



Assemblée générale

Distr. générale
16 juillet 2019
Français
Original : anglais

Soixante-quatorzième session

Point 72 b) de la liste préliminaire*

Promotion et protection des droits de l'homme :
questions relatives aux droits de l'homme, y compris
les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif
des droits de l'homme et des libertés fondamentales

L'indépendance des juges et des avocats

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre le rapport présenté par le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, en application de la résolution [35/11](#) du Conseil des droits de l'homme.

* [A/74/50](#).



Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats

Résumé

Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 35/11 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats met l'accent sur le rôle essentiel joué par les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature en tant que garants de l'indépendance judiciaire et fait le point sur les menaces et les défis auxquels est confrontée, dans le contexte mondial actuel, l'indépendance des juges et des avocats, ainsi que du système judiciaire dans son ensemble, notamment des procureurs.

Dans le rapport, le Rapporteur spécial souligne que, 34 ans après l'adoption des Principes fondamentaux, en 1985, des progrès restent à faire pour relever les défis contemporains. À ce titre, deux questions émergent clairement comme des priorités : premièrement, il y a la menace posée par la corruption mondiale et transnationale et les répercussions de cette corruption sur la société et les institutions, notamment l'ensemble du système judiciaire, en tenant compte du rôle clef que la Convention des Nations Unies contre la corruption doit jouer à cet égard ; deuxièmement, il y a l'intégration aux Principes fondamentaux des valeurs établies dans les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, qui ne figuraient pas dans le texte adopté en 1985, l'accent étant mis sur la valeur d'intégrité.

Le Rapporteur spécial formule certaines recommandations, en vue de favoriser l'amorce d'un processus d'analyse et de débats visant à élargir les Principes fondamentaux, pour en faire un instrument qui réponde à certains des changements survenus depuis leur adoption.

I. Introduction

1. Des normes internationales imposent à toutes les institutions gouvernementales et étatiques de respecter l'indépendance de la magistrature et de prendre toutes les mesures requises pour que les juges puissent régler les affaires dont ils sont saisis impartialement et sans faire l'objet d'influence, de pression ou d'ingérence indue.
2. On énumère dans les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature les mesures que les États sont tenus d'adopter au niveau national pour garantir l'indépendance de la magistrature. Ces normes, regroupées en 20 principes, englobent les domaines suivants : indépendance institutionnelle et personnelle (principes 1-4, 6 et 7) ; principe du juge naturel (principe 5) ; liberté d'expression et d'association (principes 8 et 9) ; qualifications, sélection et formation (principe 10) ; conditions de service (principe 11) ; inamovibilité (principe 12) et promotion (principe 13) ; distribution des affaires constituant une question interne (principe 14) ; secret professionnel (principe 15) et immunité (principe 16) ; mesures disciplinaires et droit à une audition équitable, suspension et destitution (principes 17-20). Cet ensemble de principes, ainsi que les notions et les critères qu'ils renferment, sont d'une grande pertinence et forts utiles au Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats dans l'exercice de ses activités courantes. Les orientations et les garanties énoncées dans les Principes fondamentaux s'appliquent aux systèmes juridiques de tous les États membres.
3. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial met l'accent sur le rôle essentiel de garants de l'indépendance de la magistrature joué par les Principes fondamentaux depuis leur adoption en 1985, et fait le point sur les menaces et les défis auxquels est confrontée, dans le contexte mondial actuel, l'indépendance des juges et des avocats, ainsi que du système judiciaire dans son ensemble, notamment des procureurs.
4. Un ensemble solide de règles, de normes et de principes juridiques internationaux ayant pour but d'assurer et de renforcer l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire dans son ensemble requièrent une attention et une surveillance constantes, qui permettent de cerner et de résoudre les problèmes et défis nouveaux ou résurgents engendrés par les changements sociétaux, politiques et économiques. Le Rapporteur spécial insiste toutefois sur le fait que, même si les Principes fondamentaux constituent un guide théorique précieux pour l'établissement de stratégies et le déclenchement de changements positifs dans différents pays, une mise à jour s'impose de toute urgence pour leur permettre de répondre à certains des changements survenus au cours des trois dernières décennies et aux défis dont on a fait abstraction, ou qui peut-être n'existaient même pas, il y a 34 ans. Il faudrait ainsi élargir et renforcer les Principes fondamentaux en s'inspirant de certaines normes internationales établies depuis leur adoption et en prenant en considération les menaces et défis nouveaux auxquels nos sociétés contemporaines sont confrontées.
5. Tout au long de l'année en cours, le Rapporteur spécial a encouragé la tenue, dans divers pays, de réunions et de débats sur le sujet avec de nombreux juges, procureurs et avocats. Bien qu'un certain nombre de questions aient été mentionnées, comme le manque de transparence du processus décisionnel, le mauvais usage des nouvelles technologies et des médias sociaux, les problèmes découlant de l'évolution moderne de l'administration de la justice, l'inefficacité des institutions judiciaires, la réaction judiciaire inadéquate aux besoins de la société et la corruption judiciaire généralisée, deux questions importantes, pertinentes et fondamentales ont clairement émergé comme des priorités.
6. La première priorité consiste à s'attaquer à la corruption mondiale et transnationale et à ses répercussions sur la société et les institutions, notamment l'ensemble du système judiciaire, ainsi qu'aux défis spécifiques qui en découlent,

particulièrement pour les juges et les procureurs, en ayant à l'esprit les responsabilités essentielles que la Convention des Nations Unies contre la corruption¹ leur a conférées. La deuxième priorité consiste à intégrer aux Principes fondamentaux les valeurs d'intégrité, de convenances, d'égalité et de compétence et de diligence établies dans les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire², qui ne figuraient pas dans le texte adopté en 1985.

7. Les juges et leur personnel auxiliaire ne sont pas les seuls acteurs clés ; les procureurs sont eux aussi essentiels et il faut reconnaître l'importance du rôle qu'ils jouent dans l'administration de la justice. Comme la criminalité et la corruption transnationales créent des obligations et soulèvent des défis particuliers pour la société moderne, il faut que les juges soient indépendants pour y réagir de manière efficace. Il est nécessaire de garder à l'esprit que les fonctions de poursuite doivent s'exercer de manière impartiale, sans la moindre ingérence, politique ou autre (voir la résolution 17/2 de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale).

8. Bien que les procureurs ne soient pas mentionnés expressément dans les Principes fondamentaux, le titulaire de mandat et ses prédécesseurs (voir [A/HRC/20/19](#) et [A/62/207](#)) ainsi que le Conseil des droits de l'homme (voir la résolution 29/6 du Conseil) ont souligné à quel point leurs fonctions importaient pour assurer l'indépendance judiciaire. Les normes internationales relatives à l'indépendance de la justice doivent donc garantir que les procureurs puissent accomplir leurs fonctions, non seulement sans abus d'influence ni ingérence indue, de nature politique ou autre, mais aussi sans crainte, parti pris favorable ni préjugé. Le présent cadre doit permettre de relever les défis contemporains auxquels les procureurs font face, et assurer la complémentarité de ces garanties avec les normes internationales actuellement applicables à la magistrature.

9. Grâce au présent rapport, le Rapporteur spécial vise à favoriser l'amorce d'un processus d'analyse et de débats destinés à élargir les Principes fondamentaux, pour en faire un instrument qui réponde efficacement à certains des changements survenus au cours des trois dernières décennies.

10. Nous sommes confrontés à de nouveaux défis qui n'ont pas été pleinement pris en compte lors de l'adoption des Principes fondamentaux. Fait particulièrement important, on s'est davantage inquiété ces dernières années de la corrélation et de l'interaction pouvant exister entre l'indépendance et l'intégrité de la magistrature et l'ampleur de la corruption et de la criminalité transnationales (voir [A/72/140](#)). L'important défi posé actuellement par ce phénomène rend nécessaire un système judiciaire intègre et efficace, indépendant des détenteurs du pouvoir politique et *de facto*, qui puisse assurer la protection des droits de l'homme et satisfaire le besoin pour la société de réponses efficaces aux défis posés. Un système judiciaire exposé à des influences externes s'affaiblit, ainsi, et non seulement prive les citoyens de la protection requise, mais contribue aussi à leur faire perdre confiance en leurs institutions.

11. En visant l'intégration aux Principes fondamentaux des très pertinents Principes de Bangalore, le Rapporteur spécial porte une attention particulière dans le présent rapport à la question de la corruption et à la valeur d'intégrité, de manière à ce que les concepts clés exposés puissent être incorporés aux Principes fondamentaux.

¹ Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 58/4 d'octobre 2003 ; la Convention est entrée en vigueur en décembre 2005.

² Adoptés par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice et révisés lors de la table ronde des premiers présidents tenue au Palais de la Paix, à La Haye, les 25 et 26 novembre 2002.

12. Le Rapporteur spécial remercie la Clinique sur les droits de la personne du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa pour le remarquable travail accompli dans le cadre de la recherche préalable au présent rapport et de l'établissement de celui-ci.

II. Normes internationales et régionales

13. En 1985, le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale a adopté les Principes fondamentaux (ensuite entérinés par l'Assemblée générale dans ses résolutions [40/32](#) et [40/146](#)) en tant que garanties minimales de l'indépendance de la magistrature. Depuis lors, plus des deux tiers des États ont consacré l'indépendance judiciaire dans leur constitution, tandis que d'autres ont intégré ce principe dans leur législation nationale ([A/72/140](#), par. 80)³.

14. Prenant leur source dans l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantissent tous deux le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial, les Principes fondamentaux s'inspirent de normes internationales antérieures en matière d'indépendance judiciaire, notamment le New Delhi Code of Minimum Standards of Judicial Independence de 1982, de la International Association of Judicial Independence and World Peace et l'Association internationale du barreau, ainsi que la Déclaration universelle sur l'indépendance de la justice de 1983. De plus, dans sa résolution 16, le sixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale a demandé au Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance d'inscrire parmi ses priorités l'élaboration de principes directeurs relatifs à l'indépendance des juges et à la sélection, à la formation professionnelle et au statut des juges et des procureurs.

15. Les Principes fondamentaux énoncent d'importantes directives opérationnelles et normes visant à garantir l'indépendance de la magistrature, que des organes compétents des Nations Unies sont aussi venus renforcer, comme le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 32 (2007) sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et le droit à un procès équitable ([CCPR/C/GC/32](#), par. 19).

16. Le Comité des droits de l'homme a affirmé dans son Observation générale n° 32 que la garantie de compétence, d'indépendance et d'impartialité du tribunal était un droit absolu ne souffrant aucune exception. Il a ensuite donné un résumé détaillé de cette garantie :

La garantie d'indépendance porte, en particulier, sur la procédure de nomination des juges, les qualifications qui leur sont demandées et leur inamovibilité jusqu'à l'âge obligatoire de départ à la retraite ou l'expiration de leur mandat pour autant que des dispositions existent à cet égard ; les conditions régissant l'avancement, les mutations, les suspensions et la cessation de fonctions ; et l'indépendance effective des juridictions de toute intervention politique de l'exécutif et du législatif.

Au vu de cette garantie, le Comité en est venu à la conclusion suivante :

Les États doivent prendre des mesures garantissant expressément l'indépendance du pouvoir judiciaire et protégeant les juges de toute forme

³ Voir aussi Linda Camp Keith, « Judicial Independence and Human Rights Protection around the World », *Judicature*, vol. 85, n° 4 (janvier-février 2002), p. 198, et John Bridge, « Constitutional Guarantees of the Independence of the Judiciary », *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.3 (décembre 2007), p. 4.

d'ingérence politique dans leurs décisions par le biais de la Constitution ou par l'adoption de lois qui fixent des procédures claires et des critères objectifs en ce qui concerne la nomination, la rémunération, la durée du mandat, l'avancement, la suspension et la révocation des magistrats, ainsi que les mesures disciplinaires dont ils peuvent faire l'objet. Une situation dans laquelle les fonctions et les attributions du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif ne peuvent pas être clairement distinguées et dans laquelle le second est en mesure de contrôler ou de diriger le premier est incompatible avec le principe de tribunal indépendant.

17. Comme le Rapporteur spécial l'a fait ressortir dans son rapport à l'Assemblée générale de 2017 (A/72/140), la corruption et la criminalité organisée transnationales sont devenues l'un des grands défis contemporains auxquels l'ensemble de la société, l'indépendance judiciaire et les droits de l'homme sont confrontés. Ces menaces constituent un réel défi, non seulement pour la magistrature, mais aussi pour les procureurs et le ministère public. Il est donc nécessaire de faire des procureurs et de leurs obligations un élément essentiel de la solution. Par conséquent, on ne saurait faire abstraction des points fondamentaux touchant les procureurs que renferment, notamment, les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, les Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants⁴ et le rapport de 2014 de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) intitulé *The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*.

A. Normes internationales

18. Le Rapporteur est persuadé qu'il convient d'envisager la nécessité d'élargir et de renforcer les Principes fondamentaux en s'inspirant d'autres normes et approches internationales, pour empêcher les interprétations biaisées susceptibles de compromettre l'indépendance de la magistrature dans un environnement complexe de corruption mondiale raffermissant qui mine les institutions publiques et privées, y compris les personnes morales.

19. Dans cette perspective, deux questions émergent comme prioritaires : a) l'insertion de l'intégrité judiciaire – admise comme l'un des Principes de Bangalore – parmi les Principes fondamentaux ; b) les défis actuels pour la société et ses institutions, notamment judiciaires, posés par la criminalité organisée et la corruption transnationale. En lien avec cette deuxième question, il faut garder à l'esprit que, comme il ressort des dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption, les juges et les procureurs ont un rôle capital à jouer pour contrer les menaces soulevées par ces défis.

Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire

20. Le premier titulaire de mandat, Dato' Param Cumaraswamy, a présenté les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire à la Commission des droits de l'homme lors de sa 59^e session (voir E/CN.4/2003/65, annexe). Dans ces Principes, les valeurs d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de convenances, d'égalité et de compétence et diligence sont qualifiées de nécessaires au respect des normes de déontologie judiciaire. On reconnaît explicitement dans les Principes de Bangalore le rôle joué par les Principes fondamentaux dans la promotion de l'indépendance du judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs de l'État. On cherche aussi à favoriser

⁴ Adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants le 23 avril 1999.

l'indépendance judiciaire en abordant les conditions pouvant inciter les juges à se conformer aux normes déontologiques.

21. Dans sa résolution 2006/23, sur le renforcement des principes fondamentaux relatifs à la conduite des magistrats, le Conseil économique et social a relevé la nature complémentaire des Principes de Bangalore et des Principes fondamentaux et a demandé à l'ONUDC de rédiger un commentaire sur les Principes de Bangalore.

22. Le *Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire*, publié par l'ONUDC en 2007 avec le concours du Groupe judiciaire sur l'intégrité de la justice⁵, présente des lignes directrices quant à l'interprétation juste de chacune des six valeurs énumérées dans les Principes de Bangalore. En janvier 2010, le Groupe judiciaire a adopté des mesures de mise en œuvre effective des Principes de Bangalore, qui répartissent les responsabilités à ce titre du judiciaire et de l'État.

23. Les Principes de Bangalore doivent être considérés faire partie intégrante des Principes fondamentaux, et ainsi y être incorporés. Dans le rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale, Gabriela Knaul, ancienne titulaire de mandat, a conclu que les Principes fondamentaux, conjointement avec les Principes de Bangalore, demeuraient absolument essentiels pour assurer la promotion et la protection de l'indépendance des juges, des avocats et des procureurs dans le monde (A/70/263, par. 105).

Convention des Nations Unies contre la corruption

24. À plusieurs reprises, le Rapporteur spécial a souligné l'importance cruciale de la Convention des Nations Unies contre la corruption et abordé le défi que la corruption grave constitue pour la société, l'état de droit et l'indépendance du système judiciaire.

25. Dans son rapport de 2017 à l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial insiste sur le fait que la corruption et la criminalité organisée nuisent à l'état de droit et à la capacité des États à promouvoir des systèmes de gouvernance respectueux des droits de l'homme. La corruption porte également atteinte à la capacité du pouvoir judiciaire de veiller à la protection des droits de l'homme et entrave, directement ou indirectement, l'exercice par les juges, les procureurs, les avocats et les autres professionnels de la justice de leurs fonctions professionnelles. En outre, en sapant la confiance de la population dans l'administration de la justice, la corruption a des conséquences désastreuses sur l'ensemble du système judiciaire (A/72/140, par. 21).

26. Le Rapporteur spécial a aussi souligné que la Convention constitue le seul instrument universel de lutte contre la corruption et est l'un des traités internationaux qui comptent le plus d'États parties (*ibid.*, par. 27). La Convention décrit la magistrature comme une institution essentielle dans la prévention et la lutte contre la corruption. En particulier, l'article 11 exige que chaque État partie prenne des mesures pour renforcer l'intégrité des magistrats et prévenir les possibilités de les corrompre, sans préjudice de leur indépendance. Ces mesures peuvent être instituées et appliquées au sein des services de poursuite dans les États où ceux-ci forment un corps distinct mais jouissent d'une indépendance semblable à celle des juges (*ibid.*, par. 28).

27. Le préambule de la Convention fait voir que la communauté internationale est sensible à la gravité des problèmes et des menaces qu'engendre la corruption pour la stabilité et la sécurité des sociétés, en sapant les institutions, les valeurs démocratiques et morales ainsi que la justice et en compromettant le développement durable et l'état de droit. De plus, les États parties ont jugé opportun de relever les

⁵ On pourra consulter : www.judicialintegritygroup.org/jig-group.

liens qui existent entre la corruption et d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée. De même manière, la dimension transnationale du problème est dénotée par la conviction qu'ont les États parties que la corruption n'est plus une affaire locale mais bien un phénomène transnational qui frappe toutes les sociétés et toutes les économies, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour la prévenir et la juguler (résolution 58/4, annexe, quatrième alinéa du préambule).

28. Dans la Convention, on enjoint aux États parties d'adopter des mesures préventives de nature législative, institutionnelle et administrative, et notamment de pratiquer la coopération internationale (*ibid.*, chapitre II). On promeut aussi l'incrimination des formes de corruption les plus répandues tant dans le secteur public que dans le secteur privé⁶.

29. Le cadre normatif d'une coopération internationale efficace – particulièrement à des fins d'enquête et judiciaires – est primordial pour répondre valablement au problème de la corruption et de la criminalité transnationales. Pour atteindre pareil objectif, il ne fait aucun doute que les juges et les procureurs doivent disposer des outils requis pour garantir leur indépendance et leur impartialité.

30. La Convention offre un cadre normatif solide à la coopération internationale, formelle et informelle, entre les États. Des dispositions du chapitre IV traitent en détail des principaux modes de coopération internationale, comme l'extradition, l'entraide judiciaire et le transfèrement des personnes condamnées, en matière pénale ; d'autres portent aussi sur la coopération entre les services de détection et de répression, les enquêtes conjointes et les techniques d'enquête spéciales. La portée de ces dispositions s'étend ainsi aux juges, aux procureurs et aux autres catégories de fonctionnaires. L'article 43 de la Convention prévoit, de plus, que les États parties peuvent se prêter mutuellement assistance dans les enquêtes et les procédures concernant des affaires civiles et administratives liées à la corruption.

31. La coopération internationale en matière pénale envisagée au chapitre IV de la Convention vise, outre les modes « traditionnels » de coopération, d'autres domaines relativement nouveaux en justice pénale transnationale, notamment la transmission des poursuites, l'établissement d'instances d'enquête conjointes et le recours approprié aux techniques d'enquête spéciales.

32. La large portée et le caractère obligatoire de la Convention en font le seul instrument susceptible d'apporter une réponse globale à un problème mondial. Pour qu'une telle réponse puisse être apportée, une magistrature et un ministère public impartiaux et indépendants sont absolument nécessaires. La Convention couvre un certain nombre d'enjeux fondamentaux et progressistes et offre des outils clairs et concrets permettant la poursuite par plusieurs pays d'enquêtes criminelles conjointes et simultanées (A/72/140, par. 29).

Normes multilatérales applicables aux procureurs

33. Les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, qui font écho aux Principes fondamentaux, énoncent des principes directeurs visant à promouvoir l'efficacité, l'impartialité et l'équité des procureurs généraux et *ad hoc* dans les poursuites pénales. Ces principes directeurs ont été adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, tenu à La Havane, du 27 août au 7 septembre 1990, puis entérinés par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/166.

⁶ Antonio Argandoña, « The United Nations Convention against Corruption and its Impact on International Companies », document de travail n° 656, école de commerce IESE, université de Navarre, Barcelone, Espagne, p. 9.

34. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un instrument juridiquement contraignant, ces principes directeurs ont été élaborés pour aider les États Membres à assurer et à promouvoir l'efficacité, l'impartialité et l'équité des procureurs dans les poursuites pénales. Ce recueil de bonnes pratiques présente des principes directeurs précieux et indispensables pour ce qui est des qualifications, de la situation, du rôle et des fonctions des procureurs (A/HRC/20/19, par. 20).

35. Le Rapporteur spécial a dit souscrire entièrement aux Principes directeurs, et il a souligné l'importance des normes qui y sont énoncées (A/HRC/35/31, par. 47) ainsi que le chevauchement marqué entre les Principes directeurs et les Principes de base relatifs au rôle du barreau.

Autres normes internationales

36. Dans les Principes de base relatifs au rôle du barreau, aussi entérinés par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/166, on reconnaît l'importance d'un barreau indépendant et formule des principes que les États doivent observer. Aux termes du principe 1 des Principes de base, toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour la défendre à tous les stades d'une procédure pénale. Les Principes de base prévoient aussi des garanties relatives aux activités professionnelles des avocats. Le Rapporteur spécial a dit souscrire entièrement à ces Principes de base, et il a souligné l'importance des normes qui y sont énoncées (A/HRC/35/31, par. 47)

37. À l'article 1 du Statut universel du juge⁷, l'indépendance judiciaire est reconnue comme indispensable à l'exercice d'une justice impartiale.

38. Dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993, la Conférence mondiale affirme qu'un corps judiciaire indépendant qui se conforme au droit international des droits de l'homme est essentiel à la pleine réalisation de ces droits, sans discrimination aucune, et est indispensable à la démocratisation et à un développement durable.

39. Un certain nombre d'autres conventions des Nations Unies évoquent en termes généraux l'importance d'un corps judiciaire indépendant, notamment la Convention relative aux droits de l'enfant (alinéa d) de l'article 37 et sous-alinéas (2) b) (iii) et (v) de l'article 40), la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (paragraphe (1) de l'article 18), la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (paragraphe (3) de l'article 11), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (paragraphe (4) de l'article 12), les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (règles 3.3, 3.5, 3.6, 6.3, 9.3 et 14.6) et les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation (alinéa c) de l'article 23).

40. Le New Delhi Code of Minimum Standards of Judicial Independence, le Code international de déontologie (adopté en 1956 et mis à jour en 1988), les Normes pour l'indépendance de la profession d'avocat (1990), les General Principles for the Legal Profession (2006), les Principes internationaux de déontologie de la profession juridique (2011) et l'Anti-Corruption Guidance for Bar Associations (2013) de l'Association internationale du barreau, sans mentionner expressément les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, visent de même à protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire.

⁷ Adopté par le Conseil central de l'Union internationale des magistrats à Taïwan, le 17 novembre 1999, et mis à jour à Santiago du Chili, le 14 novembre 2017.

B. Normes régionales

Système interaméricain

41. Il est stipulé dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme que l'indépendance judiciaire doit être respectée et que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial (article 8). D'autres documents de la Commission interaméricaine des droits de l'homme font mention des Principes fondamentaux lorsqu'ils traitent, notamment, de questions liées à l'indépendance du judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs ou des organes de l'État, au contrôle budgétaire, aux conditions générales d'égalité et de non-discrimination en contexte judiciaire et à la sélection du personnel judiciaire en fonction du mérite et des compétences⁸.

42. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré dans sa jurisprudence qu'il fallait examiner la portée des garanties judiciaires et la protection effective des juges en fonction des normes de l'indépendance judiciaire⁹. Dans la décision *Reverón Trujillo c. Venezuela*, la Cour a souligné que les juges, contrairement aux autres agents publics, jouissaient de garanties spécifiques en raison de la nécessaire indépendance de la magistrature, considérée comme essentielle par la Cour à l'exercice de la fonction judiciaire¹⁰.

43. Dans la décision *López Lone et al. c. Honduras*, la Cour a souligné que l'État devait garantir l'exercice autonome de la fonction judiciaire, à la fois quant à son aspect institutionnel, c'est-à-dire en lien avec le pouvoir judiciaire en tant que système, et quant à son aspect individuel, c'est-à-dire en lien avec le juge en tant que personne¹¹.

44. Dans les décisions *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) c. Ecuador* et *Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) c. Ecuador*, la Cour a précisé que l'indépendance judiciaire ne devait pas être analysée uniquement en regard du défendeur, le juge devant bénéficier lui aussi d'un ensemble de garanties destinées à assurer l'indépendance judiciaire¹².

45. Je dois finalement mentionner, sans me lancer dans une analyse détaillée, que la Cour a qualifié plusieurs fois les Principes fondamentaux de source de droit lorsqu'elle a rendu des jugements ayant trait à l'indépendance du pouvoir judiciaire, par exemple dans les décisions ci-haut mentionnées.

Europe

46. En Europe, ce sont principalement le Conseil de l'Europe, et ses organes, qui ont élaboré des normes régionales relatives à l'indépendance des juges et à la

⁸ Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Guarantees for the Independence of Justice Operators: Towards Strengthening Access to Justice and the Rule of Law in the Americas* (OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 décembre 2013).

⁹ *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) c. Ecuador*, Series C, n° 266, objection préliminaire, jugement au fond, réparations et coûts, jugement du 23 août 2013, par. 144.

¹⁰ *Reverón Trujillo c. Venezuela*, Series C, n° 197, objection préliminaire, jugement au fond, réparations et coûts, jugement du 30 juin 2009, par. 67, citant *Herrera Ulloa c. Costa Rica*, Series C, n° 107, objection préliminaire, jugement au fond, réparations et coûts, jugement du 2 juillet 2004, par. 171 et *Palamara Iribarne c. Chile*, Series C, n° 135, jugement au fond, réparations et coûts, jugement du 22 novembre 2005, par. 145.

¹¹ *López Lone et al. c. Honduras*, Series C, n° 302, objection préliminaire, jugement au fond, réparations et coûts, jugement du 5 octobre 2015, par. 194.

¹² *Supreme Court of Justice (Quintana Coello et al.) c. Ecuador*, par. 153, et *Constitutional Tribunal (Camba Campos et al.) c. Ecuador*, Series C, n° 268, Objection préliminaire, jugement au fond, réparations et coûts, jugement du 28 août 2013, par. 197.

déontologie judiciaire. Les Principes fondamentaux sont des pierres d'angle de la Charte européenne sur le statut des juges¹³. Dans la Recommandation n° R (94) du Comité des Ministres aux États membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, le Comité affirme que « [t]outes les mesures nécessaires devraient être prises afin de respecter, de protéger et de promouvoir l'indépendance des juges ».

47. Le Conseil consultatif des juges européens reconnaît le rôle particulièrement important joué par les Principes fondamentaux dans la mise en œuvre de l'indépendance de la magistrature (Avis n° 1(2001)) et mentionne ceux-ci expressément dans plusieurs de ses avis¹⁴.

48. Dans sa Résolution sur l'éthique judiciaire, adoptée le 23 juin 2008, la Cour européenne des droits de l'homme définit les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de diligence et compétence, de discrétion et de liberté d'expression des juges.

49. L'Association Européenne des Magistrats, enfin, a fait part de son soutien aux Principes fondamentaux. En 2018, l'Association a dit estimer que ces principes généraux étaient toujours pertinents, 33 ans après leur adoption, et a souligné combien importaient des règles de portée mondiale conçues pour garantir l'indépendance de la magistrature et permettre aux juges, par la création d'associations, de défendre les principes de l'indépendance judiciaire. Elle a aussi fait remarquer, néanmoins, qu'il pourrait être opportun de reformuler et de préciser certains de ces principes, de manière à ce que les nouveaux enjeux soient pris en compte¹⁵.

Afrique

50. L'article 26 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples stipule que les États parties à la Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux. Pour leur part, les Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique énoncent des normes régionales portant sur le droit à un tribunal indépendant et impartial, la formation appropriée des juges et l'indépendance des avocats¹⁶. On affirme la nécessité d'une magistrature indépendante dans les deux documents, mais sans faire mention des Principes fondamentaux ni dans l'un ni dans l'autre¹⁷.

Asie et Pacifique

51. D'après la Déclaration de Beijing sur les principes relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire dans la région couverte par l'Association juridique de l'Asie et du Pacifique¹⁸, le maintien de l'indépendance est essentiel pour permettre à la

¹³ Adoptée par les participants européens, auxquels se sont joints les représentants de deux associations internationales de magistrats, lors d'une réunion organisée par le Conseil de l'Europe et tenue à Strasbourg, en France, du 8 au 10 juillet 1998.

¹⁴ Avis n° 3 (2002) ; Avis n° 4 (2003) ; Avis n° 17 (2014) ; Avis n° 19 (2016).

¹⁵ Voir http://www.uhs.hr/data_sve/docs/rezolucije2018/Res_EAJ_Basic_UN_Principles_2018.pdf.

¹⁶ Document de l'Union africaine DOC/OS(XXX)247, sections A, B et I.

¹⁷ Sur le plan national, les Principes fondamentaux et les Principes de Bangalore sont mentionnés dans le *Judicial Ethics Training Manual for the Nigerian Judiciary* de l'ONUDC. L'ONUDC souligne dans ce document l'importance des valeurs judiciaires d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de convenances, d'égalité et de compétence et diligence. Le juge Abdishakur Ali Mohamed traite pour sa part, dans sa communication de 2014 intitulée « The Principle of Judicial Independence and Somaliland Courts », de l'indépendance de la magistrature du Somaliland au regard des Principes fondamentaux.

¹⁸ Adoptée à la 6^e Conférence de hauts magistrats des pays d'Asie et du Pacifique, tenue à Beijing en août 1995. La Déclaration a été parachevée lors de la 7^e Conférence des hauts magistrats, tenue à Manille en août 1997.

magistrature d'atteindre ses objectifs et de bien exercer ses fonctions dans une société libre où règne l'état de droit.

52. Dans son document intitulé *Analysis of the Draft Code of Judicial Conduct for the Kingdom of Cambodia*, l'Asia Law Initiative de l'American Bar Association prône l'adoption de l'article 9 des Principes fondamentaux¹⁹, dans l'hypothèse où le Cambodge ne disposerait pas d'une association de juges. Les Principes de Bangalore sont annexés au rapport et une attention particulière est portée à la manière dont ils sont pris en compte au chapitre IV, intitulé « Honest Principle », du Code²⁰.

Amérique du Nord

53. Le document « Principes de déontologie judiciaire »²¹ du Conseil canadien de la magistrature ne mentionne pas expressément les Principes fondamentaux, mais il offre aux juges fédéraux des lignes directrices en matière de déontologie, qui portent particulièrement sur l'intégrité, la diligence, l'égalité et l'impartialité.

54. Quant au Code of Conduct for United States Judges, si les principes d'indépendance, d'impartialité et de liberté d'association qui y sont énoncés sont conformes aux Principes fondamentaux, aucune mention n'est faite de ceux-ci dans le document.

55. L'ancien titulaire de mandat, Dato' Param Cumaraswamy, a recommandé au conseil fédéral de la magistrature du Mexique de veiller à ce que sa procédure disciplinaire soit transparente et conforme aux Principes fondamentaux ([E/CN.4/2002/72/Add.1](#) recommandation c).

III. Lacunes et possibilités

A. Répercussions de la corruption et de la criminalité organisée et réactions des États et du système judiciaire, notamment des procureurs

56. Au cours de la dernière décennie, la corruption grave, de problème national qu'elle était, est devenue un problème mondial auquel nos sociétés sont de plus en plus sensibles. La mondialisation et la technologie ont permis à la criminalité transnationale de prospérer plus aisément. Le commerce, les entreprises, les individus et la technologie étant exposés à une mondialisation toujours croissante, les différents systèmes sont bien davantage imbriqués. Cela étant, l'interdépendance politique, personnelle et économique est un phénomène quotidien dans tous les pays, et un nouveau type de corruption mondiale a vu le jour, en lien avec la criminalité organisée, qui a une incidence sur les processus décisionnels et les institutions publiques.

57. Lorsqu'il s'agit de cerner la corruption mondiale, certaines de ses caractéristiques doivent être prises en compte. La corruption mondiale emprunte habituellement les voies de la criminalité organisée, la coopération du pouvoir politique étant recherchée pour obtenir l'impunité ou tenter d'influencer les acteurs politiques. Les sphères élevées du pouvoir – politique et économique – sont

¹⁹ « Les juges sont libres de constituer des associations de juges ou d'autres organisations, et de s'y affilier pour défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger l'indépendance de la magistrature ».

²⁰ Voir www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/cambodia/cambodia_judicial_conduct_draft_code_analysis.pdf.

²¹ Publié à Ottawa en 1998.

d'ordinaire en cause. Il faut ainsi mobiliser d'importantes ressources, financières et autres, en faveur de quelques privilégiés et aux dépens du grand nombre, en causant un tort considérable à des individus et à la société.

58. La composante transnationale, qui découle directement de la mondialisation, compromet grandement les efforts menés pour prévenir et combattre la corruption à l'échelle mondiale. À cet égard, la mondialisation intervient du côté de l'offre en matière de corruption, en procurant des incitatifs aux entreprises internationales qui veulent accéder à de nouveaux marchés ou déloger des concurrents²². Des affaires de corruption touchent simultanément différents pays et retiennent l'attention des systèmes judiciaires.

59. Des scandales de corruption, tel celui connu sous le nom d'« Opération Lava Jato », ont fait ressortir le lien existant entre la criminalité organisée et la corruption à l'échelle mondiale. L'une des plus célèbres affaires transnationales de pots-de-vin en Amérique latine, le scandale met en cause d'importantes entreprises de construction brésiliennes s'adonnant à la corruption à grande échelle avec des politiciens et des entreprises locales de construction dans plusieurs pays d'Amérique latine, et même d'Afrique. C'est là un exemple très pertinent de corruption transnationale, qui fait prendre largement conscience de la nécessité pour les systèmes de justice des différents pays de mener une action concertée et efficace.

60. La corruption constitue un élément essentiel de la criminalité organisée lorsque des tentatives sont menées pour influencer sur la prise de décisions²³. Généralement, les infractions graves de corruption mettent en cause un ensemble d'intermédiaires, pour bon nombre des politiciens de haut rang. La réaction des systèmes judiciaires et de poursuites de certains des 21 pays touchés par l'« Opération Lava Jato » témoigne de la pertinence de plusieurs dispositions de la Convention contre la corruption. La coopération à l'échelle internationale entre ces systèmes est essentielle pour faire la lumière sur bon nombre d'affaires et ainsi mener des enquêtes approfondies et récupérer une partie des sommes indûment et illégalement appropriés. Plusieurs enquêtes et poursuites sont actuellement menées et donnent rigoureusement effet aux règlements sur la coopération internationale établis en application de la Convention.

61. Il faut garder à l'esprit, lorsque l'on est confronté aux problèmes engendrés par la corruption, et à ses répercussions sur le système judiciaire, que la corruption a un caractère transversal qui ne saurait être ignoré. Ce caractère transversal peut nuire à l'indépendance des institutions et ainsi entraîner l'impunité des criminels. Une situation aussi critique, en même temps, a largement ouvert la voie aux interventions de juges et de procureurs indépendants et impartiaux.

62. La corruption des institutions politiques et des politiciens est devenue un outil important pour les groupes criminels, l'ampleur de son champ d'action leur permettant d'influencer la quasi-totalité des secteurs de l'administration publique, y compris le système judiciaire. Les processus décisionnels sont compromis lorsque les juges subissent des pressions, particulièrement de la part d'intérêts économiques et politiques.

²² Alfredo Rehren, « The Ethical Challenges of Political Corruption in a Globalized Political Economy », dans *The Ethics of Foreign Policy*, Robert G. Patman, David MacDonald et Betty Mason-Parker, éd. (Londres, Ashgate Press, 2007).

²³ Edgardo Buscaglia, Samuel González-Ruiz et César Prieto Palma, « Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate », dans *Terrorismo y Delincuencia Organizada: Un Enfoque de Derecho y Economía*, Andrés Roemer et Edgardo Buscaglia, éd. (Université nationale autonome du Mexique, 2006).

63. S'agissant de la criminalité organisée ou transnationale, les preuves d'actes de corruption ou de menaces à l'endroit des systèmes judiciaires, notamment des ministères publics, n'ont cessé de se multiplier ces dernières années²⁴. Grâce aux liens qu'elle entretient avec la sphère politique, la criminalité organisée cherche à dissimuler ses activités illicites afin de les exercer en toute impunité. Usant de leurs postes de pouvoir, les politiciens corrompus peuvent servir d'intermédiaires et faciliter de la sorte cette dissimulation. Les pouvoirs publics et les politiciens sont devenus un outil indispensable aux groupes criminels, qui leur permet de mener efficacement leurs actions. La corruption, dans de telles situations, constitue le lien entre les deux groupes. Ce mode opératoire permet aux groupes criminels organisés de s'insinuer dans le système judiciaire (A/72/140, par. 48 à 53).

64. La corruption, en plus de son incidence directe sur le bon fonctionnement de l'État et le respect des droits de la personne²⁵, a de graves conséquences pour les organes chargés de garantir l'état de droit. À cet égard, le Conseil des droits de l'homme s'est dit inquiet, dans sa résolution 23/9, des répercussions de plus en plus défavorables de la corruption généralisée sur la jouissance des droits de l'homme. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) estime en outre que, dans le système fondé sur l'état de droit, la corruption affaiblit les structures même de responsabilisation devant protéger les droits de l'homme et contribue à une culture d'impunité, puisque les activités illégales ne sont pas sanctionnées et que les lois ne sont pas appliquées de manière uniforme²⁶.

65. Ceux qui pratiquent la corruption et la criminalité organisée à l'échelle mondiale cherchent à obtenir l'impunité au moyen de menaces, d'agressions ou d'actes de corruption ; les États sont soumis à l'obligation internationale de protéger leurs institutions de ces dangers. En raison du rôle de rempart contre la corruption en général joué par la magistrature, la corruption judiciaire pourrait être intimement liée, dans bien des cas, aux pressions exercées par les groupes criminels organisés pour restreindre la nécessaire indépendance du pouvoir judiciaire, dans l'exercice de ses activités, et favoriser leur propre impunité (A/72/140, par. 51, 66, 69, 70 et 72).

66. Les juges, procureurs et membres du personnel auxiliaire honnêtes et indépendants peuvent faire face, dans un tel contexte, à des situations très délicates. Les principes 1 et 2 des Principes fondamentaux et le principe 1.1 des Principes de Bangalore imposent aux États de prendre les mesures de sécurité requises pour protéger le pouvoir judiciaire de toute incitation, pression, menace, ingérence ou influence extérieure. Ces mesures sont encore plus nécessaires lorsque la corruption judiciaire constitue, à la fois, une menace pour l'indépendance judiciaire et un objet d'enquête.

67. Le Rapporteur spécial estime que, pour garantir l'indépendance du système judiciaire, il faut que les juges, les avocats et les procureurs agissent à l'abri de toute ingérence, pression ou menace susceptible de compromettre l'impartialité de leurs jugements et de leurs décisions (A/HRC/35/31, par. 70). Il importe à ce titre que les États, non seulement respectent l'indépendance des juges, des avocats et du personnel judiciaire dans le cadre de leurs processus décisionnels, mais instaurent aussi des systèmes de sécurité et de protection garantissant leur sécurité et leur bien-être. Ces systèmes, de plus, doivent être conçus et opérés avec rigueur et professionnalisme, de

²⁴ National Security Council, « Transnational Organized Crime: A Growing Threat to National and International Security ».

²⁵ Morten Koch Andersen (2018) « Why Corruption Matters in Human Rights », *Journal of Human Rights Practice*, vol. 10, n° 1 (février 2018), p.7.

²⁶ HCDH, « The Human Rights case against corruption », p. 4.

manière à ce qu'ils ne puissent dissimuler ou déguiser les activités des juges (A/72/140, par. 82).

68. Dans la Convention contre la corruption, comme nous l'avons déjà mentionné, on exhorte les États parties à la prise de mesures préventives et à la criminalisation des formes de corruption les plus répandues dans les secteurs public et privé. De plus, le pouvoir judiciaire y est qualifié d'institution essentielle pour la prévention et la lutte contre la corruption. Ce type d'action comporte une composante interne et une composante externe. Comme le Secrétaire général l'a déclaré en 2004, en matière de justice et de légalité, « quelques mesures préventives valent mieux qu'une lourde intervention une fois que le mal est fait » (S/2004/616, par. 4).

69. Pour s'attaquer au problème de la corruption et de la criminalité organisée, il est essentiel de mettre en œuvre des mécanismes de prévention. Cette mise en œuvre ne sera possible, toutefois, que lorsque les risques de corruption et de criminalité auront été décelés et mesurés. Le Rapporteur spécial a déjà souligné qu'il importait de renforcer la magistrature pour limiter les répercussions de la corruption sur le pouvoir judiciaire (A/HRC/35/31, par. 83). Il a recensé un certain nombre de bonnes pratiques et mesures de prévention en la matière dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale en 2017 (A/72/140, par. 74 à 106).

70. Parmi d'autres éléments mentionnés par le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 32, la stabilité de l'emploi constitue un outil essentiel dans la lutte contre la corruption judiciaire, comme il s'agit d'un moyen fondamental d'assurer l'indépendance de la magistrature. Cette stabilité appelle la mise en place d'un ensemble d'outils et de mesures destinées à empêcher la réassignation arbitraire des juges et des procureurs et à garantir que le personnel judiciaire puisse exercer ses fonctions sans peur d'être remplacé pour des motifs autres que purement professionnels. L'indépendance et l'impartialité des juges sont largement tributaires de leur inamovibilité (A/HRC/35/31, par. 33, et E/CN.4/1995/39, par. 65). Lorsque des procès pénaux portent sur des activités criminelles organisées, de plus, les États devraient s'assurer de la disponibilité de personnel judiciaire possédant les compétences et la résilience psychologique requises (A/72/140, par. 96).

71. La corrélation entre l'impunité des acteurs du crime organisé et l'incapacité des institutions de bien s'acquitter de leurs fonctions a une incidence directe sur l'indépendance de la magistrature et l'état de droit. Si l'on veut relever les défis posés par la criminalité transnationale, il est donc essentiel que les États disposent de capacités institutionnelles solides. Les diverses affaires de corruption qui touchent plusieurs pays font comprendre que les groupes criminels organisés ou transnationaux ne reculeront devant aucun moyen pour s'infiltrer dans les sphères judiciaire, politique, économique et sociale.²⁷ C'est donc uniquement l'existence d'institutions fortes, disposant de bonnes assises démocratiques, qui permettra de s'attaquer à la corruption résultant la criminalité organisée.

72. Dans le rapport qu'il a soumis à l'Assemblée générale en 2017, le Rapporteur spécial a décrit comment les réseaux criminels cherchaient à étendre leur champ d'action au système juridique, en imposant leur pouvoir et leur influence selon leurs propres règles, et créant ainsi des zones d'immunité et d'impunité au sein de l'État même. Une composante importante de leur organisation est leur aptitude à infiltrer et influencer les institutions juridiques, particulièrement en usant de la corruption pour obtenir accès à l'administration judiciaire (A/72/140, par. 39). La corruption est ainsi à l'origine de l'impunité que ces groupes criminels réussissent à obtenir.

²⁷ Salvador Herencia Carrasco et Jordi Feo Valero, « La integridad e independencia del poder judicial como garantía frente a la amenaza del crimen organizado transnacional », *Relaciones Internacionales*, vol. 27, n° 55 (2018).

73. L'intérêt du recours au pouvoir politique pour contrôler ou influencer l'appareil étatique de manière générale, et le pouvoir judiciaire en particulier, constitue un urgent problème. Cela porte atteinte à l'indépendance judiciaire et compromet l'impartialité dont les institutions compétentes doivent faire preuve lorsqu'elles sont confrontées aux puissantes structures de la corruption et de la criminalité. Les organisations criminelles, la plupart du temps, ont tissé un réseau de relations agissant de connivence avec le pouvoir politique. Il importe de se rappeler que tout pays peut être atteint, peu important sa situation économique ou la solidité de ses assises démocratiques²⁸. La subtilité dont la criminalité transnationale fait preuve pour influencer les décisions judiciaires est l'une des principales raisons pour lesquelles le phénomène s'avère si dangereux et si difficile à prévenir. Ainsi, l'influence des milieux politiques sur les tribunaux est un facteur clef de la corruption judiciaire.

74. L'indépendance et l'intégrité de la magistrature sont donc l'outil le plus important dont le pouvoir judiciaire dispose pour circonscrire et éliminer l'ingérence politique. Plus entière sera l'indépendance de la magistrature, moins efficaces ne manqueront pas d'être les actes de corruption commis par les criminels transnationaux. Cela s'applique aussi aux interactions de ces criminels au sein du secteur privé pour tenter d'influencer les politiciens – et donc le pouvoir judiciaire – et ainsi obtenir l'impunité.

75. Le Rapporteur spécial a recensé certaines des mesures qui ont été prises pour mettre en lumière la transparence de la justice et faire en sorte que les auteurs de violations de droits fondamentaux et de normes de déontologie soient comptables de leurs actes, et a souligné le rôle essentiel joué par la coopération judiciaire internationale pour s'attaquer au problème (A/72/140, par. 74 et 97 à 106).

76. Les particularités et la structure de la criminalité organisée et de la corruption transnationale rendent la coordination internationale absolument nécessaire pour combattre les organisations criminelles et la corruption qui leur est imputable. Sans sous-estimer les capacités des institutions nationales agissant de manière isolée, il est manifestement plus aisé et plus efficace de réprimer les pratiques systématiques aux ramifications internationales si la communauté internationale tout entière met en place un ensemble de politiques et de stratégies coordonnées destinées à contrer les menaces sous-jacentes. La coopération internationale est un excellent moyen de réunir des connaissances, d'échanger des données pratiques et d'affecter des ressources, des actions clairement visées par la Convention contre la corruption (A/72/140, par. 109).

77. Comme nous l'avons déjà indiqué, le rôle crucial joué par les magistrats dans la lutte contre la corruption est reconnu au paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention contre la corruption. La Convention insiste aussi sur l'importance capitale, à ce titre, de la coopération internationale entre systèmes judiciaires. Elle stipule donc que les magistrats ne sauraient être corrompus. Il est aussi enjoint aux États parties, au paragraphe 1 de l'article 11, d'adopter des mesures pour renforcer l'intégrité et l'indépendance des magistrats et prévenir les possibilités de les corrompre.

78. Le chapitre IV de la Convention, qui traite de coopération internationale, est consacré tout entier à l'établissement de règles claires et très précises en la matière, notamment sur des questions cruciales comme le transfèrement des personnes condamnées, l'entraide judiciaire, le transfert des procédures pénales, la coopération entre les services de détection et de répression et les enquêtes conjointes, parmi de

²⁸ Citons, à titre d'exemples, le scandale de corruption Odebrecht, ayant notamment des ramifications au Brésil, en Colombie et au Pérou, l'« Opération Lava Jato », l'affaire Ibiza en Autriche, le complot Gürtel en Espagne et l'affaire SNC-Lavalin au Canada.

nombreuses autres mesures précises destinées à combattre les crimes visés dans la Convention.

79. Quand il est question de corruption mondiale, de criminalité transnationale et de mesures à prendre par l'ensemble du système de justice, il est nécessaire de prendre en compte les principes et les normes régissant les actions des procureurs. Nous devons garder à l'esprit le lien étroit et l'interaction cruciale qui doivent exister entre les procureurs et les juges pour assurer la bonne marche du système de justice. Le Rapporteur spécial s'estime tenu, ainsi, de réaffirmer et d'appuyer publiquement les normes internationales applicables aux procureurs.

80. La corruption au sein des services des poursuites met en péril l'état de droit et mine la confiance du public envers le système judiciaire, l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité des procureurs sont des préalables essentiels de la protection effective des droits de l'homme et du développement économique (E/CN.15/2008/L.10/Rev.2).

B. Intégrité, responsabilité et indépendance du système de justice

81. Les Principes fondamentaux, d'abord et avant tout, mentionnent des normes que les États doivent observer pour préserver l'indépendance judiciaire. Le Rapporteur spécial a souligné à maintes reprises, toutefois, que l'indépendance judiciaire devait reposer sur la responsabilité totale du système de justice et le maintien de son intégrité. L'indépendance et la responsabilité judiciaires doivent aller de pair puisqu'il s'agit de conditions essentielles de l'efficacité et de la légitimité du système de justice. Ainsi, les garanties de l'indépendance judiciaire ne doivent pas exclure ou empêcher la responsabilité judiciaire (A/HRC/26/32, par. 23).

82. Dans sa résolution 25/4, le Conseil des droits de l'homme a particulièrement souligné que l'existence d'un pouvoir judiciaire intègre, indépendant et impartial est une condition préalable essentielle pour assurer la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la primauté du droit et de la démocratie et pour garantir l'absence de discrimination dans l'administration de la justice. L'ancienne titulaire de mandat, Gabriela Knaul, avait déjà reconnu ce principe en déclarant, en 2012, qu'un appareil judiciaire d'une intégrité indiscutable est l'institution indispensable pour assurer le respect de la démocratie et de l'état de droit (A/67/305, par. 14).

83. Les Principes fondamentaux ne font pas expressément mention de responsabilité judiciaire, et ne prévoient donc pas de normes précises à ce sujet. Selon le principe 2, toutefois, les magistrats doivent régler les affaires dont ils sont saisis impartialement, sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues. D'après le principe 8, de plus, les magistrats doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature. Comme le veut le principe 18, en outre, un juge ne peut être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite.

84. Les Principes de Bangalore, considérés comme complémentaires des Principes fondamentaux, ont été adoptés pour établir une norme internationale de déontologie judiciaire, donner des indications sur les normes universelles de déontologie judiciaire et renforcer l'intégrité de la magistrature. Il s'agit donc d'un effort important consenti pour combler les lacunes du cadre juridique international en matière de responsabilité judiciaire (A/HRC/26/32, par. 29).

85. Il est déclaré expressément dans leur préambule que les Principes de Bangalore présupposent que les juges sont responsables de leur conduite envers les institutions compétentes établies pour faire respecter les normes judiciaires, institutions elles-

mêmes indépendantes et impartiales, et ont été établis pour compléter les règles légales et déontologiques existantes auxquelles les juges sont soumis, et non pour s'y substituer. Le principe 6 précise que les juges doivent consacrer entièrement leurs activités professionnelles à l'exécution des tâches judiciaires et ne pas adopter une conduite incompatible avec celles-ci.

86. Le concept de responsabilité judiciaire est formulé dans les Principes de Bangalore, en fonction des valeurs fondamentales d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de convenances, d'égalité et de compétence et diligence. Aucune de ces valeurs ne peut être pleinement réalisée de façon isolée. De même, les défis auxquels le pouvoir judiciaire fait face partout dans le monde se présentent sous diverses formes, qui toutes doivent être prises en compte.

87. D'autres documents internationaux, régionaux et nationaux visent à réglementer la déontologie judiciaire de manière à garantir, notamment, l'intégrité et la responsabilité judiciaires. Il s'agit, par exemple, du Statut universel du juge, de la Charte européenne sur le statut des juges, des Principes du Commonwealth (dits de Latimer House) sur les trois pouvoirs²⁹, du Statut du juge ibéro-américain³⁰, de la Déclaration de Pékin sur les principes relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire, des Principes de déontologie judiciaire du Conseil canadien de la magistrature et du Guide to Judicial Conduct de l'Australasian Institute of Judicial Administration³¹.

88. L'élaboration de codes de déontologie judiciaire et la création de mécanismes d'examen des plaintes judiciaires faisant uniquement appel à des juges en exercice ou à la retraite ont été encouragées (E/CN.4/2002/72, par. 37). Les Principes de Bangalore ont été annexés au rapport annuel de 2003 du Rapporteur spécial pour mettre cette conception de l'avant (E/CN.4/2003/65).

89. Tant la responsabilité judiciaire que l'intégrité judiciaire devraient faire partie intégrante des Principes fondamentaux et être considérées constituer des composantes essentielles de l'état de droit, de la protection des droits de l'homme et de la justice générale. Il faut garantir la responsabilité judiciaire, tant sur le plan individuel qu'institutionnel, pour favoriser la transparence, le caractère équitable et prévisible ainsi que l'intégrité des institutions judiciaires. L'efficacité du système judiciaire tout entier repose sur sa légitimité, qui dépend à son tour de son intégrité.

90. La responsabilité judiciaire et l'intégrité judiciaire posent de nombreux défis auxquels la magistrature est confrontée à l'ère moderne. Des problèmes comme le manque de transparence du processus décisionnel, le mauvais usage des nouvelles technologies et des médias sociaux, l'évolution moderne parfois difficile de l'administration de la justice, l'inefficacité des institutions judiciaires, la réaction judiciaire inadéquate aux besoins de la société et la corruption judiciaire généralisée, parmi d'autres, peuvent conduire à une perception défavorable de la justice dans le public et miner la confiance du public dans le fonctionnement des institutions judiciaires. En outre, le défaut d'affermir la responsabilité judiciaire et le peu de confiance du public envers la magistrature créent des conditions favorables aux attaques et aux restrictions visant l'indépendance judiciaire (A/HRC/26/32, par. 22).

91. Un bon exemple de coopération internationale en matière d'indépendance et d'intégrité judiciaires est fourni par le Réseau mondial pour l'intégrité de la justice, promu par l'ONUDC dans le cadre de son Programme mondial pour la mise en œuvre

²⁹ Approuvés par les Ministres de la justice du Commonwealth et entérinés lors de la Réunion des chefs de gouvernement des pays du Commonwealth tenue à Abuja, en 2003.

³⁰ Adopté au sommet ibéro-américain des présidents des cours suprêmes de justice tenu à Santa Cruz de Tenerife, dans les îles Canaries, du 23 au 25 mai 2001.

³¹ La troisième édition en a été publiée en 2017.

de la Déclaration de Doha³². Le Rapporteur spécial a expressément accordé son soutien au Réseau depuis sa constitution et il lui apporte directement son aide comme membre de son conseil consultatif.

92. Dès le début de son mandat, le Rapporteur spécial a souligné l'importance de la coopération en matière d'indépendance et d'intégrité judiciaires. En 2017, dans le premier rapport qu'il a présenté au Conseil des droits de l'homme, il a déclaré que les organismes du système des Nations Unies devraient coopérer plus étroitement au suivi de la mise en œuvre de la Convention contre la corruption. Il a cité en exemple le lancement en 2016, par l'ONUSD, d'un programme mondial visant à promouvoir une culture de la légalité et prévoyant la création d'un Réseau mondial pour l'intégrité de la justice devant permettre l'échange des bonnes pratiques et des enseignements tirés concernant les problèmes prioritaires et nouveaux liés à l'intégrité de la justice et à la prévention de la corruption (A/HRC/35/31, par. 85).

93. Finalement, en plus des notions de responsabilité et d'intégrité, inscrites dans les Principes de Bangalore, et des dispositions sur la criminalité organisée et la corruption figurant dans la Convention contre la corruption, qu'il serait nécessaire d'intégrer aux Principes fondamentaux, le Rapporteur spécial a relevé d'autres questions étroitement liées à l'indépendance judiciaire qui pourraient être couvertes par les Principes fondamentaux, en temps voulu, notamment des questions contemporaines comme le rôle de la magistrature dans un environnement mondialisé, le rôle des procureurs, la représentation des deux sexes et des minorités, les tribunaux militaires, les conseils de la magistrature, l'incidence des nouvelles formes de médias et de technologie et la protection des données dans un environnement mondialisé ainsi que la participation des citoyens et de la société civile.

94. Le Rapporteur spécial tient à réitérer que l'objet de la réflexion amorcée dans le présent rapport n'est pas de remplacer les Principes fondamentaux par un nouvel ensemble de principes, mais plutôt de cerner les espaces de coordination susceptibles de combler les lacunes relevées dans le rapport et dans d'autres forums de discussion.

IV. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

95. L'existence d'un ensemble solide de règles, de normes et de principes juridiques internationaux ayant pour but d'assurer et de renforcer l'indépendance et l'intégrité du système de justice dans son ensemble ne saurait être tenue pour acquise. Pour assurer cette indépendance, une attention et une surveillance constantes sont requises, qui permettent de repérer et de résoudre les problèmes et défis nouveaux ou réurgents engendrés par les changements sociétaux, politiques et économiques.

96. Grâce à son travail et à ses activités, le Rapporteur spécial a pu constater l'indifférence des institutions, à certains endroits, envers les règles de droit souple favorisant l'indépendance de la magistrature. Cela impose de réaffirmer

³² L'objectif du Programme mondial est d'aider les pays à mettre en œuvre quatre domaines thématiques – l'un étant l'intégrité judiciaire – mis de l'avant dans la Déclaration de Doha sur l'intégration de la prévention de la criminalité et de la justice pénale dans le programme d'action plus large de l'Organisation des Nations Unies visant à faire face aux problèmes sociaux et économiques et à promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et la participation du public, adoptée en 2015 par le treizième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale.

les Principes fondamentaux et les autres normes internationales complémentaires en la matière.

97. Les Principes fondamentaux énoncent des directives opérationnelles et des normes visant à garantir l'indépendance de la magistrature. Après plus de 30 ans, toutefois, il faut élargir les Principes si l'on veut relever les défis qui n'ont pas été pris en compte ou qui n'existaient pas en 1985. Ainsi, il faudrait ajouter aux Principes fondamentaux d'autres normes internationales existantes, notamment celles relatives aux procureurs, destinées à contrer les nouvelles menaces qui pèsent sur l'indépendance judiciaire.

98. Comme le Rapporteur spécial l'a reconnu dans un précédent rapport présenté à l'Assemblée générale, l'insuffisance des renseignements et détails concernant l'incidence croissante de la criminalité organisée et transnationale et de la corruption sur l'indépendance du système judiciaire fait ressortir le besoin d'accorder une attention particulière à ce problème, afin de cerner les moyens par lesquels les organisations criminelles tentent de compromettre l'indépendance et l'impartialité des juges et des autres membres du personnel judiciaire (A/72/140, par. 45). En même temps, les juges et les procureurs doivent être pleinement conscients de l'important défi qui pèse sur eux en tant que garants de l'indépendance judiciaire, un rôle fondamental pour contrer ces menaces.

99. Le recours au pouvoir politique pour influencer le pouvoir judiciaire, et l'appareil étatique dans son ensemble, s'est avéré une tentation récurrente dans l'histoire. Il s'agit maintenant d'un problème urgent, toutefois, qui non seulement porte atteinte à l'indépendance du système judiciaire, mais nuit aussi à la capacité de l'État tout entier de s'attaquer aux réseaux criminels corrompus et aux groupes criminels transnationaux qui opèrent en collusion et en interaction avec les acteurs politiques et les institutions publiques. L'indépendance et l'intégrité du système judiciaire constituent l'outil le plus efficace dont la magistrature dispose pour freiner et éliminer l'ingérence du pouvoir politique et des réseaux criminels transnationaux.

100. Les particularités de la criminalité organisée et de la corruption mondiale rendent l'indépendance des juges et des procureurs ainsi que la coopération judiciaire internationale absolument nécessaires pour combattre la corruption judiciaire imputable aux organisations criminelles. Le Rapporteur spécial estime que la vaste portée et le caractère contraignant de la Convention contre la corruption lui confèrent de la légitimité en tant que seul instrument permettant d'apporter une réponse globale à la corruption mondiale. De ce fait, la Convention offre des règles fondamentales ouvrant la voie à une coopération internationale large et efficace en la matière.

101. La mise en œuvre d'une coopération internationale efficace entre juges et procureurs indépendants et impartiaux est la seule voie susceptible de contrer la criminalité et la corruption transnationales au sein de la société et de la magistrature. Pour l'atteinte des meilleurs résultats possible, l'indépendance du pouvoir judiciaire doit être conciliée avec sa responsabilité et son intégrité. Ainsi, seul un système impartial réunissant des juges et des procureurs véritablement indépendants, à l'abri de toute ingérence externe ou interne, pourra relever les défis posés par la criminalité organisée et la corruption mondiale³³.

³³ S'agissant des garanties concernant un processus de sélection adéquat, l'inamovibilité et l'absence de pressions externes, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a déclaré qu'elles découlaient toutes de l'indépendance judiciaire, que la Cour européenne des droits de l'homme les

102. Le manque d'intégrité au sein de la magistrature conduit à la détérioration de la responsabilité judiciaire et mine la confiance du public envers le système judiciaire, ce qui crée à son tour un terreau favorable aux attaques et aux restrictions visant son indépendance.

103. Les Principes de Bangalore sont d'importance capitale pour s'attaquer au problème qui nous occupe. Le fait que ces Principes aient été élaborés par des juges, qui proviennent de juridictions relevant à la fois du droit romano-germanique et de la common law, leur confère une légitimité et une crédibilité considérables au sein de la magistrature. Même s'il revient à la magistrature de chaque pays, compte tenu de son système judiciaire, d'adopter ou non ce cadre de déontologie judiciaire, les Principes de Bangalore peuvent être d'importance primordiale pour garantir l'indépendance de la magistrature. Il convient de mentionner, à cet égard, que l'utilité principale des Principes de Bangalore tient au rôle de fondement qu'on leur prête pour l'élaboration de normes et de règles nationales de déontologie judiciaire (E/CN.15/2007/12, par. 5).

B. Recommandations

104. Le Rapporteur spécial recommande que les Principes fondamentaux soient renforcés afin d'empêcher les interprétations susceptibles de compromettre les objectifs visés et de les rendre plus solides et cohérents devant les menaces et défis auxquels est actuellement confronté le pouvoir judiciaire, c'est-à-dire les juges, avocats, procureurs et autres professionnels du droit, dans la lutte contre la corruption transnationale, en plus de protéger les garanties à mettre en œuvre pour assurer la sécurité de ces derniers et leur capacité d'exercer leurs fonctions en toute indépendance.

105. Le Rapporteur spécial recommande que soient encouragées les initiatives visant à lier entre eux les Principes fondamentaux, les Principes de Bangalore et la Convention contre la corruption. À cet égard, non seulement les Principes fondamentaux doivent-ils être interprétés en liaison avec les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, les Principes de Bangalore et la Convention, de manière à en combler les lacunes, mais leur portée doit aussi être élargie pour prendre en compte les importants enjeux visés par ces normes internationales.

106. La Convention contre la corruption, qui promeut la mise en œuvre et l'application de normes et de meilleures pratiques communes, est au cœur des initiatives nationales et internationales de lutte contre la corruption judiciaire. En tant qu'outil clef de la lutte générale contre la corruption, la Convention doit aussi être considérée, en son entier, constituer un instrument international fondamental qui complète les Principes fondamentaux.

107. Les principales composantes des Principes de Bangalore doivent être considérées faire partie intégrante des Principes fondamentaux.

108. Le Rapporteur spécial invite les États membres à créer un groupe intergouvernemental d'experts à composition non limitée ayant pour objectif l'élargissement des Principes fondamentaux. Le Rapporteur spécial tient à souligner qu'il faut s'appuyer à cette fin sur les normes existantes énoncées aux principes 1 à 20 des Principes fondamentaux d'origine et ne compromettre ces normes d'aucune manière.

avait reconnues et qu'elles étaient établies dans les Principes fondamentaux des Nations Unies (López Lone et al. c. Honduras, par. 195).

109. Le Rapporteur spécial invite les États membres à évoquer les menaces et défis auxquels l'indépendance judiciaire est actuellement confrontée lors du quatorzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, qui se tiendra à Kyoto, au Japon, en avril 2020, et à conférer aux organes compétents des Nations Unies le mandat clair de mettre en place un processus intergouvernemental formel ayant pour objectif d'intégrer aux Principes fondamentaux de nouvelles normes juridiques en matière de corruption et de criminalité organisée transnationales et d'intégrité.

110. Le Rapporteur spécial est tout disposé à mettre ses compétences à contribution, dans le cadre du processus, et à participer ainsi au renforcement de la protection accordée aux juges et aux avocats contre les menaces, l'intimidation, le harcèlement et l'ingérence.

111. Le Rapporteur spécial tient à rappeler aux États membres combien il importe qu'ils redoublent d'efforts pour diffuser la teneur des instruments et des autres normes internationales relatifs à l'indépendance des juges, des avocats et des procureurs et adoptent des mesures urgentes en vue d'assurer leur complète mise en œuvre. Ces mesures devraient comprendre la transposition rapide du droit international en droit interne dans les États au système strictement dualiste.
