à l'état de droit sont systématiquement intégrées à la planification stratégique et interinstitutionnelle du maintien de la paix. Quand il s'agit d'opérations humanitaires, l'état de droit est l'une des cinq responsabilités qui incombent au groupe de protection. À en croire les actions récemment entreprises dans l'est du Tchad, en Guinée-Bissau et en Haïti, les organismes des Nations Unies procèdent plus souvent ensemble aux évaluations et à l'élaboration des stratégies. La programmation conjointe du maintien de la paix, comme en République démocratique du Congo, au Soudan du Sud et dans le cadre de l'Initiative côtes de l'Afrique de l'Ouest, a permis de renforcer notablement l'appui technique. En Colombie, au Népal et en Ouganda, elle a ouvert aux femmes l'accès à la justice. Pour stimuler la cohésion et la coordination, il faudrait que les mandats envisagent des programmes judiciaires communs étalés sur plusieurs années, comme en Côte d'Ivoire et en République démocratique du Congo, et que ces mandats servent d'exemples.

58. Il n'existe pas de modèle de programmation conjointe, le dispositif est fonction des circonstances locales. Les obstacles n'ont pas disparu, ils tiennent surtout aux disparités opérationnelles des différents intervenants. Il convient donc, parallèlement à l'élaboration de mesures incitatives en faveur de la programmation conjointe à l'échelle du système, de rendre ces procédures plus homogènes par la coopération. Par ailleurs, la coordination sur le terrain pourra être renforcée en articulant clairement et de façon concertée les objectifs, les stratégies et les méthodes de mise en œuvre adéquates. Dans les situations de maintien de la paix, l'élaboration précoce d'objectifs communs facilitera le retrait graduel d'une mission et garantira la transmission effective des responsabilités selon qu'il conviendra. Il est indispensable de recourir plus fréquemment à des points de comparaison, des indicateurs et des critères de référence communs pour couvrir en totalité les principaux aspects de l'état de droit, travail qui devrait faire partie des mandats d'après conflit.

59. Afin de coordonner les efforts et d'évaluer l'impact sur l'ensemble du système, il peut être utile de mettre en place des mécanismes de suivi communs à l'État, à la société civile, aux donateurs et aux entités du système des Nations Unies. À ce jour, les tentatives faites pour mesurer l'efficacité de l'Organisation se sont heurtées à des données de référence incomplètes, à des cadres de suivi et d'évaluation peu performants et se faisant concurrence, et à l'absence d'incitations au partage des résultats entre les entités. D'autres problèmes existent comme la faiblesse des capacités nationales en matière de collecte et d'analyse de données. L'élaboration, l'acceptation à l'échelle du système et la mise en œuvre des indicateurs de l'état de droit des Nations Unies en vue de suivre l'évolution de l'action des institutions judiciaires pénales constituent un progrès fort bienvenu. Cet effort ainsi que d'autres initiatives telles que l'élaboration du Manuel de mesure des indicateurs de la justice pour mineurs indiquent nettement que l'Organisation s'attache à obtenir plus de résultats.

60. Depuis 2004, par le biais d'une procédure officielle d'examen et de validation conduite sous les auspices du Groupe de coordination et de conseil sur l'état de

droit, la politique de renforcement de l'état de droit a considérablement gagné en coordination et en cohérence. La procédure de validation veille à l'application du principe d'égalité entre les sexes dans la totalité des programmes et mesures élaborés en appui aux réformes constitutionnelles, judiciaires et législatives. Six notes d'orientation sur les grands sujets relatifs à l'état de droit, qui ont commencé de paraître en 2004, ont clarifié les positions et les approches de l'ONU. Elles permettent, en particulier, de favoriser une compréhension commune des orientations politiques sur le terrain. Les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience ont également été diffusés par l'intermédiaire d'ateliers techniques et d'une nouvelle formation étendue à l'ensemble du système. Le site Web de l'ONU dédié à l'état de droit qui fait office de fonds documentaire et offre des ressources en matière de politique et d'orientation, est accessible au personnel de terrain, aux spécialistes externes et au public.

61. Le recrutement, la formation et le maintien en place de professionnels de terrain restent pour l'ONU d'importants défis à relever. L'établissement de la Force de police permanente des Nations Unies et du Corps permanent de spécialistes des questions judiciaires et pénitentiaires, ainsi que le récent déploiement d'experts en justice civile envoyés en mission en République démocratique du Congo et en Haïti, sont autant de réponses prometteuses apportées à ces problèmes. L'évaluation des moyens civils devrait utilement appeler l'attention sur la nécessité de collaborer avec les partenaires extérieurs.

62. En dépit du fait que la contribution de l'état de droit à la paix et à la sécurité est largement reconnue, le secteur de l'état de droit ne dispose pas de ressources suffisantes à l'ONU, compte tenu de l'ampleur de sa tâche. Il est nécessaire d'augmenter les fonds budgétaires alloués aux interventions visant à renforcer l'état de droit pour permettre aux opérations de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales de remplir leur mandat. Lorsque les capacités et la présence sur le terrain le permettent, les missions peuvent et doivent entreprendre les activités se rapportant aux fonctions entrant dans le cadre de leur mandat même si le financement de ces activités n'est pas encore disponible ou pas encore obtenu. De telles mesures doivent être évaluées en fonction de l'avantage comparatif découlant du contexte, et le travail doit être accompli par d'autres acteurs dans le respect des compétences fondamentales et des mandats propres aux entités des Nations Unies. Utiliser d'autres acteurs des Nations Unies disposant de l'équipement adéquat pour s'acquitter de fonctions prescrites et inscrites au budget peut aussi présenter des avantages pratiques, notamment celui de la participation d'une entité présente dans le pays ou la zone avant le déploiement d'une mission et susceptible d'y rester après son départ. Les mécanismes de financement communs se sont également révélés efficaces pour réaliser d'importantes économies au titre des frais généraux et devrait être utilisée dans une plus large mesure.

IX. Pour aller de l'avant : conclusions et recommandations

63. L'ONU compte parmi les symboles les plus forts d'engagement international en faveur de la paix et inspire aux populations touchées par un conflit la confiance requise pour conforter l'action menée aux fins d'un rétablissement de l'état de droit sur le long terme. Souvent la première organisation internationale présente sur le terrain durant et immédiatement après le conflit, l'ONU occupe une position favorable pour démontrer les bienfaits rapides, visibles et tangibles de l'état de droit

qui, en retour, renforcent la confiance dans les règlements politiques. Cela étant admis, les actions menées par l'Organisation en faveur de l'état de droit justifient donc de plus grands investissements politiques et financiers pour répondre au problème multidimensionnel que pose la situation actuelle au regard de la paix et de la sécurité.

A. À propos des négociations, des accords de paix et des mandats

64. Le Conseil de sécurité est encouragé à renforcer son appui à la Cour internationale de Justice, notamment en demandant des avis consultatifs et en recommandant aux parties de porter les affaires, le cas échéant, devant la juridiction internationale.

65. Le Conseil de sécurité doit promouvoir le rôle moteur de l'ONU, notamment celui des coordonnateurs résidents et des représentants spéciaux du Secrétaire général, et continuer d'exprimer son soutien aux activités et programmes visant à renforcer l'état de droit dans les dialogues de haut niveau avec les autorités nationales.

66. Lorsqu'il définit les mandats, le Conseil de sécurité est encouragé à envisager de faire des références explicites au besoin de mettre en œuvre des mesures visant à administrer la justice transitionnelle, selon qu'il conviendra, en ne perdant pas de vue les préoccupations spécifiques des femmes et des enfants.

67. Le Conseil de sécurité est encouragé à rejeter toute mesure autorisant l'amnistie pour des actes de génocide, des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des violations flagrantes des droits de l'homme, et à appuyer la mise en œuvre de mesures visant à administrer la justice transitionnelle et à rétablir l'état de droit, dans les accords de paix.

68. Le Conseil de sécurité doit encourager à porter une attention accrue aux droits des victimes à indemnités et réparation, notamment les victimes de violence sexuelle et sexiste causée par un conflit.

69. Le Conseil de sécurité doit continuer de faire en sorte que les coupables de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations graves du droit humanitaire international aient à répondre de leurs actes, notamment en appuyant l'application des recommandations des commissions d'enquête internationales.

70. Le Conseil de sécurité doit encourager tous les États Membres à coopérer pleinement avec les mécanismes hybrides internationaux mis en place par l'ONU ou avec son appui, et doit envisager de prescrire un compte rendu régulier de la façon dont les États coopèrent à l'arrestation des suspects mis en accusation.

71. Le Conseil de sécurité doit continuer de prescrire l'élaboration et la mise en œuvre par l'ONU de programmes pluriannuels conjoints en matière de police, de justice et d'établissements pénitentiaires, et de garantir que ceux-ci fassent l'objet d'une appréciation, d'une planification, d'une mise en œuvre, d'un suivi et d'une évaluation communs.

72. Le Conseil de sécurité doit encourager les parties prenantes nationales et internationales à appliquer de façon continue les indicateurs de l'état de droit des Nations Unies en tant qu'instrument clef de mesure des points forts et de l'efficacité des instances chargées du maintien de l'ordre et des institutions judiciaires et

pénitentiaires, dans les situations de conflit et postérieures à un conflit. En vue de renforcer la façon dont l'Organisation mesure l'efficacité de l'assistance en matière de rétablissement de l'état de droit, le Conseil doit également préconiser de procéder à des études statistiques de référence, d'exécuter des calculs repères et d'établir des rapports réguliers en fonction des indicateurs de progrès.

73. En se fondant sur les résolutions 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) et 1960 (2010), le Conseil de sécurité doit encourager l'intégration de la problématique hommes-femmes dans tous les programmes relatifs au rétablissement de l'état de droit, particulièrement en ce qui concerne la formation du personnel de maintien de l'ordre et de justice. Selon qu'il conviendra, le Conseil doit encourager l'autonomisation et le financement des unités de police spécialisées et des juges d'instruction afin de permettre d'enquêter sur les crimes sexuels. En outre, le Conseil doit encourager à renforcer l'action axée sur la participation des femmes aux initiatives en matière de justice.

74. Le Conseil de sécurité doit encourager les États Membres à nommer des experts en matière de justice civile afin d'appuyer les entités des Nations Unies œuvrant pour le rétablissement de l'état de droit.

75. Le Conseil de sécurité doit encourager l'accroissement du financement des fonctions prescrites en vue d'appuyer les institutions chargées de la justice et de la sécurité, dans le budget ordinaire des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales. Dans certains cas, la mission peut et doit entreprendre des activités se rapportant à une fonction entrant dans le cadre de son mandat dont le financement ne serait pas encore disponible ou pas encore obtenu. De telles actions doivent être appréciées en fonction de l'avantage comparatif découlant du contexte, et le travail doit être accompli par d'autres acteurs dans le respect des compétences fondamentales et des mandats propres aux entités des Nations Unies.

76. Le Conseil de sécurité doit encourager les États à accueillir les personnes acquittées par les cours pénales internationales ou les personnes condamnées ayant purgé une peine de prison, et qui ne peuvent, pour des raisons de sécurité, rentrer dans leur pays de nationalité.

B. À propos du système des Nations Unies

77. Je travaillerai avec la Cour pénale internationale et les donateurs aux fins d'une action plus coordonnée et de façon à appuyer totalement et avec cohérence les autorités nationales pour qu'elles soient en mesure de poursuivre les auteurs de crimes internationaux.

78. Je garantirai que les mécanismes de justice transitionnelle fournissent un cadre global de protection et de participation des enfants et soient conformes à la Convention relative aux droits de l'enfant et aux autres obligations et normes juridiques internationales.

79. J'appuierai les initiatives visant à renforcer la méthode de rétablissement de l'état de droit, à promouvoir le renforcement des capacités des institutions chargées de la justice et de la sécurité et à intégrer l'appui en faveur de l'accès à la justice et aux mécanismes de justice transitionnelle, tout en encourageant les actions conjointes, conduites sous la houlette des Nations Unies, dans ces domaines.

80. Je prévois de continuer de développer les politiques convenues d'accès à la justice, notamment en les ancrant dans l'action de promotion des droits sociaux et économiques et de résolution pacifique des conflits civils, tels que ceux concernant le logement, les biens fonciers et les droits de propriété.

81. J'ai l'intention de mettre en place une vaste coordination, à la fois interne et avec les autorités nationales concernées, afin d'appuyer efficacement les dispositifs nationaux et régionaux de lutte contre la criminalité transnationale et de créer les organismes adéquats de lutte contre la corruption à même de soutenir une telle action.

82. Je ferai également en sorte que l'ONU réponde promptement et de manière globale aux demandes d'aide aux processus d'élaboration de la constitution ou de réforme législative émanant des autorités nationales, et soit dépositaire des meilleures pratiques et d'expériences comparées.

83. Je renforcerai la détermination de l'Organisation à appuyer et favoriser l'action de lutte contre l'apatridie, notamment en remédiant à la discrimination en tant que cause commune et conséquence de l'apatridie, et à garantir le respect des droits fondamentaux des apatrides.
