

L'ETAT DE DROIT ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

*Christopher Finlayson**

On 7 March 2019 Chris Finlayson made a public presentation in Papeete on the topic "The New Zealand Miracle: The Rule of Law and Economic Confidence". The occasion was organised jointly by the Economic Institute of Tahiti and the French Polynesia Chamber of Commerce Industrial Trades and Services. The presentation was followed by questions and answers among which were several about the degree of control the government of French Polynesia has over the local economy given the split competences of French Polynesia and France. The speech was an occasion for the former Attorney-General of New Zealand to reflect on the New Zealand experience in these matters. The speech is here reproduced in both French and English.

Le 7 mars 2019, à l'invitation conjointe de l'Institut Économique de Tahiti et la Chambre de commerce de Polynésie française, Chris Finlayson, ancien Procureur général de la Nouvelle-Zélande, s'appuyant sur l'exemple néo-zélandais, a présenté son analyse sur la synergie qui existe entre la notion d'État de droit et le développement économique d'un pays démocratique. Le texte de son intervention intitulé "Le miracle de la Nouvelle-Zélande: État de droit et confiance économique" est publié en français et en anglais. Le débat qui devait suivre cette présentation, a été l'occasion pour l'auditoire d'interroger l'orateur, sur un éventuel parallèle qui pourrait être fait entre les conséquences du contrôle exercé dans le domaine économique par le gouvernement de la Polynésie française avec la situation actuelle en Nouvelle-Zélande.

Je vous remercie pour votre invitation qui me donne, ce soir, l'occasion de partager avec vous quelques-unes de mes observations sur l'influence, du libéralisme économique et de la transparence politique, au cours de ces dernières décennies, dans

* QC. Member of the New Zealand Parliament 2008-2019; Attorney-General 2008-2017; Minister for Treaty Settlements 2008-2017.

le processus de renforcement de l'État de droit¹ et de la croissance économique en Nouvelle-Zélande.

S'agissant du respect des droits humains, des règles démocratiques ou encore de la liberté d'entreprendre, la Nouvelle-Zélande est souvent citée en exemple et figure dans ces domaines, régulièrement en tête de nombreux classements internationaux. Nous ne pouvons que nous en réjouir et ce bien qu'aucun État ne puisse se permettre de se reposer sur ses lauriers; j'aurai du reste l'occasion d'y revenir plus tard.

Comment expliquer que depuis des années la Nouvelle-Zélande apparaisse en si bonne place et comment expliquer que sa croissance économique continue à être si satisfaisante?

Les premiers éléments de réponse nous ramènent aux années 70 à une époque où la Nouvelle-Zélande était dirigée par le Premier Ministre Sir Robert Muldoon, dont les méthodes peuvent être qualifiées d'autoritaires. Sir Robert était le représentant d'une tradition politique qui préconisait un interventionnisme économique fort de l'État qui selon lui était le seul moyen d'atteindre les objectifs qu'il s'était fixé. Dans cette logique, il lui apparaissait parfaitement cohérent de cumuler à la fois les fonctions de Premier Ministre avec celles de Ministre des Finances contrôlant ainsi l'ensemble des affectations budgétaires de l'État.

L'exemple le plus frappant des effets catastrophiques de cette centralisation du pouvoir entre ses mains fut sa décision, prise unilatéralement en 1982, de geler les salaires pour répondre à l'inflation galopante, décision qualifiée en son temps par Roderick Deane, Vice-Gouverneur de la Banque Centrale comme celle d'un dictateur.

Comme on pouvait l'augurer, cette mesure s'est avérée désastreuse au point qu'à partir de 1984, le déficit budgétaire de la Nouvelle Zélande était hors de contrôle et son économie au bord de l'effondrement.

A l'analyse, cette situation n'était pas simplement dû au seul amateurisme de M Muldoon, mais plus fondamentalement, il était une conséquence de la concentration des pouvoirs exercée par le gouvernement et son Premier Ministre qui à cette époque se voyaient conférer un contrôle total aussi bien sur l'économie néo-zélandaise que sur les conditions de vie de ses citoyens.

Dans ce contexte, c'est sans réelle surprise que le 14 juillet 1984, M Muldoon perdait les élections anticipées et que son équipe fut remplacée par un gouvernement travailliste conduit par David Lange.

1 La Règle de droit; le principe de droit: En anglais – the Rule of Law.

Le changement de cap économique fut radical et fut conduit selon moi, par l'un des meilleurs gouvernements de l'histoire néo-zélandaise au point que notre réussite économique actuelle peut en grande partie s'expliquer par les réformes entreprises sous le gouvernement Lange.

Cette nouvelle équipe gouvernementale travailliste a rapidement adopté comme ligne directrice de son action, deux principes essentiels qui avaient pour objectif de permettre à la Nouvelle-Zélande de se remettre des conséquences des années Muldoon, mais aussi des gouvernements qui l'avaient précédé lesquels il faut bien le reconnaître, n'avait guère mieux réussi. Il s'agissait également d'ouvrir notre économie jusqu'alors fortement protégée, au reste du monde.

Le premier de ces principes fut de reconnaître que les hommes politiques ne doivent pas prendre toutes les décisions seuls, non seulement parce qu'ils ne sont pas omniscients et que ces décisions doivent être prises par des personnes plus qualifiées.

Corollaire de ce premier principe: Il faut s'en affranchir du recours au gouvernement chaque fois que l'on peut s'en passer.

Le second principe était que, même lorsqu'un pouvoir était légitimement exercé par l'État, il fallait toujours qu'il l'exerce en toute indépendance.

La transposition de ces principes dans l'action gouvernementale devait dépasser toutes les espérances et si en 1984, la Nouvelle-Zélande était l'une des économies les plus encadrée du monde, c'est aujourd'hui l'inverse.

Deux exemples pour illustrer notre propos.

L'une des grandes réussites du gouvernement travailliste de 1984 a été l'introduction du modèle d'entreprise d'État. Les entreprises telles que les compagnies nationales l'électricité, qui pour la plupart d'entre elles, étaient plutôt mal gérées par le gouvernement, ont été restructurées en sociétés appartenant à la Couronne² mais dotées d'une indépendance managériale et dont on escomptait qu'elles dégagent des profits. Leurs dirigeants certes toujours nommés par le gouvernement pouvaient dorénavant exercer leurs fonctions managériales en toute indépendance.

Les résultats furent spectaculaires. En 30 ans, ces entreprises relativement peu performantes sont devenues des entités économiques rentables en mesure de redistribuer des dividendes à ses actionnaires, l'actionnaire majoritaire demeurant toujours la Couronne.

2 En anglais "the Crown". Ça signifie "l'Etat".

Le second exemple de réussite devait être les dispositions législatives qui en 1989 ont réformé la Banque Centrale néo-zélandaise. A partir de cette date cette institution s'est vue conférer de nouvelles prérogatives qui avaient pour objectif d'empêcher que des gouvernements puissent fixer à des seules fins politiques, le niveau des taux d'intérêts.

Ce mouvement de libéralisation devait affecter la quasi totalité de l'économie néo-zélandaise dans le secteur primaire, l'industrie et en matière de politique fiscale.

Sans entrer dans le détail de chacune des réformes, on observe qu'elles présentaient un même dénominateur commun, à savoir retirer la possibilité pour des responsables politiques de ralentir la croissance économique ou d'en pervertir le bon déroulement, voire même les deux à la fois.

A fil du temps, les gouvernements néo-zélandais successifs ont soit étendu ou ralenti les réformes initiées par David Lange. Ainsi le gouvernement du Parti National conduit par John Bolger de 1990 à 1997 a poursuivi dans cette voie de libéralisation du marché. Celui d'Helen Clark, de 1999 à 2008 n'est pas revenu sur les grands principes de cette libéralisation. Les gouvernements de John Key et Bill English (2008-2017) auxquels j'ai appartenu, ont continué sur ce modèle d'entreprise d'État, tout en assurant que leur capital social puisse être ouvert à tous les citoyens néo-zélandais, la Couronne restant toutefois l'actionnaire majoritaire.

Les responsables politiques néo-zélandais restent encore souvent divisés sur l'évaluation des réformes conduites en 1984 par le gouvernement travailliste de M D Lange. S'il y eu indéniablement beaucoup d'excès dont les conséquences sont encore pour certaines d'entre elles, ressenties de nos jours, j'observe cependant qu'aujourd'hui encore, des responsables politiques notamment aux États Unis, partagent encore la vision pourtant largement discréditée, que l'État détient toutes les réponses.

C'est à bien des égards un dogme préoccupant, et ce d'autant plus que celles et ceux qui souvent s'en revendiquent, étaient bien trop jeunes en 1984 (voire même pas nés), manquant ainsi d'éléments pour évaluer objectivement ses effets pervers.

Par chance, en Nouvelle-Zélande, les principes fondamentaux de la décentralisation du pouvoir et du contrôle des pouvoirs des femmes et hommes politiques, au bénéfice des citoyens ou d'organes responsables de leurs actions, sont restées les lignes directrices des gouvernements de droite et de gauche ces quarante dernières années.

Ce sont aujourd'hui des préceptes solidement ancrés dans la culture politique néo-zélandaise et il serait aujourd'hui impossible, voire inconcevable qu'un responsable

politique tel que Sir Robert puisse être en mesure de centraliser autant de pouvoirs et être aussi préjudiciable à l'économie de la Nouvelle Zélande.

Mais comme je l'ai indiqué au début de mon intervention, la libéralisation du marché et la limitation des pouvoirs du gouvernement ne sont pas les seuls prérequis pour une croissance économique solide. Un gouvernement compétent et aux pouvoirs encadrés est certainement un facteur clé, mais il est peut-être encore plus essentiel que soit respecté le concept d'État de droit.

En effet, ce que nous avons évoqué ensemble, ne forme jusqu'ici qu'une partie du concept d'État de droit, concept fondamental pour la santé économique d'un pays. D'ailleurs, interrogé sur ce qu'il considérait comme facteur de croissance économique le plus important, Alan Greenspan, ancien Gouverneur de la Reserve Bank américaine répondait «l'État de droit».

Il avait raison. Mais qu'est-ce que l'État de droit? C'est un concept souvent évoqué par les responsables politiques et les juges, mais qui n'est jamais vraiment défini. Il est souvent considéré comme une sorte de bien commun général.

En 2010, une plume autorisée, Lord Bingham of Cornhill, publiait son livre «l'État de droit».³ Il en définissait ce principe fondamental comme un système dans lequel «toutes les personnes et autorités au sein de l'État, qu'il s'agisse d'un individu ou de la puissance publique, étaient soumises à la force de la règle de droit, celle-ci étant promulguée de façon prospective et mise en œuvre publiquement par des tribunaux⁴»

Selon ce théoricien du droit, le recours au principe de l'État de droit assure «la conduite réussie des échanges du commerce et des investissements et est généralement encouragée par un corpus juridique qui édicte les droits et obligations des parties. Personne ne choisirait de faire des affaires, qui impliquent parfois d'importantes sommes financières, dans un pays où le droit des parties reste vague et indécis⁵».

Je ne peux que souscrire à cette proposition. Plus un État de droit est fort dans un pays, plus il finit avec le temps, par se perpétue de lui-même, influençant à la fois les institutions et la culture de celles et ceux qui les mettent en oeuvre.

Certitude et équité sont deux vecteurs de la confiance, laquelle conduit aux investissements qui à leur tour conduisent à la croissance.

3 *The Rule of Law* (Penguin Books, London, 2010).

4 Traduction libre.

5 Traduction libre.

Selon moi, trois éléments caractérisent ce qu'il convient d'entendre par pays où l'État de droit est en vigueur:

Le premier est celui que nous avons déjà évoqué et qui est synchronique à la libéralisation économique: L'existence d'un gouvernement responsable et transparent. La confiance ira de pair dans un pays où la responsabilité et la transparence politique sont fortes, où la loi est respectée et appliquée de façon juste, systématique et impartiale.

Cet environnement présente de multiples avantages: Il évite le favoritisme et offre une garantie à la tentation de la part d'un membre du gouvernement de contredire des décisions prises de façon indépendante; les fonctionnaires appliquent le droit ; les responsables politiques se doivent de respecter leurs engagements, la gouvernance s'exerce de façon transparente; et enfin les lois s'appliquent aux gouvernants comme à quiconque.

Dans une société où l'État de droit est respecté, les responsables politiques ont moins de pouvoirs que les gens ne l'imaginent. Et c'est finalement une excellente chose.

La qualité de l'État de droit se mesure souvent à l'aune de l'inconfort qu'elle provoque chez les responsables politiques. En Nouvelle-Zélande, l'indépendance statutaire de l'organisme national de statistiques gouvernementales lui permet de publier, à sa discrétion, plusieurs données statistiques, sans avoir à en informer au préalable le gouvernement. Un gouvernement ne peut donc pas, par exemple, demander le report de la publication de chiffres du chômage embarrassants à la veille d'échéances électorales.

Un autre exemple est la loi sur l'information officielle⁶, qui rend l'ensemble de l'information officielle publique, à moins d'une raison explicite pour la garder confidentielle. Un Défenseur des Droits, issu du Parlement, peut contraindre un ministre à publier des documents qu'il souhaiterait ne pas divulguer. Ce contrôle exercé de manière indépendante contribue à la transparence et la prévisibilité de l'action publique. Mais le plus important de ces pouvoirs de contrôle est celui conféré au Parlement car les responsables politiques sont élus par les citoyens, non seulement pour former un gouvernement, mais également, du moins dans le système de Westminster, pour les tenir responsables de leurs actes.

L'actualité récente nous offre un exemple sur la manière dont ce contrôle est mis en oeuvre.

6 Official Information Act 1982.

Au Canada, une partie de la classe politique laisse entendre que des membres du cabinet du Premier Ministre Justin Trudeau auraient fait pression sur l'ancien Procureur Général Jody Wilson Raybould, pour qu'elle suspende les poursuites engagées à l'encontre d'une entreprise commerciale au Québec. Cette dernière qui refusa de donner suite à cette demande, fut d'abord rétrogradée puis contrainte de démissionner. Ensuite, c'est un des membres du cabinet qui devait démissionner.

Si ces allégations devaient s'avérer exactes, alors le principe fondamental selon lequel personne n'est pas au-dessus des lois et que celles-ci s'appliquent à tous, sans crainte ni faveur, a peut-être été violé

La notion d'État de droit et de responsabilité politique est tellement prégnante dans le système institutionnel et juridique Canadien que personne, ni même un Premier Ministre, ne peut y échapper et qu'il appartiendra, in fine, soit à une Commission d'enquête soit au Parlement de vérifier le bien-fondé des allégations.

Le deuxième principe important est d'assurer une promulgation claire et accessible des textes de loi et des règlements. Cela procure aux investisseurs la certitude nécessaire pour prendre leurs décisions. La Nouvelle-Zélande, et beaucoup d'autres pays, ont vu leur nombre de lois croître de façon exponentielle ces dernières années. Lorsque j'étais Procureur Général, nous avons pris deux mesures fortes pour s'assurer que la loi soit accessible et claire pour chacun cherchant à connaître ses droits et obligations.

Nous avons d'abord initié un projet de mise en ligne de l'ensemble des lois et règlements en vigueur (www.legislation.govt.nz). La seconde étape de ce projet est en cours et nous sommes en train de regrouper l'ensemble des corpus juridiques ayant un statut légal. Cela signifie qu'à terme, ce site deviendra un point de référence pour quiconque souhaitant connaître la loi dans un domaine précis.

Ensuite, nous avons initié un programme de révision et de consolidation des lois existantes. En droit commercial par exemple, il existe un grand nombre d'anciennes lois commerciales, certaines remontant à 1908. Nous les avons consolidées dans un seul document législatif. La substance de la loi est restée inchangée, mais sa présentation et sa compréhension s'en trouvent nettement améliorées.

Le troisième principe, évoqué par Lord Bingham, concerne la certitude que les règles et principes de droit, notamment ceux relatifs aux contrats et au droit de propriété seront effectivement respectés et appliqués tant par les citoyens que par des tribunaux compétents et impartiaux.

Cela suppose un système judiciaire indépendant, doté de moyens suffisants, efficace et apte à rendre des décisions. Les justiciables néo-zélandais se plaignent fréquemment du temps trop long, souvent au-delà d'un année, mis par la Cour

Suprême pour rendre ses arrêts. Ce n'est pas satisfaisant car une justice retardée, c'est un déni de justice pour le justiciable. A cela s'ajoute que l'incertitude causée par ces retards n'est pas de nature à inspirer confiance aux milieux d'affaires.

Bien sur, les trois éléments que nous avons évoqués ensemble sont primordiaux dans la détermination de l'État de droit et dans son étroite relation avec la croissance économique.

Une gouvernance transparente et responsable, une législation claire et accessible et un système judiciaire efficace, sont sur le principe simples à énoncer, mais plus difficiles à mettre en œuvre.

Il y a beaucoup d'exemples d'États notamment d'anciennes colonies régulièrement dotées d'institutions et de corpus juridiques mais qui manquent singulièrement des connaissances nécessaires pour les mettre efficacement en œuvre.

En effet, les institutions et les lois ne se suffisent pas à elles-mêmes, car elles requièrent une culture de l'État de droit pour les soutenir et pareil résultat ne peut être obtenu qu'avec le temps.

J'espère vous avoir démontré qu'il en est ainsi en Nouvelle-Zélande, qui m'apparaît être un bon exemple du rôle que joue l'application et l'adhésion rigoureuse à la notion d'État de droit dans le développement d'une économie nationale. C'est en mettant en pratique ces principes souvent hérités de son passé de colonie britannique que la Nouvelle-Zélande est depuis sa création en 1840 l'une des démocraties parmi les plus anciennes et les plus stables.

Pour insister davantage sur l'importance d'une adhésion sans faille à la notion d'État de droit, il suffit d'observer les conséquences dans les pays où cette confiance a été perdue pour des durées parfois variables.

L'Argentine m'apparaît être un bon exemple. Cet État possède d'énormes atouts: Un vaste territoire, une population importante et travailleuse et de nombreuses ressources naturelles. Mais son histoire récente nous enseigne que son organisation sociale et politique comme son économie ont été sapées tant par l'influence encore palpable du péronisme que par des dirigeants qui concentraient trop de pouvoirs.

Alors que les éléments constitutifs de l'État de droit devaient permettre à la Nouvelle-Zélande de se développer, ceux-ci ont été à différentes périodes de l'histoire Argentine, mises sous le boisseau. Or, on note qu'une fois ces principes oubliées, il faut beaucoup de temps et d'efforts pour pouvoir à nouveau les instaurer de manière satisfaisante, à preuve encore l'exemple Argentin qui reste à ce jour un pays au bilan économique peu performant.

L'expérience néo-zélandaise depuis les années 1980 démontre qu'un pays peut obtenir d'excellents résultats économiques s'il opère les bons choix. A l'inverse l'Argentine nous enseigne que lorsque le pouvoir est trop centralisé sur une longue période, les dégâts continus peuvent être causés à court et à long terme.

Merci encore de m'avoir permis de visiter votre pays merveilleux pour évoquer ces questions. La Nouvelle-Zélande est certes actuellement dans une position favorable grâce notamment aux réformes politiques et économiques que ce pays a entrepris depuis une trentaine d'années. Mais nous vivons dans un monde étrange où rien ne peut être tenu pour acquis. Les dispositions législatives peuvent toujours être amendées ou supprimées, c'est pourquoi nous devons rester vigilants pour que ces leçons si durement apprises ne soient pas oubliées.

THE RULE OF LAW AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Thank you for the invitation to speak to you today and to share with you my views of how economic liberalisation and political accountability have both strengthened the rule of law and increased economic growth in New Zealand over recent decades. These days, New Zealand often comes out at the top end of various international human rights, rules of law and economic freedom ranking mechanisms. This is positive but as, I will say later, no country can ever rest on its laurels.

So why do we generally score so well in these areas and why has economic growth in New Zealand been consistently good now for some years?

The answer probably starts back in the 1970s. Back then, New Zealand had what you can only describe as an authoritarian Prime Minister, Sir Robert Muldoon. Sir Robert came from a political tradition that believed central government should be involved in everything and could achieve anything it wanted to do. This erroneous view of the world was not helped by the fact Sir Robert was Minister of Finance in addition to being Prime Minister. He amassed huge power as Prime Minister and also exercised total control over the Government's spending.

Perhaps the most notorious example of the negative effects of centralising power in one person to this extent was Sir Robert's 1982 unilateral decision to respond to out-of-control inflation by imposing a wage-price freeze. Then Deputy Reserve Bank Governor Roderick Deane described this as the action of a dictator. Predictably, it proved to be a disaster. By 1984, New Zealand's budget deficit was out of control and the economy was on the verge of collapse, not only due to Sir Robert's personal

ineptitude, but more fundamentally to the incredible amount of central control his government exercised over the New Zealand economy and the economic lives of its citizens.

After a snap election, appropriately called on 14 Juillet 1984, Sir Robert was dismissed from office and a Labour Government led by David Lange took office.

This government decided New Zealand needed to be on a different track. I believe it was one of the most outstanding governments in New Zealand's history, and most of our present-day economic success can be traced back to the reforms made in that era.

The new Labour Government understood two important principles which allowed New Zealand to recover from the Muldoon years, and indeed the years before him. Previous Labour and National Governments had not been much better.

The first was that politicians cannot make all the decisions. They are not usually competent to do so, and it should not be their job to make all the decisions, particularly when those decisions are more appropriately taken by other people. If the government does not have to be involved, then it should not. This was the principle the new government kept in mind as it sought to open what was effectively a closed economy to the rest of the world. And it worked. In 1984, New Zealand was one of the most over-regulated economies in the world. It is now one of the least regulated.

The second principle was that, even when a power properly rests with the state, it may be appropriate for it to be exercised at arm's length.

Two examples are useful here. One of the great achievements of the 1984 Labour Government was the introduction of the State-Owned Enterprise (SOE) model, where businesses such as power companies, formerly run poorly by government, were reconstituted as companies owned by the Crown but which exercised independence over the way they operated and were expected to return a profit. Under the SOE model, independent directors would be appointed to SOE boards by the Government, and would then operate at arm's length. The results were revolutionary. In 30 years, these companies have gone from performing reasonably poorly to returning profits to their shareholders, the majority shareholder being the Crown.

Another lasting achievement was the passage of the Reserve Bank Act 1989 which gave the Reserve Bank statutory independence in exercising a number of functions. This would ensure that a politician like Sir Robert Muldoon could never politicise the setting of interest rates again.

Huge swathes of similar liberalisation of the economy took place in agriculture, industry and taxation. I cannot cover them all today but ultimately what links all of

them was an approach that moved power away from politicians where that power was irrational, retarded economic growth, had perverse outcomes of some sort, was liable to be abused or often all of the above.

Subsequent New Zealand governments have over the years extended or "dialled back" these reforms in certain areas. The National Government led by Jim Bolger from 1990-1997 continued market liberalisation. Helen Clark's Government from 1999-2008 did not reverse the core principles. The John Key / Bill English National Government from 2008-2017 (of which I was a part) continued the pattern, selling down SOEs, for example, to ensure shares could be bought by everyday New Zealanders but retaining Crown majority ownership.

Often significant political differences remain between New Zealand politicians about the reforms of the 1984 Labour Government. And there were certainly some excesses at the time which are still remembered. But I often look at some current politicians, particularly in the United States, who share the until-now discredited view that government has all the answers. This is worrying. People who were not alive at the time do not remember how bad things got under that approach. It is not the answer.

Luckily for New Zealand, the core principles of decentralisation of power and removing control from politicians where necessary in favour of people and bodies accountable to politicians have remained guiding principles for both left and right governments over the last 35 years. They are principles now embedded in New Zealand's political culture. I do not believe another Robert Muldoon could hold office in New Zealand in 2019. It would be virtually impossible to centralise power to the extent Sir Robert did, nor cause the same sort of damage.

But as I alluded to at the beginning of my remarks, market liberalisation and limitation of the powers of government are not the whole prescription for solid economic growth. A competent, constrained Government is certainly key. But perhaps even more key is the concept of the rule of law. What I have spoken about so far forms just one part of that very important concept which is so central to the economic health of any country. In fact, Alan Greenspan, the former chairman of the Federal Reserve Bank of the United States, was once asked what he considered the single most important contributor to economic growth. His answer was "the rule of law".

He was right. But what is the rule of law? It is a concept that is often trotted out by politicians and judges in their speeches but is never defined. Instead it is held up as a sort of general good.

In 2010, a former Senior Law Lord, Lord Bingham of Cornhill, wrote a book called *The Rule of Law*.⁷ In it, he described the core of the rule of law principle as being "that all persons and authorities within the state, whether public or private, should be bound by and entitled to the benefit of laws publicly and prospectively promulgated and publicly administered in the courts."

One of the major reasons for observing this principle, said Lord Bingham, is that:

[T]he successful conduct of trade, investment and business generally is promoted by a body of accessible legal rules governing the rights and obligations of the parties. No one would choose to do business, perhaps involving large sums of money, in a country where the parties' rights and obligations were vague or undecided.

I agree. If the rule of law is strong in a country, over time, the concept becomes self-perpetuating, affecting both institutions and the culture of those who serve them. Certainty and fairness lead to confidence: confidence leads to investment: investment leads to growth.

In my view, there are three specific things that will be true of any country where the rule of law is strong.

The first is what I have already spoken about as a concomitant of economic liberalisation: accountable and transparent government. There will be confidence in any country where political accountability is high and the law is fairly and incorruptly applied and followed. Such a system will not contain officials who will pick favourites, or ministers who can overrule independent decisions. Civil servants must follow the rules. Politicians must stick to their briefs. Governance must be transparent and operate under the same rules as everybody else. In a society with a strong rule of law, politicians will have less power than people may think. That is a good thing.

Often a sign of the quality of accountability is the level of inconvenience it creates for politicians. In New Zealand, the statutory independence of the Government Statistician means she will release updates on various statistical measures when she likes without informing the government of the results in advance. A government could not, for example, request the release of embarrassing unemployment figures be delayed until after an election.

Another example is the Official Information Act 1982 which makes all government information public unless there is a reason not to release it, and

7 Tom Bingham *The Rule of Law* (Penguin Books, London, 2010).

empowers an Ombudsman – an officer of Parliament – to force a Minister to release material he or she does not want to.

These types of independent supervision all contribute to the transparency and predictability of government. The greatest scrutineer of the executive should always be the legislature. Politicians are ultimately elected by voters not only (in the Westminster system, at least) to form governments, but to hold governments to account.

One example in the news recently is the developing story in Canada, where it has been alleged that staff members in the office of Prime Minister Justin Trudeau pressured the former Attorney-General, Jody Wilson-Raybould, to halt the prosecution of a company in Quebec. She refused, was subsequently demoted and then resigned. Now one of the staff members in question has resigned. If the allegations are true, the fundamental rule that the law is above everyone and applies to everyone without fear or favour may have been breached. Such is the strength of the rule of law in Canada, however, that the facts will ultimately be determined, whether by independent inquiry, legal enquiry, or by Parliament. The culture of political accountability is so entrenched that not even a Prime Minister can escape it.

The second requirement is the clear promulgation of laws. There will be clear and well-defined rules through legislation and regulation. This in turn provides investors the certainty they require to make decisions. New Zealand is similar to many other countries in that the number of laws and regulations has grown exponentially in recent years. When I was Attorney-General, we took two major steps to ensure the law remains accessible and clear to anybody who wants to find out what his or her rights or obligations are.

First, we finished a project that put all New Zealand legislation and regulations online at www.legislation.govt.nz. The second stage of that project is now underway where we are collecting all other rules and orders that have legal status. This means there will be one point of reference for anybody who wants to find out what the law is in any area.

The second thing we did was to start a programme of revision and consolidation of existing laws. In the commercial law area, for example, a number of old commercial acts, some dating back to 1908, were consolidated into one piece of new legislation. The substance of the law was not changed, but the presentation was.

The third requirement, as alluded to by Lord Bingham, is that there must be certainty that legal rights, particularly contractual and property rights, are enforceable after the event in impartial and competent courts. This requires a well-

resourced, independent judicial system that is efficient at producing judgments. One of the frequent complaints in New Zealand is that our Supreme Court takes far too long to issue its judgments, often over a year. This is not good enough. Justice delayed is justice denied. The uncertainty caused by judicial delays does not inspire business confidence.

Of course, the three things I have mentioned as central to the rule of law in relation to economic growth – accountable government, clear accessible legislation and an effective judiciary – are often easier talked about than put into practice. There are plenty of examples of countries, particularly in the post-colonial era, where institutions have been formed and laws passed without the requisite culture to sustain them. The institutions and laws are not self-sustainable. They require a culture of the rule of law to underpin them, and that can only be developed over time.

I hope I have shown that this is the case in New Zealand, which is a good example of the role strict adherence to the rule of law can play in the development of a national economy. New Zealand has more or less adhered to the principle, inherited from our time as a British colony, since our creation in 1840. We are now one of the world's longest continuously operating stable democracies.

And to further realise the importance of adhering to the rule of law over time, one only has to look at countries where the confidence has been lost for a period. A good example is Argentina. It has huge amounts of land, great hard-working people and natural resources. But throughout its recent history its society and economy have been undermined by strongman leaders and the on-going influence of Peronism. The certainty and confidence that sustain a country like New Zealand have been lost at various points in its history. Once these are lost, they can take a long time to rebuild, even with sustained effort. Argentina is a country that economically underperforms and has continually disappointed.

New Zealand's experience since the 1980s shows that a country can turn its economy round if it makes the right choices. Argentina's shows the sustained damage that can be done, not only in the economic short term, but over a number of years when too much power is centralised in the wrong people over an extended period.

Thank you once again for giving me the opportunity to visit your beautiful country to talk about these issues. New Zealand is presently in a good position because of the changes I have outlined but we live in a strange world where nothing can be taken for granted. Laws can always be undone, so we must remain vigilant to ensure these hard-learned lessons are not forgotten.