



Assemblée générale

Distr. générale
21 juin 2024
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Cinquante-sixième session

18 juin-12 juillet 2024

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**

Préserver l'indépendance des systèmes judiciaires face aux menaces actuelles à la démocratie

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Margaret Satterthwaite*

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Margaret Satterthwaite, fait observer que de plus en plus de gouvernements fragilisent la démocratie en portant atteinte à l'état de droit et à l'indépendance des systèmes judiciaires.

Les systèmes et le personnel judiciaires jouent un rôle primordial dans la préservation de la démocratie en ce qu'ils garantissent la tenue d'élections libres et régulières et la transmission pacifique du pouvoir, le respect des droits essentiels et l'application égale de la loi à tous, y compris les agents publics, et font contrepoids aux acteurs politiques. Toutefois, ces fonctions importantes font également des systèmes judiciaires une cible pour les acteurs politiques en quête de pouvoir qui tentent de les affaiblir ou d'en prendre le contrôle.

La Rapporteuse spéciale décrit les différentes stratégies auxquelles ont recours les gouvernements autocratiques pour saper l'action ou l'indépendance des systèmes et des acteurs de la justice. Ces stratégies consistent notamment a) à mettre au pas les systèmes et institutions judiciaires ou à réduire leur champ d'action ; b) à utiliser ces systèmes à mauvais escient pour influencer ou contrôler les acteurs de la justice ; c) à mener des attaques directes contre les juges, les procureurs, les avocats et les agents de la justice de proximité ou à s'immiscer dans leurs activités.

L'année 2024 est une « méga-année électorale », au cours de laquelle les électeurs de plus de 60 pays, représentant près de la moitié de la population mondiale, seront appelés à se rendre aux urnes. La Rapporteuse spéciale fait des recommandations aux États et aux acteurs de la justice concernant les mesures qu'ils peuvent prendre pour résister aux tendances autocratiques, préserver les systèmes judiciaires et promouvoir une véritable gouvernance participative.

* La version originale du présent rapport a été soumise aux services de conférence après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



I. Introduction¹

1. Partout dans le monde, l'époque actuelle est critique pour la gouvernance participative. Selon le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, l'année 2024 sera une « méga-année électorale », au cours de laquelle les électeurs de plus de 60 pays, représentant près de la moitié de la population mondiale, seront appelés à se rendre aux urnes². Or, si les élections démocratiques semblent être les plus répandues, en 2023, l'indice de démocratie était à son plus bas niveau depuis 1985³. À elles seules, les élections ne sont pas le gage d'une véritable démocratie. Dans les pays où se tiennent des élections pluralistes, 3,5 milliards de personnes n'ont pas suffisamment de garanties que les élections seront libres et régulières⁴, et il y a tout lieu de penser que la gouvernance participative, efficace et responsable est menacée à d'autres égards également. En 2023, dans la plupart des pays, l'état de droit a régressé et la capacité du système judiciaire de faire contrepoids aux autres pouvoirs a reculé dans 56 % des pays⁵.

2. La gouvernance démocratique se caractérise, notamment, par des élections libres et régulières, une citoyenneté inclusive et des droits civils et politiques qui permettent aux personnes d'échanger des informations sur les candidats, de former des organisations politiques et d'y participer et de prendre part à des manifestations pacifiques⁶. Ensemble, ces critères garantissent que les gouvernements sont choisis par le peuple et lui rendent compte. Par contraste, la gouvernance autocratique ou autoritaire se caractérise par l'absence d'élections libres et régulières et par l'incapacité du peuple à limiter le pouvoir des gouvernants et à les amener à rendre compte de leurs actes⁷.

3. Les systèmes judiciaires promeuvent et protègent l'état de droit, principe fondamental qui est à la base de la gouvernance participative⁸. En vertu de ce principe, tous les individus, y compris les acteurs étatiques, sont soumis aux mêmes lois, qui doivent être appliquées de manière équitable et cohérente⁹. En général, pour que l'état de droit devienne une réalité, le pouvoir de l'État doit être réparti entre plusieurs branches, à charge pour le pouvoir judiciaire de faire en sorte que les actes des pouvoirs exécutif et législatif n'outrepassent pas les limites fixées par la Constitution et le droit interne.

¹ La Rapporteuse spéciale remercie Katarina Sydow, Aloysia Sonnet, Ben Polk, María Alejandra Torres et ses étudiants de la faculté de droit de la New York University pour l'aide qu'ils lui ont apportée dans l'élaboration du présent rapport. Elle remercie également Africa Judges and Jurists Forum, Alternative Law Groups, Due Process of Law Foundation, le Human Rights Institute de l'International Bar Association, Namati et Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia de l'avoir aidée à organiser les consultations régionales. Les personnes précitées n'assument aucune responsabilité quant au contenu du rapport.

² United Nations News, « 'Mega election' 2024 could be a landmark for democracy: UN rights chief », 4 mars 2024.

³ V-Dem Institute, *Democracy Report 2024*, p. 9.

⁴ Ibid., p. 11.

⁵ World Justice Project, *Rule of Law Index*, p. 33.

⁶ Anna Lührmann, Marcus Tannenberg et Staffan I. Lindberg, « Regimes of the world (RoW): opening new avenues for the comparative study of political regimes », *Politics and Governance*, vol. 6, n° 1 (2018), p. 62.

⁷ Ibid., p. 63.

⁸ Nations Unies, « Nouvelle vision de l'état de droit avancée par le Secrétaire général » (2023) ; Organisation des États américains, Charte démocratique interaméricaine, art. 2.

⁹ S/2004/616 : « Le concept d'« état de droit » ou de « légalité » s'inscrit au cœur même de la mission de l'Organisation. Il désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs. ».

4. Pour s'acquitter efficacement de cette mission, les systèmes judiciaires doivent être indépendants de tout contrôle politique. Or, les pouvoirs politiques refusent parfois de se soumettre à un contrôle judiciaire indépendant, arguant que les institutions judiciaires sapent la volonté du peuple¹⁰. La Rapporteuse spéciale fait observer que les contraintes qui pèsent sur les élus les obligent à agir dans le cadre de la loi et à rendre compte au peuple. Ces contraintes sont nécessaires si l'on veut garantir le respect des droits fondamentaux et des divers intérêts de tous, y compris les personnes et les communautés marginalisées qui, autrement, pourraient être négligées, exclues ou persécutées par la majorité. En outre, elles protègent les organisations de la société civile et les partis politiques minoritaires qui sont critiques à l'égard du gouvernement. En garantissant les droits de chaque individu, les systèmes judiciaires indépendants et les autres institutions démocratiques permettent l'expression d'une pluralité de points de vue dans la société, obligent les gouvernants à rendre compte de leurs actes et à répondre aux besoins de chacun et préservent la dignité des personnes face à la puissance de l'État¹¹.

5. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale se concentre sur les facteurs qui menacent la capacité du système judiciaire de faire respecter l'état de droit, qui est le fondement de la gouvernance démocratique. Elle utilise le terme « autocratisation » pour désigner l'érosion de la gouvernance participative et des valeurs démocratiques, et s'intéresse plus particulièrement à la manière dont ce phénomène peut survenir dans un contexte d'affaiblissement des systèmes judiciaires indépendants¹².

6. Dans le rapport, la Rapporteuse spéciale donne un aperçu des obstacles qui entravent la gouvernance démocratique dans le monde, décrit dans les grandes lignes les normes juridiques internationales qui consacrent le droit de chaque personne de participer à la vie politique et explique l'importance du rôle que jouent l'état de droit et l'indépendance de la justice dans la protection de ce droit. Elle examine le rôle essentiel que les professionnels du droit composant le système judiciaire, notamment les juges, les procureurs, les avocats et les agents de la justice de proximité, jouent dans la préservation de la démocratie et décrit les multiples menaces et obstacles auxquels ces professionnels se heurtent dans l'exercice de leurs fonctions. Elle formule des recommandations à l'intention des États et des acteurs du système judiciaire au sujet des mesures à prendre pour résister aux tendances autocratiques et promouvoir la gouvernance participative, en s'appuyant sur plus de 89 communications émanant du monde universitaire et de la société civile¹³ ainsi que sur les informations recueillies lors de cinq consultations en ligne avec des interlocuteurs issus de 43 pays¹⁴.

¹⁰ Nicola Lacey, « Populism and the rule of law », *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 15 (2019) ; Julio Ríos Figueroa, « El poder judicial ante el populismo y la erosión democrática. El caso de México », 2018-2021, *Revista de Estudios Políticos*, n° 198 (2022), p. 191 et 198.

¹¹ Cour interaméricaine des droits de l'homme, affaire *López Lone y Otros vs Honduras*, arrêt du 5 octobre 2015, par. 201 (l'indépendance de la justice, y compris au sein de l'appareil judiciaire, non seulement est étroitement liée à la consolidation du système démocratique, mais vise également à préserver les droits de l'homme et les libertés de chaque citoyen).

¹² Les notions d'autocratisation et de recul démocratique sont largement utilisées par les universitaires et les spécialistes de l'analyse des politiques du monde entier. Alejandro Monsiváis-Carrillo, « Autocratización », *Prontuario de la Democracia*, 26 mars 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/autocratizacion/> ; Héloïse Lhéréty, « Un monde moins démocratique ? », in *La Démocratie: Entre Défis et Menaces*, Jean-Vincent Holeindre, éd. (éd. Sciences Humaines, 2020), p. 107 à 116 ; V-Dem Institute, *Democracy Report 2024* ; Julian Huertas, « Protecting individual rights to counteract democratic backsliding: human rights law as a partial response to autocratic populism », *Proceedings of the 116th Annual Meeting of the American Society of International Law* (2022), p. 137. Selon World Justice Project, à partir de 2016, des tendances autoritaires ont accentué le recul de l'état de droit partout dans le monde (Rule of Law Index, p. 33).

¹³ Les communications sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-special-rapporteur-independence-judges-and-lawyers-next-thematic>.

¹⁴ La Rapporteuse spéciale a mené des consultations en ligne avec des juges, des avocats, des agents de la justice de proximité et des représentants de la société civile en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Europe. Elle s'est également entretenue avec les membres du réseau mondial Grassroots Justice Network.

II. Menaces actuelles à la démocratie

7. Par le passé, les menaces à la gouvernance participative prenaient généralement la forme de révolutions ou de coups d'État¹⁵. Ces dernières dizaines d'années, elles ont de plus en plus souvent pris des formes moins directes¹⁶. Dans certains États, des dirigeants légitimement élus (au moins dans un premier temps) abusent de leur pouvoir pour affaiblir ou faire disparaître des droits ou des institutions démocratiques, par exemple pour saper les institutions chargées de garantir la tenue d'élections libres et régulières ou restreindre les libertés individuelles d'expression, d'association ou d'information.

8. Dans le rapport, la Rapporteuse spéciale décrit certaines mesures qui visent les systèmes et institutions judiciaires et empêchent le personnel du secteur de la justice de s'acquitter pleinement du rôle indispensable qu'il doit jouer dans la protection de l'état de droit et des processus démocratiques, voire mobilisent l'appareil judiciaire contre les opposants politiques. Si ces mesures ne sont pas aussi spectaculaires qu'un coup d'État, elles n'en constituent pas moins une menace pour l'égalité et l'inaliénabilité des droits de l'homme, qui sont le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. La Rapporteuse spéciale souligne que ce type de scénario peut aussi se produire dans des pays où les dirigeants sont arrivés au pouvoir par d'autres moyens que les élections. Dans ce cas, on assiste à la même chose : l'affaiblissement des systèmes judiciaires indépendants, qui deviennent des institutions sous influence politique et risquent ainsi de ne plus pouvoir jouer leur rôle clé de garantes de l'état de droit.

III. Normes juridiques

9. La participation à la vie politique est un droit de l'homme essentiel ainsi qu'un outil primordial pour protéger et faire progresser d'autres droits fondamentaux. L'article 21 (par. 1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que « [t]oute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de [son] pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit, en son article 25 (al. b), que tout citoyen a le droit et la possibilité « de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, [qui reflètent] l'expression libre de la volonté des électeurs » et, en ses articles 19 et 22, que les États parties garantissent les droits civils et politiques nécessaires à la tenue d'élections valables, notamment les libertés d'opinion, d'expression, d'information et d'association. D'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme consacrent le droit de toute personne de participer à la vie publique dans des conditions d'égalité, sans discrimination fondée sur la race, la couleur de peau, l'origine nationale ou ethnique¹⁷, le genre¹⁸, le handicap¹⁹ ou d'autres motifs. La Rapporteuse spéciale fait observer que les juges, les avocats et les tribunaux jouent un rôle essentiel dans la protection de ces droits et libertés, entre autres.

10. Le droit international consacre également le principe de l'état de droit, qui impose aux gouvernements d'agir uniquement dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par le peuple. Le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose qu'il est « essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression ». L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques exige le respect de ce principe doit être respecté disposant que « [t]outes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi ».

¹⁵ Nancy Bermeo, « On democratic backsliding », *Journal of Democracy*, vol. 27, n° 1 (2016).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, art. 5 (al. c).

¹⁸ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, art. 7.

¹⁹ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 29.

11. L'état de droit requiert l'indépendance de la justice, qui joue un rôle important pour garantir le droit de participation des citoyens²⁰. S'ils ne sont pas indépendants, les juges peuvent avoir du mal à appliquer la loi dans des conditions d'égalité à ceux qui détiennent le pouvoir politique ou à faire respecter les droits démocratiques fondamentaux face aux pressions gouvernementales. Le droit international des droits de l'homme impose aux États de garantir l'indépendance de la justice. Selon l'article 14 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le Comité des droits de l'homme a précisé que le terme « tribunal » désignait un organe qui était établi par la loi, qui était indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ou qui, dans une affaire donnée, statuait en toute indépendance dans le cadre de procédures à caractère judiciaire²¹. Pour être indépendant, un tribunal doit être protégé contre toute ingérence politique du pouvoir exécutif. Les systèmes judiciaires dont l'organisation et le fonctionnement dépendent d'organes politiques sont davantage exposés au risque d'emprise politique. Le Comité des droits de l'enfant a indiqué qu'« [u]ne situation dans laquelle les fonctions et les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne [pouvaient] pas être clairement distinguées et dans laquelle le second [était] en mesure de contrôler ou de diriger le premier [était] incompatible avec le principe de tribunal indépendant²² ».

12. L'Organisation des Nations Unies a souligné à maintes reprises les liens profonds d'interdépendance qui existaient entre la gouvernance participative, l'état de droit et l'indépendance de la justice. L'Assemblée générale a réaffirmé dans sa résolution 62/7 que « [...] les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie [étaient] étroitement liés et se [renforçaient] mutuellement » et qu'« ils [faisaient] partie des valeurs et principes essentiels, universels et indivisibles des Nations Unies ». De même, dans de précédents rapports, le titulaire du mandat a souligné que « le respect de l'état de droit et la promotion de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire [étaient] des conditions préalables à la protection des droits de l'homme et de la démocratie²³ ». Ces liens sont en outre pris en compte dans les objectifs de développement durable énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui compte, parmi ses cibles, la promotion de l'état de droit dans l'ordre interne et international, la garantie pour tous d'un égal accès à la justice²⁴ et la prise de décisions caractérisée par le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux²⁵. Par ailleurs, des juridictions régionales des droits de l'homme ont souligné le rôle des juges indépendants dans le respect des droits de l'homme, de l'état de droit et de la séparation des pouvoirs²⁶.

IV. Rôle des juges, des procureurs, des avocats et les agents de la justice de proximité dans la préservation de la démocratie

13. Les systèmes et le personnel judiciaires jouent un rôle essentiel dans la préservation de la démocratie en ce qu'ils garantissent la tenue d'élections libres et régulières et la transmission pacifique du pouvoir, le respect des droits civils et politiques essentiels et l'application égale de la loi à tous, y compris les agents publics, et font contrepoids aux pouvoirs politiques. Ce sont les acteurs humains qui font fonctionner au quotidien les

²⁰ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25 (1996), par. 20.

²¹ Ibid., observation générale n° 32 (2007), par. 18.

²² Ibid., par. 19.

²³ A/HRC/35/31, par. 16.

²⁴ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale, cible 16.3 des objectifs de développement durable.

²⁵ Ibid, cible 16.7.

²⁶ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) v. Ecuador*, arrêt du 28 août 2013, par. 221 (selon lequel la révocation de tous les membres de la Cour constitutionnelle déstabilisait la démocratie en Équateur en compromettant la séparation des pouvoirs, qui est cruciale pour la préservation des droits de l'homme et des libertés) ; communication de l'Institut universitaire européen.

systèmes judiciaires. Dans la présente section, la Rapporteuse spéciale s'intéresse au rôle que différents membres du personnel judiciaire (juges, procureurs, avocats et agents de la justice de proximité) jouent s'agissant de garantir que les gouvernements œuvrent au service des citoyens, tiennent compte de leurs points de vue et respectent leurs droits.

14. Le personnel judiciaire joue un rôle primordial dans la tenue d'élections libres et régulières. Ce rôle varie en fonction des systèmes juridiques et électoraux : les agents de la justice de proximité peuvent informer les électeurs en ce qui concerne les processus électoraux et le droit de vote ; les agents de la justice de proximité et les avocats peuvent observer les élections et surveiller les bureaux de vote²⁷ ; les avocats représentent souvent des personnes qui dénoncent des atteintes à leurs droits²⁸. Les procureurs peuvent engager des poursuites pour les infractions aux règles électorales qui relèvent du pénal, par exemple en cas de fraude ou de harcèlement des électeurs. Les juges statuent sur les litiges relatifs à l'équité et à la légalité des procédures électorales, qu'il s'agisse du découpage des circonscriptions, de l'éligibilité des candidats, des règles de financement des campagnes ou de l'accessibilité²⁹. Dans certains pays, ces litiges sont examinés par des tribunaux spécialisés en matière électorale, tandis que dans d'autres, ils relèvent des tribunaux de droit commun³⁰.

15. Outre le rôle qu'il joue dans les processus électoraux, le personnel de justice veille à ce que les élus des pouvoirs exécutif et législatif n'outrepassent pas les pouvoirs qui leur sont conférés par le peuple. Les tribunaux statuent régulièrement sur des recours formés par des particuliers qui estiment que les autorités ont appliqué la loi de manière incorrecte ou illégale³¹. Dans de nombreux pays, ils ont un pouvoir de contrôle juridictionnel qui leur permet notamment de vérifier la constitutionnalité des lois et des actes pris par l'exécutif et d'annuler ceux qui sont inconstitutionnels. Le contrôle juridictionnel peut également permettre de vérifier le respect du droit international des droits de l'homme et s'avérer particulièrement important s'agissant d'apprécier le bien-fondé des arguments avancés par les autorités lorsqu'elle invoquent des menaces existentielles telles que des actes terroristes ou des risques pour la sécurité nationale pour suspendre des règles constitutionnelles ou des droits individuels³². Les systèmes judiciaires peuvent ainsi servir de rempart contre une usurpation antidémocratique du pouvoir par l'exécutif dans les situations d'urgence réelle ou supposée.

16. En dehors des périodes électorales, les procureurs exercent leur fonction de contrôle en traduisant en justice les acteurs étatiques dont il y a de raisons de croire qu'ils ont commis des infractions, par exemple des actes relevant de la corruption, y compris la sollicitation ou l'acceptation de pots-de-vin, ou des violations flagrantes des droits de l'homme. Les avocats peuvent demander réparation pour le compte de leurs clients dont les droits de l'homme ont été violés. Les agents de la justice de proximité collaborent avec les populations locales afin de définir les moyens et les ressources à mobiliser pour obtenir réparation.

17. La Rapporteuse spéciale constate que pour que chacune des fonctions de protection décrites ci-dessus puisse être remplie, il faut que les requérants aient accès à des tribunaux indépendants devant lesquels ils peuvent contester la constitutionnalité des lois ou la légalité des actes pris par l'exécutif.

18. Cependant, à eux seuls, des tribunaux indépendants ne suffisent pas. Les particuliers qui demandent réparation doivent pouvoir bénéficier de l'assistance d'avocats capables d'exercer leur profession sans restriction, crainte ou harcèlement. Les avocats doivent être libres de représenter leurs clients, quel que soit leur statut ou le groupe auquel ils appartiennent, y compris les membres de groupes raciaux, ethniques, nationaux, religieux ou autres qui sont marginalisés. Les agents de la justice de proximité doivent être libres d'aider les populations locales dans leur quête de faire respecter leurs droits de l'homme.

²⁷ Communication du réseau Kariobangi Paralegal Network.

²⁸ Voir <https://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lfb12/lfb12a/lfb12a03/default>.

²⁹ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 25 (1996), par. 20 ; communication de l'Human Rights Institute de l'International Bar Association.

³⁰ Voir <https://aceproject.org/ace-en/topics/lf/lfb12/lfb12a/lfb12a03/default>.

³¹ Communication du Human Rights Institute de l'International Bar Association.

³² Ibid.

19. Les juges, les procureurs, les avocats et les agents de la justice de proximité jouent un rôle essentiel dans la défense de l'état de droit et la protection des droits de l'homme fondamentaux, non seulement en période électorale, mais aussi le reste du temps. Ils sont donc indispensables dans tout système dans lequel sont garantis la séparation des pouvoirs et la gouvernance démocratique véritable. Or, en raison du travail essentiel qu'il mène en faveur de la défense des valeurs démocratiques, le personnel de justice peut voir sa liberté d'action et son indépendance professionnelles menacées (voir, pour plus de détails, la section V ci-dessous).

V. Obstacles, risques et problèmes rencontrés par les juges, les procureurs, les avocats et les agents de la justice de proximité dans la défense de l'état de droit et des droits de l'homme fondamentaux

20. Les États ont le droit et le devoir d'apporter des changements aux systèmes de justice qui ne fonctionnent pas correctement afin de garantir leur efficacité et d'améliorer l'accès à la justice. Les changements en question ne doivent toutefois pas avoir pour effet de nuire à l'état de droit ou à la protection des droits fondamentaux³³. Lorsque les États agissent de manière à affaiblir l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'autonomie du ministère public ou le libre exercice de la profession d'avocat, la capacité des systèmes de justice de jouer leur rôle dans l'instauration d'une gouvernance démocratique véritable peut s'en trouver compromise, comme cela a été décrit précédemment.

21. Les autorités exécutives qui cherchent à s'affranchir des limites que l'appareil judiciaire impose à leur pouvoir recourent pour ce faire à diverses stratégies. Notamment, elles adoptent des mesures qui visent les membres du personnel de justice qui défendent les valeurs démocratiques, introduisent dans la loi des changements systémiques qui remettent indûment en cause l'indépendance des systèmes et institutions judiciaires ou leur capacité de faire respecter l'état de droit et utilisent les moyens mis à la disposition de ces systèmes et institutions pour intimider, harceler ou punir le personnel de justice susceptible de leur faire contrepoids.

22. La Rapporteuse spéciale donne des exemples de comportements qui risquent de fragiliser la séparation des pouvoirs ou d'affaiblir la capacité des tribunaux de faire respecter l'état de droit et les droits fondamentaux. Elle fait toutefois observer que les effets de ces comportements sur la question de savoir si tels ou tels pays se rapprochent ou, au contraire, s'éloignent d'une véritable gouvernance participative doit être appréciée dans le contexte général des systèmes nationaux, ce qui n'entre pas dans le cadre du présent rapport.

A. Changements visant à mettre au pas les institutions judiciaires ou à limiter leur action

1. Concernant les tribunaux

23. Parmi les menaces systémiques qui pèsent sur la gouvernance participative figure le renforcement indu du contrôle exercé par les pouvoirs exécutif ou législatif sur les juges et les tribunaux qui, en fragilisant la séparation des pouvoirs, peut avoir pour effet de remettre en cause l'indépendance et la légitimité des tribunaux ainsi que leur capacité de faire contrepoids au pouvoir politique. La Rapporteuse spéciale appelle ce phénomène la « mise au pas » des tribunaux. Cette mise au pas fait peser une grave menace sur les valeurs démocratiques lorsqu'elle concerne les cours suprêmes et les cours constitutionnelles, qui exercent souvent le rôle le plus important pour ce qui est de faire contrepoids au pouvoir de l'État, d'examiner la légalité et la constitutionnalité des actes exécutifs et de régler les litiges électoraux. Toutefois, elle peut avoir une incidence sur tous les tribunaux du système judiciaire et tous les titulaires de droit qui y recourent.

³³ John Ferejohn et Larry D. Kramer, « Judicial independence in a democracy: institutionalizing judicial restraint », *Norms and the Law*, John N. Drobak, éd. (New York, Cambridge University Press, 2006), p. 161 à 207.

24. Deux catégories de réformes peuvent conduire à la mise au pas des tribunaux. Si elles ne sont pas nécessairement indicatives de ce phénomène, il faut néanmoins les examiner de près pour s'assurer que leurs buts et effets escomptés ne sont pas antidémocratiques. La première catégorie consiste pour les gouvernants à modifier les règles de nomination des juges afin d'accroître l'influence des pouvoirs exécutif ou législatif. Dans les États où cette nomination relève d'un conseil supérieur de la magistrature³⁴, il y a un risque de mise au pas lorsque le pouvoir politique exerce un contrôle accru sur la nomination ou la révocation des membres du conseil³⁵, la composition du conseil est modifiée de sorte à inclure des représentants ou des membres du pouvoir politique³⁶ ou le conseil est dissous ou remplacé, comme cela s'est produit en Tunisie en 2022³⁷. Dans tous les États, il y a un risque de mise au pas lorsque les lois ou les pratiques renforcent le rôle direct du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif dans la nomination des juges, ce qui peut se faire ouvertement, comme au Myanmar, lorsque le Conseil d'administration de l'État a révoqué plusieurs juges de la Cour suprême et les a remplacés par des personnes affiliées à l'armée³⁸. Enfin, il y a un risque de mise au pas lorsque la loi dispose que le pouvoir politique participe à la sélection des juges chargés de statuer dans certaines affaires politiquement sensibles. Le Comité des droits de l'homme, la Rapporteuse spéciale et d'autres ont fait part à la Chine de leurs préoccupations concernant l'obligation qui incombe au chef de l'exécutif de Hong Kong (Chine) d'établir une liste de juges habilités à statuer dans les affaires relevant de la sécurité nationale³⁹. Quelle que soit la réforme, le risque de mise au pas des tribunaux est accru par tout changement dans les lois ou politiques qui vient modifier les règles de sélection des juges afin de faciliter les nominations fondées sur l'appartenance politique (perçue) des intéressés au détriment des processus objectifs et des critères fondés sur le mérite⁴⁰.

25. Le second type de réformes qui accroît le risque de mise au pas des tribunaux par la modification de la composition de la magistrature consiste à créer des postes de juge, soit en augmentant la taille ou le nombre des tribunaux soit en révoquant des magistrats en fonction, et à y nommer des personnes considérées comme en phase avec les objectifs du pouvoir politique⁴¹. On citera, à titre d'exemple, les tentatives de révocation ou de mise en accusation de juges en exercice⁴², les lois qui facilitent la révocation des juges par le pouvoir politique⁴³, le refus de nouveaux gouvernements de maintenir en fonction les juges nommés par les gouvernements précédents et l'adoption de lois qui modifient ou abaissent l'âge de départ obligatoire à la retraite pour les juges en exercice⁴⁴. En Hongrie, la législation qui a ramené l'âge de départ obligatoire à la retraite des juges de 70 à 62 ans a entraîné la mise à la retraite anticipée de plus de 200 juges⁴⁵. Le pouvoir exécutif peut également tenter de limiter le nombre de mandats ou de modifier la durée du mandat des juges en exercice⁴⁶. La création

³⁴ Voir [A/HRC/38/38](#).

³⁵ Communication de Nulai.

³⁶ Communication de l'Institut universitaire européen.

³⁷ Human Rights Watch, *World Report 2023: Events of 2022* (2023) ; communication TUN 5/2022 ; toutes les communications mentionnées dans le présent rapport peuvent être consultées à l'adresse suivante : <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³⁸ Voir la communication OTH 74/2023 ; Human Rights Watch, « Our numbers are dwindling': Myanmar's post-coup crackdown on lawyers » (2023).

³⁹ [CCPR/C/CHN-HKG/CO/4](#) ; communication CHN 2/2023 ; communication de The 29 Principles.

⁴⁰ Septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Milan, 26 août-6 septembre 1985 : rapport établi par le Secrétariat (publication des Nations Unies, numéro de vente F.86.IV.1), chap. I, sect. D.2, annexe, principe 10 ; [A/HRC/38/38](#), par. 49.

⁴¹ Communication du Human Rights Institute de l'International Bar Association ; communication de Stichting Justice Initiative.

⁴² Communication de la Due Process of Law Foundation.

⁴³ [A/HRC/38/38/Add.1](#), par. 23 ; communication POL 1/2017.

⁴⁴ Communications du Human Rights Institute de l'International Bar Association.

⁴⁵ Cour de justice européenne, *Commission européenne c. Hongrie*, affaire C-286/12, arrêt du 6 novembre 2012 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Baka c. Hongrie*, requête n° 20261/12, arrêt, 23 juin 2016 ; communication HUN 1/2012.

⁴⁶ Voir la communication KIR 1/2023 ; Commonwealth Lawyers Association, « Statement on the attempted deportation and arbitrary detention of High Court Judge David Lambourne, the continued suspension of the Chief Justice of Kiribati and the continuing disregard for judicial independence in Kiribati », 11 août 2022.

de postes peut aussi être utilisée pour modifier la composition des conseils supérieurs de la magistrature. En 2024, le Congrès du Pérou a révoqué plusieurs membres du Conseil national de la justice en adoptant un train de dispositions vaguement formulées qui ont mis en péril l'indépendance de l'institution⁴⁷.

26. L'augmentation du nombre ou de la taille des tribunaux peut créer des postes et donner lieu à des modifications de la procédure de nomination venant accroître l'influence exercée par les pouvoirs exécutif ou législatif. Une pratique particulièrement préoccupante consiste à créer de nouveaux tribunaux ou de nouvelles chambres (et, souvent, à procéder à des nominations politiques) ou à adopter des procédures de nomination spéciales pour les juges statuant dans des affaires sensibles concernant par exemple la lutte contre le terrorisme ou la sécurité nationale. D'après certaines communications reçues aux fins de l'élaboration du présent rapport, les juges de ces juridictions spéciales de sûreté sont souvent nommés à la hâte par le pouvoir exécutif et rendent des verdicts de culpabilité dans la plupart, voire la totalité des affaires dont ils sont saisis⁴⁸. Les nouvelles juridictions peuvent également se voir attribuer des pouvoirs considérables de contrôle des processus ou institutions démocratiques ou des autres acteurs de l'appareil judiciaire. En Pologne, une nouvelle chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques a été créée à la Cour suprême. Elle une compétence exclusive pour connaître des affaires liées aux litiges électoraux et aux résultats des élections et examiner les griefs et les questions de droit concernant le manque d'indépendance des tribunaux ou des juges⁴⁹. La nouvelle chambre s'est également vu conférer le pouvoir de réexaminer tout arrêt définitif rendu par les tribunaux polonais au cours des vingt années précédentes⁵⁰.

27. La mise au pas des tribunaux est possible même lorsqu'aucun poste de juge n'est créé. Par exemple, un gouvernement qui estime que des postes vacants risquent d'être occupés par des juges indépendants peut réduire la taille du tribunal concerné afin de supprimer les postes en question et consolider ainsi l'influence des juges considérés comme fidèles au pouvoir politique. L'État peut aussi exercer un contrôle renforcé sur les modalités de nomination à certains postes judiciaires clés, comme la présidence de la Cour suprême ou la présidence de tribunaux.

28. Les mesures qui affaiblissent globalement le pouvoir judiciaire risquent aussi de réduire la capacité des systèmes de justice de faire respecter l'état de droit. Pour affaiblir les tribunaux, les autorités peuvent supprimer ou restreindre leur compétence en matière de contrôle des lois ou des actes pris par l'exécutif, limiter le contrôle juridictionnel dans certaines catégories d'affaires politiquement sensibles, par exemple celles qui concernent le terrorisme, l'immigration ou les demandes d'asile⁵¹, autoriser le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif à s'affranchir des décisions de justice, imposer des normes de contrôle moins strictes ou adopter des lois qui soustraient le droit commun au contrôle de constitutionnalité⁵². Elles peuvent aussi réduire drastiquement leurs ressources, à augmenter leur charge de travail⁵³ ou empêcher ou retarder la publication des décisions de justice afin de limiter les effets de leur action⁵⁴. Enfin, les mesures prises pour mettre au pas les tribunaux et celles visant à limiter leur action peuvent être cumulatives, l'État pouvant par exemple décider de ne pas appliquer les décisions d'un tribunal donné tant qu'aucune disposition n'est prise pour modifier sa composition.

⁴⁷ Voir la communication PER 6/2023 ; Human Rights Watch, « Perú : el Congreso avasalla el Estado de derecho », 11 mars 2024 (version anglaise disponible à l'adresse suivante : <https://www.hrw.org/news/2024/03/11/peru-congress-runs-roughshod-over-rule-law>).

⁴⁸ Communication de Committee for Justice et d'Egyptian Front for Human Rights ; communication de The 29 Principles ; communication de Syrians for Truth and Justice.

⁴⁹ Cour de justice européenne, *Commission européenne c. République de Pologne*, affaire C-204/21, arrêt du 5 juin 2023.

⁵⁰ A/HRC/38/38/Add.1, par. 59 à 62.

⁵¹ Communication de la Law Society of England and Wales.

⁵² Voir la communication HUN 3/2013 ; Human Rights Watch, « Wrong direction on rights: assessing impact of Hungary's new constitution and laws » (2013) ; Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie, document CDL-AD(2013)012, par. 87.

⁵³ Voir la communication SLV 2/2023 ; communication de Cristosal.

⁵⁴ A/HRC/38/38/Add.1, par. 32.

29. Les dispositions juridiques qui modifient les modalités de nomination ou de révocation des juges ou qui ont une incidence sur l'administration ou le fonctionnement des tribunaux ne sont pas nécessairement le signe d'une mise au pas des tribunaux. Elles peuvent avoir des motifs légitimes et s'accompagner de garanties d'indépendance pour la justice. En revanche, si elles ont pour résultat que les activités quotidiennes des tribunaux et des juges sont influencées par des considérations ou des affiliations politiques, elles doivent être interprétées comme augmentant le risque d'autocratisation par la mise au pas des tribunaux ou la restriction de leur action.

2. Concernant les ordres d'avocats

30. Les tribunaux ne sont pas les seules institutions juridiques indispensables pour la préservation de la démocratie. Les normes internationales consacrent le droit des avocats de former des associations professionnelles autonomes et d'y adhérer⁵⁵. Les ordres d'avocats, organismes professionnels chargés de régir et, souvent, d'autoriser l'exercice de la profession d'avocat, ont pour mission de garantir l'indépendance et la qualité de cette profession⁵⁶, ce qui permet aux avocats de s'acquitter, sans interférence ou intimidation, de leur rôle de défenseur des droits de leurs clients, y compris en déposant des plaintes contre l'État.

31. Les ordres d'avocats peuvent être la cible de gouvernements qui se sentent menacés par l'indépendance de la profession d'avocat et qui peuvent alors tenter de les contrôler ou de nommer leurs dirigeants⁵⁷, d'autoriser d'autres organismes à enquêter sur leurs pratiques⁵⁸ ou d'examiner arbitrairement les qualifications de leurs membres⁵⁹. Par exemple, il ressort des contributions reçues et des consultations menées aux fins de l'établissement du présent rapport que des associations indépendantes d'avocats ont été placées sous le contrôle d'ordres nationaux d'avocats dirigés par l'État et habilités à censurer et interdire des publications ou à user de leur autorité pour soumettre les avocats à des examens inopinés sur divers sujets, quels que soient leurs domaines de compétences. En cas d'échec à ces examens, les avocats peuvent être radiés du barreau⁶⁰. En Fédération de Russie, il a été proposé de modifier la loi portant création de l'ordre des avocats pour donner au Ministère de la justice le pouvoir de demander des sanctions disciplinaires contre les avocats et d'organiser des examens visant à contrôler les qualifications des intéressés. Ces mesures pourraient être dirigées plus particulièrement contre les avocats qui s'occupent d'affaires sensibles ou politisées⁶¹.

32. Pour limiter le champ d'action des ordres d'avocats, les autorités peuvent notamment tenter de restreindre leur capacité de défendre leurs membres ou de critiquer le gouvernement⁶² ou prendre des mesures autorisant, voire préconisant, la création d'ordres d'avocats concurrents, ce qui diluerait le pouvoir d'action collectif des avocats et empêcherait de garantir comme il se doit que les membres du barreau ont les qualités requises⁶³.

33. Toutes les mesures décrites plus haut créent le risque que des avocats soient inscrits au barreau, sanctionnés ou radiés pour des raisons qui n'ont rien à voir avec leurs qualifications professionnelles et le respect des normes éthiques et déontologiques et sont liées à l'appartenance politique des intéressés, à leur combat pour la défense des droits démocratiques fondamentaux ou à la représentation de clients impliqués dans des affaires politiquement sensibles. Si les droits des avocats ne sont pas protégés par des ordres d'avocats puissants et indépendants, le nombre et la qualité des avocats à même de s'acquitter de ces missions essentielles risquent de diminuer.

⁵⁵ Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 24.

⁵⁶ [A/73/365](#).

⁵⁷ Communication de Defenders Belarus.

⁵⁸ [A/HRC/44/47/Add.1](#), par. 82 et 83 ; communication de Maat for Peace.

⁵⁹ Communication de Maat for Peace, Development and Human Rights Association.

⁶⁰ Communication d'Initiative 2018, Defenders Belarus.

⁶¹ Voir la communication RUS 1/2024.

⁶² Communication de Maat for Peace, Development and Human Rights Association.

⁶³ [A/HRC/35/31/Add.1](#), par. 64 ; communication d'International Association for Human Rights Advocacy in Geneva.

B. Utilisation abusive des systèmes judiciaires à des fins d'influence et de contrôle

34. Il y a parfois une utilisation abusive des institutions juridiques, des procédures et des lois existantes de la part de personnes qui cherchent à exercer une influence politique indue sur les acteurs de la justice qui peuvent par exemple recourir à des poursuites pénales, à des procédures disciplinaires administratives ou à des décisions administratives ou hiérarchiques pour sanctionner ou, au contraire, récompenser des juges ou des procureurs. Lorsque ces méthodes visent à intimider des juges, des procureurs ou des avocats, à exercer une influence sur eux ou à les punir pour des considérations exclusivement ou principalement politiques, par exemple au motif qu'ils s'acquittent de leur mission consistant à faire respecter l'état de droit et à amener les agents de l'État soient tenus à rendre compte de leurs actes ou parce qu'ils sont présumés avoir des liens avec des membres de l'opposition ou adhérer à des valeurs prodémocratiques, elles constituent une menace sérieuse pour l'état de droit et la démocratie.

35. Les mesures décrites dans la présente partie peuvent être distinguées des actes de diffamation, des attaques et des faits d'immixtion décrits plus loin (voir sect. C). Dans cette dernière section, la Rapporteuse spéciale décrit les faits qui, à première vue, semblent constituer des atteintes à l'indépendance de la justice et à la liberté d'exercice des professions juridiques. Dans la présente section, elle examine des utilisations des systèmes pénal, judiciaire et disciplinaire qui peuvent sembler appropriées mais, en réalité, sont peut-être abusives en ce qu'elles participent de tentatives d'entrave à l'exercice légitime des fonctions de juge, de procureur et d'avocat⁶⁴.

1. Poursuites engagées contre des juges, des procureurs, des avocats et des agents de la justice de proximité pour des raisons politiques

36. Les juges et procureurs perçus comme des menaces pour les autorités de l'État peuvent faire l'objet de poursuites pénales engagées par des acteurs de la justice passés sous le contrôle de l'État. Les poursuites pénales peuvent viser des juges et des procureurs qui s'occupent d'affaires de corruption publique ou de violations des droits de l'homme commises par le gouvernement et ainsi dissuader les intéressés d'amener l'État à rendre compte de ses actes. Cette façon de procéder a été décrite comme une stratégie visant à garantir l'impunité⁶⁵. Il arrive que des juges et des procureurs saisis de ce type d'affaires voient leur immunité levée et puissent donc être poursuivis pour des raisons liées à l'exercice de leurs fonctions. Il arrive aussi que des acteurs de la justice fassent l'objet de poursuites pénales qui paraissent sans lien avec leur travail, mais sont en réalité motivées par des considérations politiques⁶⁶ et peuvent donner lieu à des déclarations de culpabilité et à des condamnations⁶⁷. Les méthodes de ce type s'apparentent à une prise d'otage udu système de poursuite, transformé en outil de répression. Les tribunaux qui ont été mis au pas recourent parfois largement aux poursuites répressives. En Türkiye, des milliers de juges et de procureurs ont été arrêtés et révoqués dans les années qui ont suivi le coup d'État de 2016, dans le cadre d'une action que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a considérée massive et arbitraires⁶⁸.

37. Des avocats et des agents de la justice de proximité peuvent également faire l'objet de poursuites répressives pour des raisons liées à l'exercice de leurs fonctions. Dans certains cas, des avocats qui sont supposément acquis aux idées de l'opposition ou qui représentent des personnalités politiques d'opposition ou des défenseurs des droits de l'homme peuvent être exposés à des poursuites pénales motivées par des considérations politiques. Lors des consultations organisées aux fins de l'élaboration du rapport, il a été mentionné que des

⁶⁴ Voir [A/75/172](#).

⁶⁵ Cyrus R. Vance Center for International Justice, « Criminalization of justice operators in Guatemala as a strategy to secure impunity », décembre 2022.

⁶⁶ Communication de Be Just.

⁶⁷ Communication de Stichting Justice Initiative.

⁶⁸ HCDH, « Report on the impact of the state of emergency on human rights in Turkey, including an update on the south-east », mars 2018, par. 48 à 55 ; communication de Stichting Justice Initiative. Voir aussi la communication TUR 5/2017.

avocats qui cherchaient à établir la responsabilité de dirigeants politiques pour des infractions qu'ils auraient commises avaient été incriminés. Il arrive aussi que des avocats fassent l'objet d'actions administratives et civiles pour avoir représenté des groupes marginalisés dans des environnements politisés. Une organisation locale a signalé que, dans plusieurs pays, des agents de la justice de proximité avaient été accusés de diffamation et avaient fait l'objet de procès-bâillon⁶⁹, pratique condamnée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme en ce qu'elle constitue une utilisation abusive des mécanismes judiciaires qui compromet le contrôle démocratique exercé par la société⁷⁰.

38. La Rapporteuse spéciale, les précédents titulaires du mandat et d'autres titulaires de mandat ont exprimé leurs préoccupations au Gouvernement chinois face à l'utilisation d'une pratique connue sous le nom de « placement en résidence surveillée dans un lieu désigné » pour s'en prendre à des avocats qui défendent les droits de l'homme. Malheureusement, ce type de détention a été codifié et approuvé par les juridictions chinoises et est considéré comme autorisé. Il s'apparente à une détention au secret et expose les personnes qui en font l'objet à un risque accru de torture et d'autres peines ou traitements inhumains et dégradants⁷¹.

39. La politisation du droit pénal et des institutions juridiques au détriment de juges, de procureurs, d'avocats et d'agents de la justice de proximité peut avoir des effets sur le respect de l'état de droit dans l'ensemble du système. L'incrimination de ce type de personnes montre que les juges, qui ont pour rôle de garantir l'équité du système juridique, s'exposent à des sanctions du simple fait qu'ils s'acquittent de leurs fonctions. Elle peut avoir un effet dissuasif sur les procureurs et les décourager d'engager des poursuites contre des personnalités politiques influentes. En outre, elle peut induire ou renforcer un climat de peur parmi les avocats qui défendent des particuliers face à l'État et même décourager les justiciables de faire valoir leur droit à un avocat⁷². Enfin, s'en prendre aux agents de la justice de proximité a des conséquences négatives sur la vie des personnes visées et sur leurs moyens de subsistance et est dissuasive pour leurs collègues⁷³.

2. Instrumentalisation des mesures disciplinaires, y compris la révocation et la radiation du barreau

40. Les juges, les procureurs et les avocats sont tous tenus de se conformer à des normes professionnelles dont le respect est contrôlé par des instances disciplinaires. Les juges doivent agir de manière indépendante et compétente et « mettre en avant et faire la promotion de normes sévères en matière de déontologie judiciaire afin de renforcer la confiance du public dans l'appareil judiciaire »⁷⁴. Les magistrats du parquet, « en tant qu'agents essentiels de l'administration de la justice, doivent toujours préserver la dignité et l'honneur de leur charge⁷⁵ ». Les avocats doivent, quant à eux, agir « librement et avec diligence, conformément à la loi et aux normes reconnues et à la déontologie de la profession d'avocat⁷⁶ ».

41. Les procédures disciplinaires applicables aux juges, aux procureurs et aux avocats sont définies par des normes internationales claires qui prévoient que les accusations de faute doivent être entendues rapidement et équitablement selon la procédure appropriée et que les intéressés ont le droit de faire entendre leur cause équitablement⁷⁷. Les décisions peuvent

⁶⁹ Communication de Namati.

⁷⁰ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Baraona Bray v. Chile*, arrêt du 24 novembre 2022, par. 90 et 91.

⁷¹ Voir les communications CHN 3/2017, CHN 15/2018, CHN 6/2020, CHN 16/2020, CHN 20/2020, CHN 8/2022, CHN 10/2022 et CHN 5/2023 ; International Service for Human Rights, « Several questions about 'residential surveillance at a designated location' », 23 février 2022 ; communication de The 29 Principles.

⁷² Communication d'Aministia I llibertat.

⁷³ Communication de Namati.

⁷⁴ Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, principe 1.6.

⁷⁵ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principe directeur 3.

⁷⁶ Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 14.

⁷⁷ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, principe 17 ; Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principe directeur 21 ; Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 27.

faire l'objet d'une révision de la part d'une autorité indépendante⁷⁸. Lorsqu'elles concernent des avocats, les normes internationales disposent qu'elles doivent être susceptibles de recours devant un organe judiciaire indépendant⁷⁹. Les procédures disciplinaires doivent être déterminées conformément aux lois applicables, aux normes internationales et aux règles établies du code de conduite professionnelle⁸⁰.

42. Les instances disciplinaires sont importantes à la fois pour le respect des normes professionnelles et pour la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la liberté d'exercice des professions judiciaires. Les Principes de base relatifs au rôle du barreau disposent que « les procédures disciplinaires engagées contre des avocats sont portées devant une instance disciplinaire impartiale constituée par l'ordre des avocats, devant une autorité statutaire indépendante ou devant un tribunal⁸¹ ». Quelle que soit sa forme, l'autorité ou l'instance en question doit être « préservé[e] de toute influence et de toute pression de la part du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif ou de toute autre partie⁸² ».

43. Néanmoins, des responsables de l'État peuvent chercher à instrumentaliser les instances disciplinaires existantes afin de décourager ou de réprimer toute contestation de l'autorité de l'État ou dénonciation de malversations. Les tribunaux et institutions qui ont été mis au pas peuvent aussi tenter de créer de nouvelles instances disciplinaires ou d'étendre les compétences des instances existantes à des actes incriminés pour des raisons politiques. La titulaire du mandat s'est dite préoccupée par le fait qu'en Israël, il est envisagé de donner à l'instance disciplinaire du barreau une grande latitude pour suspendre les avocats ayant tenu des propos politiques protégés sans avoir à respecter les garanties d'une procédure régulière⁸³.

44. Les juges peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires, comme la suspension et la révocation, qui participent d'une atteinte aux droits de l'homme et aux valeurs démocratiques, par exemple lorsqu'ils sont sanctionnés pour avoir défendu le respect des droits humains de groupes subissant l'opprobre de la société. Ils peuvent aussi faire l'objet de mesures disciplinaires en représailles d'opinions exprimées dans des affaires très médiatisées relatives aux élections ou de propos tenus sur des sujets liés au fonctionnement de l'appareil judiciaire. La Rapporteuse spéciale a reçu des informations concernant une juge, aux États-Unis, qui a fait l'objet d'une enquête pour avoir dénoncé l'injustice raciale au sein du système juridique⁸⁴.

45. Des communications reçues aux fins de l'élaboration du rapport indiquent que des juges auraient été révoqués pour s'être opposés à des modifications législatives⁸⁵, avoir prononcé des déclarations de culpabilité dans des affaires de corruption politique⁸⁶ ou avoir dénoncé la corruption dans les tribunaux internationaux⁸⁷. Dans certains cas, les intéressés auraient été privés des garanties de procédure⁸⁸.

⁷⁸ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, principe 20 (étant entendu que ce principe peut ne pas s'appliquer aux décisions rendues par une juridiction suprême ou par le pouvoir législatif dans le cadre d'une procédure quasi judiciaire) ; Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principe directeur 21.

⁷⁹ Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 28.

⁸⁰ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, principes 18 et 19 ; Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principe directeur 22 ; Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 29.

⁸¹ Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 28.

⁸² A/73/365, par. 67.

⁸³ Voir la communication ISR 3/2024 ; Adalah – Legal Center for Arab Minority Rights in Israel, « Crackdown on freedom of speech of Palestinian citizens of Israel », 23 octobre 2023.

⁸⁴ Voir la communication USA 5/2024 ; National Association for the Advancement of Colored People, « Civil rights organizations stand with North Carolina Supreme Court Justice Anita Earls », 25 septembre 2023.

⁸⁵ Communication du Romanian Judges Association Forum.

⁸⁶ Communication de Be Just.

⁸⁷ Communication de l'Institut universitaire européen.

⁸⁸ Communication de l'International Association for Human Rights Advocacy in Geneva, de Nulai, de Cristosal et de la Due Process of Law Foundation.

46. Les procureurs peuvent aussi être révoqués pour des motifs politiques illégitimes, ce qui compromet leur capacité d’agir de manière impartiale, en particulier dans les affaires impliquant des personnalités politiques de premier plan⁸⁹. Des procureurs ont été sanctionnés, révoqués ou arbitrairement détenus en représailles de leur combat contre la corruption, et certains ont été poussés à l’exil⁹⁰.

47. Les avocats sont également exposés à des sanctions et des mesures disciplinaires qui sont motivées par des considérations politiques et peuvent conduire à une interdiction d’exercer. Les procédures disciplinaires sont de puissants outils entre les mains des gouvernements qui veulent s’ingérer dans le travail des avocats, en particulier « ceux qui s’occupent de dossiers visant l’État ou défendent des causes ou des clients peu appréciés du régime en place⁹¹ ». Des avocats se sont vu retirer leur autorisation d’exercer à titre de représailles pour avoir défendu des opposants au gouvernement.

48. Il est aussi arrivé que des avocats soient exposés ou soumis à des procédures disciplinaires – dont certaines ont abouti à une suspension ou à la radiation du barreau – pour avoir fait des déclarations relevant de l’exercice légitime de leur liberté d’expression, par exemple des déclarations promouvant les droits des femmes, soutenant le droit à l’autodétermination, prônant la démocratie ou demandant la réforme d’une monarchie. En Guinée équatoriale, une avocate a été frappée d’une interdiction d’exercer après avoir partagé une vidéo dans laquelle elle donnait son opinion sur le système judiciaire du pays en soulignant les lacunes de ce système et en encourageant les juges à faire davantage preuve d’indépendance⁹². De telles sanctions portent atteinte à la démocratie en ce qu’elles contribuent à réduire la diversité des points de vue qu’il est possible d’exprimer dans l’espace civique.

49. En outre, les avocats peuvent être punis simplement pour avoir fait leur travail. Comme indiqué dans plusieurs communications, des avocats ont été suspendus ou radiés du barreau pour avoir demandé l’acquittement de leur client, « insulté » des juges alors qu’ils représentaient des détenus⁹³ ou demandé la libération de prisonniers politiques⁹⁴. Certaines de ces mesures disciplinaires auraient été imposées à la demande de ministres de la justice⁹⁵.

50. Les mesures disciplinaires motivées par des considérations politiques qui sont décrites plus haut risquent de compromettre la capacité des systèmes judiciaires de remplir leur rôle démocratique essentiel et d’affaiblir la confiance que le public place en la justice. Elles peuvent avoir sur les juges des effets dissuasifs « susceptibles d’influencer le contenu de leurs décisions », réduire l’indépendance de la magistrature et porter atteinte à l’état de droit⁹⁶. De même, les procureurs hésitent parfois à mener des enquêtes ou engager des poursuites dans des cas politiquement sensibles. Les avocats et agents de la justice de proximité pourraient devenir réticents à l’idée de travailler avec des personnes qui sont mal vues par le gouvernement ou à s’occuper d’affaires qui remettent en question l’autorité de l’État et portent sur la protection des droits démocratiques fondamentaux.

3. Modification des conditions de service

51. Les normes internationales imposent aux États de fournir aux fonctionnaires de justice des ressources suffisantes pour leur permettre de mener à bien leur travail. Le principe 11 des Principes fondamentaux relatifs à l’indépendance de la magistrature prévoit que la rémunération appropriée et les conditions de service des juges sont garanties par la loi.

⁸⁹ Communication d’Anita Dywaba.

⁹⁰ Communications de Be Just, de Stichting Justice Square et de la Due Process of Law Foundation.

⁹¹ A/73/365, par. 71.

⁹² Observatoire International des Avocats en Danger, « Lettre conjointe au Barreau de Guinée équatoriale pour la protection de l’avocate Gemma Jones », 13 février 2024, disponible à l’adresse <https://protect-lawyers.org/item/gemma-jones-2/> ; communication GNQ 1/2024.

⁹³ Communication de SHOAA for Human Rights.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Communication d’Initiative 2018.

⁹⁶ Cour de justice européenne, *Commission européenne c. République de Pologne*, Affaire C-791/19, arrêt du 15 juillet 2021, par. 157 ; Allyson Duncan et John Macy, « The collapse of judicial independence in Poland: a cautionary tale », *Judicature*, vol. 104, n° 3 (automne/hiver 2020-2021).

Le principe directeur 6 des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet prévoit que les procureurs doivent bénéficier de conditions de service satisfaisantes définies par la loi ou par des règles ou règlements rendus publics. Ces dispositions visent à garantir que le pouvoir politique ne peut pas indûment influencer les juges ou les procureurs en dégradant leur ‘environnement de travail ou leurs conditions de service.

52. Malgré ces normes internationales claires, il est arrivé que les ressources mises à la disposition de l'appareil judiciaire, y compris les dispositifs de sécurité, soient restreintes dans des circonstances laissant penser que l'objectif était d'influencer des juges ou des procureurs. Dans certains États, des juges saisis d'affaires très médiatisées ou politiquement sensibles ont été privés de mesures de protection. En outre, dans des communications, il est fait mention de gouvernements qui se sont employés à réduire les ressources globales mises à la disposition de l'appareil judiciaire, y compris les destinées aux prestations et à la sécurité, sur fond d'attaques verbales contre les juges et l'appareil judiciaire dans son ensemble⁹⁷.

53. L'abus d'influence peut aussi prendre la forme de mutations de procureurs et de juges dans des juridictions où les ressources sont réputées insuffisantes ou qui sont considérées comme dangereuses ou difficiles pour une autre raison⁹⁸. Les communications soumises aux fins de l'élaboration du rapport indiquent que ces mutations perçues par le plus grand nombre comme des punitions, des représailles ou des « avertissements »⁹⁹. Il est aussi arrivé que l'attribution des dossiers soit manipulée pour que les affaires « politiquement sensibles » soient confiées à des juges favorables au gouvernement ou ne soient pas entendues par des juges défavorables hostiles à celui-ci¹⁰⁰. Ces pratiques compromettent l'état de droit et le principe selon lequel toutes les personnes ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi.

C. Attaques contre les acteurs de la justice et immixtion dans leur travail

54. Les membres de l'appareil judiciaire et les professions juridiques devraient pouvoir exercer leurs fonctions sans craindre pour leur intégrité physique ou leur liberté ou celles de leur famille. Des normes internationales disposent que les États sont tenus de protéger la sécurité des acteurs de la justice et de leur famille¹⁰¹. Les États doivent non seulement s'abstenir de commettre certains actes à l'égard des acteurs de la justice (exécution, disparition, agression physique, détention illégale ou autre forme de harcèlement), mais aussi protéger les intéressés afin qu'ils ne soient pas soumis à ce type d'actes par des acteurs non étatiques ou des parties aux procédures dans lesquelles ils interviennent. Les États doivent s'abstenir de dénigrer ou de stigmatiser les acteurs de la justice car cela peut créer un environnement propice à des agressions physiques perpétrées par des acteurs non étatiques.

55. La Rapporteuse spéciale décrit ci-après les circonstances dans lesquelles les attaques contre les acteurs de la justice et les immixtions dans leur travail, ou l'absence de protection contre ce type de situation, peuvent constituer des représailles fondées sur des considérations politiques, à savoir sur le fait que les intéressés défendent les droits de l'homme et l'état de droit. Ces attaques peuvent aussi être destinées à décourager ou à dissuader les acteurs de la justice de défendre ces causes à l'avenir. Dans les deux cas, la capacité du système de justice de défendre la démocratie s'en trouve compromise.

1. Dénigrement et stigmatisation par le gouvernement

56. Le fait que des représentants de l'État dénigrent ou stigmatisent des juges, des procureurs et des avocats peut porter atteinte à l'indépendance des intéressés et faire naître, dans l'opinion publique, un sentiment de mépris à leur égard. La Rapporteuse spéciale souligne que le public doit pouvoir critiquer et désapprouver les décisions de justice et

⁹⁷ Communication de l'Instituto Internacional de Responsabilidad Social y Derechos Humanos.

⁹⁸ Voir la communication COL 7/2023.

⁹⁹ Communication de la Due Process of Law Foundation.

¹⁰⁰ Communication de la Commission internationale de juristes (CIJ) concernant l'Inde.

¹⁰¹ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, principe 11 ; Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principe directeur 5 ; Principes de base relatifs au rôle du barreau, principe 17.

contester leur bien-fondé, car la contestation est inhérente à une société démocratique. Cela étant, lorsque des représentants de l'État lancent des attaques personnelles contre des agents à des acteurs de la justice, les dénigrent à cause de caractéristiques personnelles ou de leur identité, les décrivent en employant des termes dégradants ou humiliants ou les qualifient d'« ennemis », les choses vont trop loin et, dans bien des cas, les commentaires en question participent d'une ingérence ciblée.

57. Le dénigrement répété et infondé peut viser à intimider ou influencer des juges. En Pologne, en 2017, une fondation créée par le parti au pouvoir et une entreprise publique a dans le cadre d'une campagne intitulée « Tribunaux équitables » utilisé différents supports (panneaux d'affichage, publicités à la télévision et sur les réseaux sociaux et site Internet) pour dépeindre les juges comme des « ennemis » du peuple polonais et comme un fléau pour la société¹⁰². La Rapporteuse spéciale s'est dite préoccupée par le fait que de hauts responsables du Gouvernement israélien avaient publiquement qualifié un juge d'« ennemi national » et d'« ennemi de l'intérieur » après qu'il a décidé de libérer des accusés qui étaient opposés au Gouvernement¹⁰³.

58. L'ancien Président du Mexique a qualifié des juges avec lesquels il était en désaccord de « corrompus » et a employé d'autres termes péjoratifs à leur égard lors de ses conférences de presse quotidiennes. Dans certains cas, les juges en question auraient par la suite fait l'objet d'une enquête ou été harcelés en ligne. Dans une affaire sans lien avec les faits susmentionnés, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a appelé l'attention sur le fait que des déclarations hostiles faites par des agents publics à l'égard de juges, en particulier des hauts magistrats, étaient constitutives d'atteintes à l'indépendance de la magistrature, à plus forte raison lorsqu'elles s'accompagnaient de menaces de poursuites judiciaires ou de mesures disciplinaires¹⁰⁴. Aux États-Unis, les médias ont beaucoup parlé des attaques que le Président Donald Trump a dirigées contre certains juges pendant son mandat¹⁰⁵.

59. Il ressort des communications reçues et des consultations menées aux fins de l'établissement du rapport que des avocats ont été qualifiés de « traîtres » ou d'« agents étrangers » pour avoir représenté des clients politiquement sensibles ou accepté des affaires concernant les droits de l'homme¹⁰⁶. Des ordres d'avocats ont appelé l'attention sur le fait que des représentants du gouvernement britannique ont qualifié des avocats spécialisés dans les affaires d'immigration et de droits de l'homme de « gauchistes » et les ont accusés d'aider des bandes criminelles ; certains avocats ont signalé que cela leur avait valu de recevoir des menaces de mort¹⁰⁷. Les communications reçues aux fins de l'établissement du présent rapport indiquent que ce type de situation se produit dans plusieurs pays¹⁰⁸.

2. Harcèlement et menaces

60. La titulaire du mandat s'est à plusieurs reprises dite préoccupée par le fait que des juges, des procureurs, des avocats et des agents de la justice de proximité faisaient l'objet de harcèlement et de menaces. En Équateur, des membres du personnel judiciaire, notamment des juges, des procureurs et des auxiliaires de justice, ont été victimes d'attaques violentes et

¹⁰² A/HRC/38/38/Add.1, par. 19 ; Cour de justice européenne, *Commission européenne c. Pologne*.

¹⁰³ Voir la communication ISR 3/2024.

¹⁰⁴ Cyrus R. Vance Center for International Justice et Fundación Barra Mexicana Joint Committee, « Seguimiento a los Ataques a la Independencia Judicial en México », disponible à l'adresse <https://www.vancecenter.org/our-programs/latin-america-policy-program/vcfbm/> ; communication de la Fundación Justicia que Queremos ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Apitz Barbera y otros* (« Corte Primera de lo Contencioso Administrativo ») c. Venezuela, arrêt du 5 août 2008, par. 131.

¹⁰⁵ Michael J. Nelson et James L. Gibson, « Has Trump trumped the courts? », *New York University Law Review Online*, vol. 93 (2018) ; Christopher D. Kromphardt et Michael F. Salamone, « 'Unpresidented!' or: what happens when the president attacks the federal judiciary on Twitter », *Journal of Information Technology & Politics*, vol. 18, n° 1 (2021).

¹⁰⁶ Communication de SHOAA for Human Rights.

¹⁰⁷ Communication de la Law Society of England and Wales. Anne McMillan, « The global assault on rule of law », International Bar Association, 14 septembre 2022).

¹⁰⁸ Communication du Romanian Judges Association Forum.

d'actes d'intimidation¹⁰⁹. Au Guatemala, des juges et des procureurs, en particulier ceux chargés d'affaires de corruption et de violations des droits de l'homme, ont été la cible d'actes d'intimidation, d'attaques et de représailles¹¹⁰, dont certaines revêtaient une dimension de genre, comme par exemple lorsque des informations personnelles concernant des femmes juges ont été rendues publiques en ligne.

61. Il est préoccupant de relever que des avocats et des agents de la justice de proximité qui défendent les valeurs démocratiques et les droits de l'homme font l'objet de menaces physiques, juridiques et numériques et d'actes de harcèlement. Au Bangladesh, un avocat aurait été menacé et harcelé par le Gouvernement, apparemment au motif qu'il avait défendu les droits de minorités ethniques et religieuses, de personnes LGBTQI+ et d'opposants politiques¹¹¹. En Fédération de Russie, des avocats défendant des manifestants opposés à la guerre ont fait été harcelés et intimidés par des membres des forces de l'ordre¹¹². La titulaire du mandat a reçu des informations selon lesquelles des avocats ont aussi été menacés et harcelés soit par des membres du gouvernement, soit par des acteurs non étatiques dont le gouvernement n'avait pas fait le nécessaire pour les protéger, notamment au Liban¹¹³, au Pakistan¹¹⁴ et au Venezuela (République bolivarienne du)¹¹⁵. En outre, elle relève avec préoccupation qu'aux Philippines, des avocats et des agents de la justice de proximité dont les clients sont membres de communautés marginalisées continuent d'être victimes de « red-tagging » (pratique consistant à qualifier des personnes ou des groupes de communistes ou de terroristes)¹¹⁶. Consciente du rôle important que jouent les défenseurs des droits de l'homme dans le renforcement de la démocratie, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a récemment consacré une « obligation spéciale de protection » à l'égard de ces défenseurs, notamment en renforçant l'obligation faite aux États de prévenir les attaques ou les actes d'intimidation, d'atténuer les risques existants à et de prévoir des mesures de protection adéquates et efficaces dans les situations à risque¹¹⁷.

62. Il ressort de plusieurs communications reçues aux fins de l'établissement du rapport que les technologies de surveillance de pointe mettent en péril la confidentialité des échanges entre un avocat et son client. Les participants à des consultations régionales ont signalé que des gouvernements utilisaient des logiciels espions pour surveiller des avocats et écoutaient les communications.

¹⁰⁹ Commission interaméricaine des droits de l'homme, « Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia », 11 août 2023.

¹¹⁰ Commission interaméricaine des droits de l'homme, « Chapter IV.B: Guatemala », dans *Annual Report 2022* (2022), par. 8 ; voir Commission interaméricaine des droits de l'homme, mesure provisoire n° 574-23 : Cesar Bernardo Arévalo de León et Karin Herrera Aguilar concernant le Guatemala, résolution 48/2023 ; communication GTM 3/2021.

¹¹¹ Voir la communication BGD 1/2023 ; Conseil des Barreaux européens, lettre concernant les menaces et les actes de harcèlement dont l'avocat Shahanur Islam et les membres de sa famille continuent de faire l'objet, 7 juillet 2023, disponible à l'adresse https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS_LETTERS/Bangladesh_-_Bangladesh/2023/EN_HRL_20230707_Bangladesh_Continuous-threats-and-harassment-against-lawyer-Shahanur-Islam-and-his-family.pdf.

¹¹² Voir la communication RUS 6/2022 ; Commission internationale de juristes, « Access to lawyers for anti-war protestors in the Russian Federation », document d'information, juin 2022.

¹¹³ Voir la communication LBN 8/2021 ; Ordre des avocats de Genève, lettre relative aux préoccupations graves que soulève la situation de l'avocat Mohammad Ahmad Samir Sablough, 10 novembre 2021, disponible à l'adresse https://odage.ch/wp-content/uploads/2021/12/2021_11_10_mrr_mohammad_ahmad_samir_sablough.pdf.

¹¹⁴ Voir la communication PAK 4/2023 ; Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du barreau, « IBAHRI concerned about the discrimination of Ahmadiyya lawyers in Pakistan », 10 août 2023.

¹¹⁵ Voir la communication VEN 9/2021.

¹¹⁶ Voir la communication PHL 2/2023. Concernant le recours au red-tagging, voir la publication de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, observations préliminaires à la fin de la visite aux Philippines, février 2024, disponible à l'adresse <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/expression/statements/20240202-eom-philippines-sr-freedex.pdf> ; A/HRC/44/22.

¹¹⁷ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Miembros de la Corporacion colectivo de abogados « José Alvear Restrepo » v. Colombia*, arrêt du 18 octobre 2023, par. 972 à 981.

3. Détentions arbitraires, actes de torture, disparitions forcées, attaques physiques et assassinats

63. Des juges et des procureurs ont été arbitrairement placés en détention et certains ont été victimes de disparition temporaire pour avoir déplu à des services de l'État. Les poursuites engagées contre des avocats dont il est question plus haut dans le rapport ont pour certaines commencé par la détention arbitraire ou la disparition forcée de l'intéressé. Il arrive en outre que des avocats soient détenus sans être accusés de quoi que ce soit ou se voient reprocher d'avoir porté atteinte à la sécurité nationale.

64. Il ressort de communications soumises aux fins de l'établissement du rapport que des juges et des procureurs sont parfois soumis à des actes de torture ou à des peines ou traitements inhumains et dégradants pour avoir défendu les valeurs démocratiques¹¹⁸. Il a en outre été signalé que des avocats avaient été agressés, torturés et tués dans des circonstances qui n'avaient pas donné lieu à une véritable enquête, principalement en Türkiye¹¹⁹. Aux Philippines, un avocat spécialisé dans les droits de l'homme, Juan Macababbad, a été tué et un autre, Angelo Karlo Guillen, a survécu à une tentative d'assassinat¹²⁰. En Eswatini, Thulani Maseko, un avocat et militant prodémocratie, a été assassiné chez lui devant sa famille¹²¹.

65. La Rapporteuse spéciale prie instamment les États de faire en sorte que ces crimes terribles donnent lieu à des enquêtes. Elle souligne que les membres du personnel judiciaire méritent une protection, un respect et un soutien à la mesure du rôle vital qu'ils jouent dans le maintien de l'état de droit, la défense des droits fondamentaux et la promotion d'un environnement propice à l'instauration d'un gouvernement véritablement participatif.

VI. Conclusions et recommandations

66. Le droit international exige de tous les organes de l'État qu'ils respectent, protègent et garantissent activement les droits de l'homme et défendent les principes de l'indépendance de la magistrature, de la gouvernance participative et de l'état de droit. Ces principes sont encore davantage respectés lorsqu'ils sont consacrés par les dispositions constitutionnelles, législatives et administratives, protégés par des tribunaux, des juges et d'autres acteurs étatiques indépendants, activement défendus par la société civile et considérés par l'ensemble de l'opinion publique comme des valeurs démocratiques fondamentales.

67. Depuis quelques années, des acteurs politiques s'en prennent aux systèmes de justice indépendants pour le rôle qu'ils jouent dans la protection de la gouvernance participative, notamment en employant des propos dénigrants et une rhétorique hostile. Malheureusement, dans certains pays, ce type de critique a gagné en popularité et l'idée se répand que les contre-pouvoirs judiciaires empêchent les gouvernements de satisfaire la volonté du peuple. Dans ce contexte, les juges, les procureurs et des avocats sont dépeints comme des « élites » déconnectées de la réalité ou, dans les cas les plus extrêmes, des « ennemis » du peuple. Lorsque ce type de notion se répand, la population peut être plus réceptive à la thèse selon laquelle le pouvoir politique devrait avoir davantage d'influence et de contrôle sur l'appareil judiciaire.

¹¹⁸ Communication de Stichting Justice Square, de The 29 Principles, du Committee for Justice et de l'Egyptian Front for Human Rights.

¹¹⁹ Voir les communications TUR 5/2023 et TUR 8/2023 ; Conseil des barreaux européens, lettre relative à l'agression violente dont a été victime l'avocat Aytekin Aktaş, 5 juin 2023, disponible à l'adresse https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS_LETTERS/Turkey_-_Turquie/2023/EN_HRL_20230605_Turkiye_-_Torture-threats-and-attacks-against-lawyer-Aytekin-Akta.pdf.

¹²⁰ Voir la communication PHL 2/2023 ; Human Rights Watch, *World Report 2022: Events of 2021* (2022) ; Amnesty International, « Philippines. Multiplication des assassinats d'avocats et de juges : un système judiciaire "en danger de mort" », 26 mars 2021.

¹²¹ Voir la communication SWZ 1/2023 ; HCDH, « Volker Türk condamne le meurtre d'un avocat spécialiste des droits de l'homme en Eswatini et appelle au respect du principe de responsabilité », 23 janvier 2023 ; Human Rights Watch, « Eswatini : Meurtre brutal d'un avocat défenseur des droits humains », 25 janvier 2023.

68. Pour protéger la séparation des pouvoirs, l'état de droit et la gouvernance participative, il faut s'employer plus activement encore à rétablir la confiance du public dans les institutions judiciaires et à défendre les acteurs de la justice et leur rôle indispensable dans la protection de la démocratie. La principale mesure que tous les États peuvent prendre consiste à respecter et à garantir pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'autonomie des procureurs et le libre exercice des professions judiciaires et permettre aux agents de la justice de proximité de faire leur travail comme il se doit. Les États devraient accorder une attention particulière aux rôles que ces institutions et individus jouent dans la protection des processus démocratiques fondamentaux, notamment les élections et les référendums, les réunions et les manifestations publiques et le dialogue dans l'espace civique.

69. Renforcer le dialogue et la communication entre les tribunaux et les justiciables peut contribuer à rendre les systèmes de justice plus résilients face aux attaques. Accroître la diversité parmi les magistrats du siège et du parquet et les avocats peut aider à lutter contre l'image que les populistes donnent de ces professions. Les États et les membres du personnel judiciaire peuvent aussi démocratiser la justice en veillant à ce que les systèmes judiciaires incarnent les principes démocratiques. Les mesures consistant à améliorer l'accessibilité des tribunaux, à accroître la transparence des procédures judiciaires formelles et à expliquer l'issue de ces procédures de manière claire et intelligible constituent des premières étapes importantes. Cependant, il faudrait, en parallèle, aussi adopter des approches plus innovantes et moins conventionnelles. Lorsque le système judiciaire est vu par le public comme une institution qui tient compte de ses réalités et de ses besoins, il est davantage susceptible d'être considéré comme un élément central de la démocratie et des droits de l'homme et donc comme digne d'être protégé.

70. Pour atteindre ces objectifs, la Rapporteuse spéciale recommande aux États :

a) De mener des enquêtes en bonne et due forme sur tous les actes de violence ou les menaces de violence ou toutes les formes d'intimidation, de coercition ou d'ingérence inappropriée visant les juges, les procureurs, les avocats ou les agents de la justice de proximité et de prendre des mesures permettant d'éviter que de tels actes continuent de se produire ;

b) De garantir la sécurité personnelle des juges, des procureurs et de leur famille et de fournir l'accompagnement et le soutien psychologique nécessaires en cas de besoin.

71. En ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Rapporteuse spéciale recommande en outre aux États :

a) De créer des conseils de la magistrature ou des institutions indépendantes similaires lorsqu'ils ne l'ont pas déjà fait, étant entendu que les conseils de la magistrature devraient fonctionner de manière transparente et ne pas être soumis à une influence ou une pression indues par les pouvoirs législatif ou exécutif ;

b) De faire en sorte que les décisions relatives à la nomination et à la promotion des juges soient prises par le conseil de la magistrature ou un organe équivalent indépendant des pouvoirs législatif et exécutif et suivant une procédure transparente fondée sur des critères objectifs préalablement définis par la loi ou par les autorités compétentes ;

c) De confier, dans la mesure du possible, les responsabilités générales en matière d'administration de la justice (y compris les nominations et les mutations, l'attribution et le transfert des dossiers et l'établissement du calendrier des audiences), l'élaboration des budgets et la répartition des ressources budgétaires aux conseils de la magistrature ou aux organes indépendants équivalents plutôt qu'au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif ;

d) De confier la responsabilité des procédures disciplinaires engagées contre des juges à une autorité indépendante composée essentiellement de juges, telle qu'un conseil de la magistrature ou un tribunal, plutôt qu'au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif.

72. En ce qui concerne le bon fonctionnement du ministère public, la Rapporteuse spéciale formule les recommandations suivantes :

a) Le ministère public devrait fonctionner de manière indépendante des pouvoirs législatif et exécutif, quelle que soit la structure institutionnelle, et, à cet égard, les États doivent faire en sorte que les procureurs puissent remplir leurs fonctions de manière indépendante, objective et impartiale afin que la justice pénale ne soit pas instrumentalisée par le gouvernement ;

b) Les procureurs doivent être en mesure d'exercer leurs fonctions sans la perspective de pouvoir être sanctionnés ou récompensés pour des raisons politiques ; l'inamovibilité des procureurs doit être prévue par la loi et garantie ; la promotion des procureurs doit être fondée sur des critères objectifs et décidée selon des procédures équitables et impartiales ; la mutation ne doit pas être utilisée comme une menace à l'égard des procureurs ; la révocation des procureurs doit être fondée sur une loi ou un règlement et faire l'objet d'un examen par une autorité indépendante.

73. En ce qui concerne la protection du libre exercice des professions judiciaires, la Rapporteuse spéciale formule les recommandations suivantes :

a) Les États devraient veiller à ce que la création des ordres d'avocats soit prévue par la loi, qui devrait au moins garantir l'indépendance de ces associations et définir leur composition et leurs fonctions, et élaborer et compléter les dispositions pertinentes avec la participation active des professions judiciaires ;

b) Les autorisations d'exercer la profession d'avocat devraient être délivrées par les ordres d'avocats et la procédure d'accès à la profession devrait être fondée sur des critères objectifs préalablement fixés par la loi ou par les ordres d'avocats eux-mêmes ;

c) Les instances disciplinaires ne devraient être soumises à aucune forme d'influence ni de pression de la part du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif ou de toute autre partie ;

d) La radiation du barreau ne devrait être prononcée que dans les cas de faute professionnelle les plus graves tels que définis dans le code de déontologie et uniquement à l'issue d'une procédure régulière engagée devant un organe indépendant et impartial offrant toutes les garanties à l'avocat poursuivi.

74. Pour que les agents de la justice de proximité puissent faire mieux connaître la loi, garantir l'accès à des recours en cas de violations de droits et renforcer la confiance dans les institutions et, partant, renforcer la démocratie, la Rapporteuse spéciale recommande aux États :

a) De lever tous les obstacles législatifs ou réglementaires entravant le travail des agents de la justice de proximité, de considérer les intéressés comme des défenseurs des droits de l'homme et de leur permettre d'accéder, en cas de besoin, à des dispositifs de protection et de sécurité ;

b) De faire cesser ou de s'efforcer d'empêcher le recours aux procès-bâillons, aux accusations de diffamation ou aux accusations de discours de haine auxquels sont soumis les agents de la justice de proximité en représailles du travail qu'ils font pour aider les titulaires de droits à se familiariser avec les lois, à les utiliser et à contribuer à leur élaboration ;

c) D'aider les organisations de la société civile à promouvoir l'autonomisation par le droit tout en respectant leur indépendance en allouant des ressources aux mécanismes de financement qui appuient le travail de justice de proximité.

75. La Rapporteuse spéciale prie instamment les États et tous les acteurs du système judiciaire, y compris les juges et les associations de magistrats, les procureurs, les avocats, les ordres d'avocats et les agents de la justice de proximité, de prendre publiquement position en faveur de l'indépendance de la magistrature, de la séparation des pouvoirs, de l'état de droit et de la gouvernance participative. Tous ces acteurs

pourront tirer d'important enseignements des informations fournies par celles et ceux qui ont collaboré avec elle aux fins de l'élaboration du présent rapport offrent à tous ces acteurs de précieux enseignements à cet égard. S'appuyant sur ces enseignements, la Rapporteuse spéciale formule à l'intention des acteurs des systèmes judiciaires les recommandations suivantes.

76. La Rapporteuse spéciale recommande au pouvoir judiciaire :

- a) D'être attentif :**
 - i) Aux changements imposés par les gouvernements dès lors qu'ils sont susceptibles de compromettre l'indépendance de la magistrature et la séparation des pouvoirs ;**
 - ii) Aux décisions administratives et hiérarchiques qui semblent être destinées à récompenser ou à sanctionner le comportement d'acteurs de la justice pour des raisons politiques ;**
- b) D'adopter des mesures de protection et des règles transparentes en ce qui concerne l'attribution des affaires (selon une procédure aléatoire, si possible), la répartition des dossiers entre les différentes chambres ou l'allocation des ressources ;**
- c) D'examiner attentivement les dossiers dans lesquels une instrumentalisation de l'administration de la justice est alléguée ou soupçonnée ;**
- d) De favoriser la participation de la population aux procédures judiciaires, notamment en agrandissant les espaces destinés aux audiences publiques, en publiant des résumés des décisions rédigés dans une langue accessible, en diffusant les audiences en direct et en constituant des groupes de parties prenantes chargés de suivre l'application des décisions, en particulier dans les affaires qui suscitent un intérêt particulier du public ou ont d'importantes répercussions.**

77. La Rapporteuse spéciale engage les avocats et les ordres d'avocats :

- a) À protéger la liberté d'expression et d'association des avocats et à protester contre toute mesure visant à empêcher ceux-ci de tenir des propos ou d'exercer des activités qui sont légitimes et conformes aux règles de déontologie ;**
- b) À faire en sorte que, s'il existe plusieurs ordres des avocats dans un État, ceux-ci se coordonnent pour harmoniser leur approche sur des questions clés relatives aux professions juridiques et à la relation de celles-ci avec l'État, afin d'éviter de saper le pouvoir et l'autorité des ordres d'avocats ;**
- c) À préciser que les avocats ne devraient jamais être poursuivis pour avoir fait leur métier dans le respect de leurs obligations professionnelles et déontologiques et des règles pertinentes.**
