



# Assemblée générale

Distr. générale  
13 août 2012  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-septième session

Point 70 c) de l'ordre du jour provisoire\*

**Promotion et protection des droits de l'homme :**  
**situations relatives aux droits de l'homme**  
**et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux**

## Indépendance des juges et des avocats

### Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul, présenté conformément à la résolution 17/2 du Conseil des droits de l'homme.

---

\* A/67/150.



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

### *Résumé*

Le présent rapport examine deux aspects du phénomène de la corruption : la corruption judiciaire; et la lutte contre la corruption par le système judiciaire.

La première partie présente une analyse des effets de la corruption judiciaire, ainsi que les éléments nécessaires permettant de protéger les membres du personnel judiciaire contre des conditions propices à la corruption et de renforcer les moyens dont ils disposent pour enrayer et combattre le phénomène de la corruption judiciaire dans toutes ses manifestations. Étant donné que le système judiciaire sert à contrôler les autres institutions publiques, un appareil judiciaire indépendant et incorruptible est primordial au respect de l'état de droit et des droits de l'homme et à l'exercice judicieux de fonctions publiques.

En raison de ces attributs, le système judiciaire est également dans la position idéale de renforcer le combat contre le phénomène plus vaste de la corruption. À cet égard, la deuxième partie du rapport s'appesantit sur le rôle du personnel judiciaire et d'autres acteurs du secteur de la justice dans la lutte effective contre la corruption. L'importance du respect et de la promotion de l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats et de la séparation des pouvoirs est soulignée, tout comme l'est la nécessité d'assurer à tous les acteurs au sein du système judiciaire, notamment ceux qui s'occupent d'affaires dites de grande corruption, la sécurité institutionnelle et efficace dont ils ont besoin.

Le rapport s'achève sur une série de recommandations qui, selon les indications de la Rapporteuse spéciale, devraient être lues en tenant compte des rapports précédents sur l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats. Elle estime que ces recommandations devraient être placées au centre des politiques d'États et autres acteurs qui visent à prévenir et à combattre la corruption, ainsi qu'à renforcer l'état de droit.

---

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	4
II. Activités de la Rapporteuse spéciale . . . . .	5
III. Corruption judiciaire . . . . .	6
A. Perspective et contexte . . . . .	6
B. Conséquences de la corruption judiciaire . . . . .	10
C. Garanties contre la corruption de la justice . . . . .	11
IV. Donner à la justice les moyens de lutter contre la corruption . . . . .	21
V. Conclusions . . . . .	23
VI. Recommandations . . . . .	24

## I. Introduction

1. La prévalence de la corruption et les effets délétères qu'elle a sur le développement économique et social sont devenus une question de plus en plus importante pour les États comme pour la communauté internationale. Des tentatives nombreuses et diverses menées dans le cadre de la lutte contre ce phénomène ont abouti à des résultats mitigés. Rares sont cependant, semble-t-il, les efforts qui ont été déployés jusqu'ici pour examiner la corruption judiciaire en tant que question nette et distincte, soumise à ses propres exigences, avec la participation directe des membres du personnel judiciaire.

2. L'existence, au sein de l'appareil de la justice, d'une corruption qui est dénoncée par les parties prenantes de l'ensemble des secteurs public et privé entrave directement l'état de droit et l'aptitude du pouvoir judiciaire à garantir la protection des droits de l'homme. Ce constat a conduit de nombreux États à mettre l'accent sur des questions de responsabilité judiciaire et sur la nécessité d'élaborer des principes détaillés destinés à régir l'exécution de la fonction judiciaire. C'est dans cette optique que les Principes de Bangalore pour la déontologie judiciaire (E/CN.4/2003/65, annexe) ont été énoncés et adoptés par des juges de différents États et de différentes traditions juridiques pour fournir des directives en matière d'éthique judiciaire universelle et renforcer l'intégrité de la justice. Les principes de Bangalore ont été acceptés graduellement par divers secteurs du système judiciaire, ce qui a conduit des États à les adapter au niveau national et à calquer leurs propres principes de déontologie judiciaire sur eux.

3. La section III comporte une analyse des effets de la corruption judiciaire ainsi que les éléments nécessaires permettant de protéger les acteurs judiciaires et juridiques contre des conditions propices à la corruption et de renforcer les moyens dont ils disposent pour enrayer et combattre le phénomène de la corruption judiciaire dans toutes ses manifestations. Dans la partie C, la Rapporteuse spéciale évoque notamment la tension qui existe entre l'indépendance judiciaire et la responsabilité judiciaire. Étant donné que le système judiciaire sert à contrôler les autres institutions publiques, un appareil judiciaire indépendant et incorruptible est primordial au respect de l'état de droit et des droits de l'homme et à l'exercice judicieux de fonctions publiques.

4. En raison de ces attributs, le système judiciaire est en mesure d'enquêter sur des actes de corruption, d'en poursuivre les auteurs et de les punir. La section IV s'appesantit notamment sur le rôle du personnel judiciaire et d'autres acteurs du secteur de la justice dans la lutte effective qu'ils mènent contre la corruption. L'importance du respect et de la promotion de l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats et de la séparation des pouvoirs est soulignée, tout comme l'est la nécessité d'assurer à tous les acteurs au sein du système judiciaire, notamment ceux qui s'occupent d'affaires dites de grande corruption, la sécurité institutionnelle et efficace dont ils ont besoin.

5. La Rapporteuse spéciale s'est attachée à examiner les différents facteurs qui permettent à la corruption judiciaire de se propager et les mesures qui peuvent et devraient être prises pour prévenir et combattre la corruption au sein de l'État et du système judiciaire. L'analyse et les recommandations reposent sur les normes internationales régissant l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats qui, alliées à la législation nationale internationale en matière de corruption, offrent

des directives adéquates sur la manière de remédier à la corruption judiciaire tout en respectant l'indépendance de la justice et les droits de l'homme.

## II. Activités de la Rapporteuse spéciale

6. Les activités menées par la Rapporteuse spéciale depuis le dernier rapport qu'elle a présenté à l'Assemblée générale sont recensées dans son rapport au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/20/19). Depuis lors, elle a participé à diverses autres, comme indiqué ci-dessous.

7. Du 4 au 6 mai 2012, la Rapporteuse spéciale a participé aux réunions annuelles de la California Academy of Appellate Lawyers, à Carmel, Californie (États-Unis d'Amérique).

8. Du 19 au 29 mai 2012, elle a effectué une visite officielle au Pakistan. Le rapport de cette visite sera présenté au Conseil des droits de l'homme en juin 2013. La Rapporteuse spéciale tient à remercier le Gouvernement pakistanais de son excellente coopération. Elle souhaiterait également remercier les Gouvernements d'El Salvador et de la Fédération de Russie de l'avoir invitée à s'y rendre dans le courant du second semestre de 2012 et en 2013, respectivement.

9. Du 4 au 6 juin 2012, la Rapporteuse spéciale a participé à deux conférences au cours desquelles elle a pris la parole : la première sur le rôle du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats et les normes universelles à l'Universidad Católica Andrés Bello à Caracas et la deuxième à la quarante-huitième Conférence annuelle de l'Association interaméricaine des avocats qui s'est tenue sur l'île Margarita au Venezuela (République bolivarienne du).

10. Le 25 juin 2012, la Rapporteuse spéciale a présenté son rapport thématique annuel au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/20/19), ainsi que les rapports de ses visites officielles en Roumanie, Bulgarie et Turquie (A/HRC/20/19 et Add.1 à Add.3), en mai et octobre 2011, respectivement. Son rapport thématique s'est concentré sur les aspects individuels et institutionnels propres à assurer et à renforcer l'objectivité, l'impartialité et l'indépendance des procureurs et des services de la magistrature ainsi que leur responsabilisation. Elle a également présenté un rapport préliminaire sur l'étude thématique mondiale qu'elle a consacrée à l'enseignement des droits de l'homme et à la formation de juristes (A/HRC/20/20). En marge de la vingtième session du Conseil, le 26 juin, elle a animé une table ronde sur le thème de la lapidation, en mettant l'accent sur ce que les acteurs du système judiciaire peuvent, voire sont tenus de faire, au sujet de la lapidation des femmes.

11. La Rapporteuse spéciale a envoyé des demandes ou des rappels de visite aux États suivants en 2011 et 2012 : Argentine, Chine, États-Unis, Inde, Iran (République islamique d'), Malaisie, Maldives, Népal, Philippines, Togo et Venezuela (République bolivarienne du). Elle tient à les encourager à lui adresser une invitation à y effectuer une visite dans un proche avenir. Elle tient également à remercier les gouvernements qui ont déjà répondu favorablement à ses demandes de visite.

### III. Corruption judiciaire

12. Tout au long de son mandat, la Rapporteuse spéciale a considéré la corruption comme un obstacle majeur présent dans toutes les couches de la société. Elle s'inquiète particulièrement des cas de corruption relevés au niveau du système judiciaire et qui menacent l'essence même de ce secteur et des juristes. Elle estime que certes, la corruption est un phénomène multidimensionnel qu'il est difficile d'enrayer, de déceler et de réprimer, mais qu'il est néanmoins possible de prendre des mesures visant à créer un cadre et des conditions propres à l'identifier et à le combattre. Il importe au plus haut point d'intégrer dans ces mesures, qui doivent refléter des normes internationales et des contextes juridiques, politiques, économiques, sociaux et culturels nationaux, un éventail de dispositions précises visant à prévenir et à combattre la corruption au sein du système judiciaire.

13. La corruption est une question transversale dont on ne saurait faire abstraction au moment d'examiner des aspects liés à l'indépendance des juges et des avocats. La corruption au sein du système judiciaire mine généralement les efforts que déploient toutes les autres institutions et peut aboutir à l'impunité (voir, par exemple, A/65/274, par. 44). Parallèlement, la corruption est insidieuse et peut envahir divers secteurs de la société, qu'ils soient publics, comme les branches exécutive et législative du gouvernement, ou privés. Toutes les trois branches de l'État doivent créer des mécanismes pour appliquer la législation nationale et internationale en vigueur, mais la police, les procureurs et les juges sont les mieux placés pour lutter contre la corruption en enquêtant comme il se doit sur les actes de corruption, en en poursuivant les auteurs et les sanctionnant, que ce soit par le biais des systèmes de justice pénale, civile ou administrative.

14. Un appareil judiciaire d'une intégrité indiscutable est l'institution indispensable pour assurer le respect de la démocratie et de l'état de droit. La Rapporteuse spéciale convient qu'aux niveaux tant national que mondial, même lorsque tous les autres mécanismes de protection ne répondent pas, le système judiciaire sert de rempart au public contre tout empiètement sur les droits et libertés prévus par la loi<sup>1</sup>.

#### A. Perspective et contexte

15. Prévenir et combattre la corruption a été une difficulté majeure pour les États. Dans de nombreux documents internationaux, la corruption a été reconnue comme un fléau partout dans le monde. S'il est vrai que la portée et l'étendue du phénomène de la corruption sont généralement difficiles à cerner, il n'en demeure pas moins que certains facteurs et certaines conditions ont été jugés propices à la création d'un climat de corruption. Lorsque ces facteurs sont enrayerés, la corruption est plus facile à déceler et à décourager.

---

<sup>1</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, commentaires sur les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, septembre 2007.

### Définition de la corruption et contexte

15. Transparency International définit la corruption comme « l'abus d'une position publique en vue d'un intérêt privé »<sup>2</sup>. Il peut donc aussi bien s'agir d'intérêts matériels ou financiers qu'immatériels. En outre, une distinction est établie entre la grande et la petite corruption. La grande corruption porte sur de vastes sommes d'argent et suppose la participation ou la complicité de responsables haut placés. Elle peut ébranler, voire ruiner, l'économie tout entière d'un État donné. La petite corruption renvoie à des sommes d'argent plus modiques, mettant généralement en jeu des acteurs tentant de suppléer à leurs faibles salaires.

16. Il importe de noter à ce stade que le milieu culturel et social joue un rôle important dans la définition de ce qui constitue la corruption. Un comportement et une conduite peuvent être évalués et interprétés de diverses manières. Dans certaines cultures, certains types de comportement, tels que l'octroi de cadeaux, ne seront pas nécessairement perçus comme de la corruption. Aussi, la ligne ténue qui sépare un comportement culturel légitime d'un acte de corruption devient-elle floue. Quand, pour des raisons diverses, le milieu culturel et social a intégré certains actes de corruption comme comportement acceptable, cela aura des effets néfastes graves sur toutes les mesures prises pour réduire la prévalence de la corruption. C'est ainsi que, dans des endroits où la richesse est glorifiée à l'extrême et rehausse le statut, indépendamment de la manière dont elle a été acquise, il est improbable que la législation contre la corruption y soit appliquée.

### Cadre juridique

17. Le cadre juridique du présent rapport se fonde sur l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui reconnaît le principe de l'égalité de tous devant les cours et tribunaux et de la garantie d'un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, ainsi que de la Convention des Nations Unies contre la corruption (résolution 58/4 de l'Assemblée générale, annexe)<sup>3</sup>. Cette convention vise à assurer la pénalisation d'un large éventail de formes de corruption et oblige les États Membres à adopter des mesures de prévention effectives pour protéger l'intégrité de leurs institutions et fournir un cadre destiné au renforcement de la coopération internationale<sup>4</sup>. Elle fournit une liste non exhaustive des types ou actes spécifiques de corruption qui devraient être combattus et prévenus, notamment les malversations, les détournements de fonds, le

<sup>2</sup> Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2007 : corruption dans les systèmes judiciaires*.

<sup>3</sup> Parmi d'autres instruments juridiques internationaux et régionaux figurent notamment mais non exclusivement : les résolutions 55/25 et 51/191 de l'Assemblée générale; la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption; la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption; sa Convention pénale sur la corruption et la résolution (97) 24 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption; la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé; le Protocole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest sur la lutte contre la corruption; la Convention interaméricaine de l'Organisation des États américains contre la corruption; et le Protocole de la Communauté de développement de l'Afrique australe contre la corruption.

<sup>4</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Recueil des instruments juridiques internationaux sur la corruption*, 2<sup>e</sup> éd., Vienne, 2005.

trafic d'influence, l'abus de fonctions, l'enrichissement illicite, le blanchiment du produit des activités criminelles et l'entrave à la justice.

18. La Rapporteuse spéciale juge que la Convention contre la corruption est un important instrument juridique doté de dispositions générales sur des mesures de prévention, la pénalisation et la répression, la coopération internationale, le recouvrement d'avoirs, l'assistance technique et l'échange d'informations, qui tous font intervenir les secteurs public et privé, les services judiciaires et le parquet et impliquent la participation de la société civile.

19. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, les Principes directeurs applicables au rôle des procureurs, les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des devoirs et droits essentiels des procureurs ainsi que les Principes de base relatifs au rôle du barreau font également partie intégrante du cadre juridique de lutte contre la corruption.

### **Corruption judiciaire**

20. Selon Transparency International, la corruption judiciaire désigne toute influence indue sur l'impartialité du processus judiciaire par tout acteur du système judiciaire<sup>2</sup>. En 2004, le Rapporteur spécial précédent a noté que le phénomène de la corruption au sein du pouvoir judiciaire dans le monde allait bien au-delà de la corruption économique sous la forme de détournements des fonds accordés au judiciaire par le Parlement ou de pots-de-vin. Il a été indiqué en particulier que la corruption judiciaire pourrait concerner administration interne du pouvoir judiciaire ou prendre la forme de participation intéressée à des procès et jugements par suite de la politisation du pouvoir judiciaire, de la dépendance partisane des juges ou de toutes formes de clientélisme judiciaire (E/CN. 4/2000/60, par. 39).

21. La corruption judiciaire s'étend des activités antérieures aux procès à l'application finale des décisions de justice par les huissiers, en passant par toutes les étapes de la procédure et du règlement judiciaires<sup>2</sup>. La Rapporteuse spéciale limite son analyse à la corruption au sein de l'appareil judiciaire des juges, des procureurs et des membres des professions juridiques. Certes, elle reconnaît que la corruption de la police, du personnel judiciaire et des responsables de l'application des décisions de justice est une question qui revêt la plus haute importance et qui a directement trait à la corruption judiciaire au sens strict du terme, mais la longueur limitée du présent rapport ne lui permet pas de se livrer à une étude approfondie des aspects particuliers de l'ampleur du phénomène.

22. Pour formuler de quelconques mesures de lutte contre la corruption judiciaire, il faut identifier plusieurs formes de corruption des juges, des procureurs, des avocats et du système en tant qu'institution. La corruption sous forme de pots-de-vin, de cadeaux, de frais de représentation, y compris de faveurs sexuelles, de dîners, de spectacles et de vacances à l'étranger, a été dénoncée comme une forme directe de corruption judiciaire. Le fait de favoriser un cabinet d'avocats particulier, une association étroite avec des avocats déterminés, la promesse de possibilités d'emploi après la retraite émanant de sources gouvernementales ou d'entreprises publiques ou un travail de consultant dans des cabinets d'avocats constituent les formes de corruption les plus insidieuses et pourraient être les plus difficiles à prévenir et à déceler.



23. Il y a également des facteurs internes comme les échanges de bons procédés entre juges à différents niveaux de compétence, le népotisme, le manque de critères objectifs et de transparence dans l'administration de la justice (carrières des juges, gestion des fonds et du personnel, attribution des dossiers) et l'irresponsabilité, qui favorisent tous la corruption du pouvoir judiciaire.

24. Selon une étude de 2007 de Transparency International, les deux principaux types de corruption qui affectent le plus le corps judiciaire sont, d'une part, l'ingérence politique du pouvoir exécutif ou législatif dans les procédures judiciaires et, d'autre part, le recours aux pots-de-vin. Du fait de cette ingérence politique, les juges et le personnel judiciaire en viennent à subir des pressions pour prendre des décisions favorables à d'influents entités politiques ou économiques, plutôt que strictement conformes à la loi. Cette ingérence se traduit autant par la menace, l'intimidation ou le « simple » soudoiment des juges que par la manipulation des nominations judiciaires, des salaires et des conditions d'emploi<sup>2</sup>.

25. Selon la même étude, le paiement de pots-de-vin peut intervenir à tous les niveaux d'interaction du système judiciaire : les fonctionnaires de justice peuvent extorquer de l'argent pour des tâches qu'ils sont de toute façon tenus d'effectuer, les avocats peuvent exiger des « honoraires » supplémentaires pour accélérer ou repousser une affaire ou pour orienter leurs clients vers des juges connus pour rendre une décision favorable en échange d'un pot-de-vin<sup>2</sup>. Pour leur part, les juges peuvent accepter des pots-de-vin pour retarder ou accélérer une affaire, accepter ou rejeter une procédure d'appel, influencer d'autres juges ou, simplement, trancher une affaire dans un sens donné.

26. Les magistrats et le parquet sont également victimes de cette ingérence et peuvent subir des pressions pour abandonner une enquête ou des poursuites ou écarter un ou des éléments de preuve lorsque l'affaire concerne une personne bien en vue.

27. La corruption dans la profession juridique semble être moins bien documentée que celle des membres institutionnels du système judiciaire. Cela ne veut pas dire que les avocats ne peuvent pas se rendre coupables de corruption active ou passive ou n'ont pas de rôle primordial à jouer s'agissant de déceler et de combattre la corruption. En outre, les avocats et les cabinets d'avocats peuvent servir d'intermédiaires dans des transactions commerciales frauduleuses, notamment en créant une structure juridique présentée comme légale, mais qui est en fait utilisée pour blanchir de l'argent. Tout dernièrement, l'Association internationale du barreau a coopéré avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et l'Organisation de coopération et de développement économiques au lancement d'un projet de stratégie de lutte contre la corruption en faveur de la profession juridique, initiative axée sur le rôle des avocats dans la lutte contre la corruption. Une étude menée dans le cadre de cette initiative a révélé que maints avocats ont dit avoir été sollicités ou connaître des avocats qui l'avaient été pour servir d'intermédiaires dans un cas de corruption. Nombre d'avocats ont également indiqué que des cabinets d'avocats ou des avocats corrompus leur avaient fait perdre des affaires<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Anti-Corruption Strategy for the Legal Profession: "Risk and threats of corruption and the legal profession", étude et rapports de l'Association internationale du barreau, de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et de l'Organisation de coopération et de développement économiques, 2010.

## B. Conséquences de la corruption judiciaire

28. Selon la Convention contre la corruption, la corruption est un mal insidieux dont les effets sont aussi multiples que délétères. Elle sape la démocratie et l'état de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité<sup>6</sup>. La corruption concerne tous les États, indépendamment de leur taille ou situation économique, mais nuirait de manière disproportionnée aux pauvres en détournant des fonds destinés au développement. La corruption représente l'un des principaux obstacles à la paix, au développement durable, à la démocratie et aux droits de l'homme à travers le monde<sup>7</sup>.

29. La Rapporteuse spéciale tient à mettre l'accent sur le fait qu'un appareil judiciaire indépendant et impartial favorisera une concurrence loyale et la croissance économique, étant entendu qu'il existe une nette corrélation entre le niveau d'activité économique d'un pays et le combat efficace que mène la justice contre la corruption.

30. Un expert l'a résumé comme suit : l'accès d'un individu à ses droits universels, notamment le droit à une administration saine, effective et efficace de la justice, nécessite un pouvoir judiciaire indépendant, impartial et intègre à même de protéger tous les droits des parties concernées, y compris le droit universel à un procès équitable. Il s'ensuit que si l'appareil judiciaire est corrompu ou la corruption entrave la jouissance d'un quelconque de ses droits universels, alors les droits fondamentaux sont violés<sup>8</sup>.

31. La corruption a déjà été jugée par la Rapporteuse spéciale comme l'un des plus graves obstacles à la promotion et à la protection des droits de l'homme (A/HRC/14/26, par. 73). L'administration de la justice est du reste essentielle à la protection et à l'application des droits de l'homme ainsi qu'au respect de l'état de droit. La corruption au sein de l'administration fragilise les institutions nationales. Elle entame considérablement la confiance du public dans les institutions de l'État, notamment dans le système judiciaire. Un pouvoir judiciaire non indépendant, partiel ou corruptible ne saurait effectivement tenir les branches exécutive et législative de l'État comptables de leurs actes, comme prévu dans les régimes démocratiques.

32. Que la corruption existe ou non à l'état endémique dans le système judiciaire d'un État, son existence à quelque stade que ce soit du processus judiciaire entrave sérieusement le droit d'un individu à un procès équitable et ébranle rudement la confiance du public dans ledit système. Lorsque la corruption engendre l'augmentation des frais de justice, qui ne cessent de croître sous l'effet de la concurrence, les services judiciaires deviennent difficiles, voire impossibles, à

<sup>6</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, avant-propos du Secrétaire général à la Convention des Nations Unies contre la corruption, 2004.

<sup>7</sup> La Déclaration de Lima contre la corruption, adoptée à la huitième Conférence internationale contre la corruption, le 11 septembre 1997.

<sup>8</sup> Extrait de l'allocation prononcée par M. Keith Henderson lors de la treizième Conférence internationale sur la lutte contre la corruption, tenue à Athènes du 30 octobre au 2 novembre 2008.

obtenir pour ceux qui n'en ont pas les moyens, d'où une action en justice mue par la corruption plutôt que par la procédure judiciaire<sup>9</sup>.

33. Selon l'Open Society Justice Initiative<sup>10</sup>, des millions de personnes sont placées en détention provisoire à travers le monde du fait de la corruption. La phase préalable au procès pénal, qui va de l'arrestation au jugement, serait particulièrement vulnérable à la corruption. Comme c'est généralement le cas, ce sont les plus pauvres et les plus marginalisés qui souffrent de cette corruption, dont s'inquiète vivement la Rapporteuse spéciale, qui invite à s'intéresser de plus près tous ceux qui sont impliqués dans la phase de la mise en accusation, notamment les magistrats, les avocats et les juges.

34. La corruption judiciaire pourrait donc réserver un sort injuste à ceux qui n'ont pas les moyens de jouer selon les règles informelles fixées par un système corrompu. Cela crée également un cercle vicieux : la corruption et la détention provisoire se renforçant mutuellement dans les mêmes circonstances, un système judiciaire dysfonctionnel entraîne la corruption qui, à son tour, nuit davantage au système judiciaire<sup>10</sup>.

35. Au-delà des actes de corruption, le fait que le public, dans certains États, considère le pouvoir judiciaire comme une autorité corrompue est très inquiétant. Le manque de confiance dans la justice porte préjudice à la démocratie et au développement et favorise la perpétuation de la corruption. L'idée que le public se fait de l'indépendance et de l'impartialité est particulièrement importante pour la crédibilité de l'ensemble du système judiciaire.

36. Les appels lancés aux juges et aux procureurs en faveur du respect des principes de responsabilité découlent généralement de situations où on a le sentiment que la justice a été clémente dans les peines qu'elle a infligées à des délinquants ou dans des situations où les intérêts de la victime ne semblent pas avoir été dûment pris en considération lors de la procédure judiciaire.

37. Outre la méfiance, voire la peur qu'elle suscite, la corruption dissuade les gens de recourir au système de justice formel, déviant ainsi le règlement des différends vers des systèmes informels qui, eux-mêmes, généralement ne se conforment pas aux principes fondamentaux d'impartialité, d'équité, de non-discrimination et de respect des garanties.

38. Enfin, la Rapporteuse spéciale s'inquiète particulièrement du fait que la corruption judiciaire coûte généralement le plus aux victimes tentant, voire essayant, tout simplement d'obtenir réparation des torts qui leur ont été causés ou des violations de leurs droits fondamentaux au niveau du système de justice formel.

## C. Garanties contre la corruption de la justice

39. La nature fondamentale des principes visant à garantir l'indépendance de la justice veut que toute stratégie de lutte contre la corruption au sein de l'appareil judiciaire soit menée dans un cadre bien établi. Les éléments qui influent sur la

<sup>9</sup> Document technique présenté à la Commission économique pour l'Afrique lors de la réunion du Groupe spécial d'experts consacrée au renforcement de l'efficacité de l'action menée par le système judiciaire contre la corruption, qui a eu lieu à Addis-Abeba du 19 au 21 novembre 2007.

<sup>10</sup> Global Campaign for Pretrial Justice, Open Society Justice Initiative.

corruptibilité des juges, des procureurs et des avocats sont analysés ci-après à la lumière des normes internationales relatives à l'indépendance de la justice. Même si la corruption de la justice est influencée par de nombreux facteurs, en particulier le contexte juridique, social, culturel, économique et politique d'un État donné, des problèmes communs, qu'il conviendra de régler, peuvent être recensés.

40. Bien que l'analyse de ces problèmes et des garanties correspondantes cible les juges et les procureurs, en ce qu'il s'agit d'acteurs institutionnels, il est tout aussi essentiel de prendre des mesures pour prévenir la corruption parmi les avocats et pour punir les coupables. La Rapporteuse spéciale s'est efforcée d'étudier la situation particulière des professionnels du droit, tout en ayant conscience que les recherches doivent se poursuivre sur les formes et les spécificités de la corruption chez ceux qui ne font pas partie de la magistrature afin de pouvoir apporter des solutions mieux adaptées à leurs besoins.

### **Indépendance de la justice**

41. Afin de combattre et de prévenir la corruption de la justice, il est essentiel de renforcer l'appareil judiciaire de l'intérieur et d'instaurer toutes les garanties nécessaires à son indépendance face aux autres pouvoirs publics et au secteur privé. Un appareil judiciaire qui n'est pas indépendant peut facilement être corrompu ou accaparé par des intérêts autres que ceux d'une application juste et impartiale de la loi. Lutter contre la corruption ne peut se faire sans consolider l'indépendance de la justice. En outre, l'indépendance financière et fonctionnelle, tout comme l'indépendance constitutionnelle ou juridique, doivent être garanties pour prévenir la corruption.

#### *Juges*

42. Les critères de l'indépendance des juges sont inscrits dans les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature. Dans un de ses rapports, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Leonardo Despouy, s'est intéressé aux facteurs, individuels et institutionnels, propres à garantir efficacement l'indépendance des juges (voir A/HRC/11/41).

43. Au principe 8, il est dit que les juges doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature, ce qui montre que les critères d'indépendance et d'impartialité sont destinés à servir les intérêts des usagers des tribunaux, qui ont un droit inaliénable à un procès équitable, et non ceux des juges eux-mêmes.

44. Les procédures de nomination et de sélection des juges prennent une importance décisive lorsqu'on examine la question de la corruption de la justice. Les nominations peuvent facilement être manipulées par les autorités exécutives ou législatives, ou par les acteurs du secteur privé cherchant à faire élire certains juristes en finançant leurs campagnes, ce qui peut conduire à la sélection de juges dépourvus d'indépendance ou liés à des intérêts politiques ou économiques particuliers. Le principe 10 prévoit que toute méthode de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives.

45. La Rapporteuse spéciale est convaincue qu'un organe de nomination indépendant des pouvoirs législatif et exécutif contribue grandement à éviter la politisation de la nomination des juges et l'allégeance de ceux-ci à des intérêts

autres que ceux d'une justice équitable. Lorsque les critères de sélection utilisés par ces organes sont objectifs, clairs, fondés sur le mérite, transparents et connus de tous, le grand public comprend mieux la procédure suivie et les raisons pour lesquelles tel ou tel juge a été nommé et n'a pas le sentiment que la procédure est entachée d'irrégularité ou de corruption.

#### *Procureurs*

46. La Rapporteuse spéciale a indiqué qu'il est essentiel que les procureurs puissent exercer leurs fonctions de façon indépendante, impartiale, objective et transparente (voir A/65/274, par. 19; et A/HRC/20/19, par. 24). Un manque d'autonomie et d'indépendance fonctionnelle exposera les procureurs à des influences indues et à la corruption, partant érodera leur crédibilité face à d'autres acteurs du système de justice tout en sapant la confiance du public dans l'efficacité de la justice. La nomination et la sélection des procureurs devraient se faire en fonction de critères objectifs et dans le cadre d'un processus de sélection public avec mise en concurrence. Idéalement, les organes chargés du recrutement devraient être composés à majorité de membres de la profession afin d'éviter toute éventuelle ingérence politique ou autre interférence extérieure (voir A/HRC/20/19, par. 62).

#### *Avocats*

47. En ce qui concerne les avocats, les Principes de base relatifs au rôle du barreau imposent aux pouvoirs publics de veiller à ce que les avocats puissent s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue. On n'attend pas des avocats qu'ils fassent preuve de la même impartialité que les juges, mais ils doivent, eux aussi, être libres de toute pression et ingérence extérieure. En l'absence de garanties (voir A/64/181) permettant aux avocats d'exercer leurs fonctions de façon indépendante, toutes sortes de pressions et d'interférences sont possibles, qu'elles soient le fait d'acteurs du secteur public ou du secteur privé cherchant à influencer sur les procédures judiciaires.

48. Il est donc important que la profession d'avocat soit organisée par une association professionnelle autoréglementée et indépendante qui protège ses membres contre toute interférence indue dans leur travail. Les États devraient apporter leur appui à ces associations professionnelles (il s'agit souvent d'ordres des avocats) en s'abstenant de s'y ingérer. Ces ordres devraient aussi jouer un rôle prépondérant en matière de réglementation des procédures d'admission des candidats à la profession d'avocat. Il s'ensuit que l'indépendance institutionnelle de ces associations professionnelles revêt également une importance primordiale car celles-ci auraient non seulement pour fonction de protéger leurs membres contre les pressions, menaces ou influences indues, mais aussi de surveiller et de dénoncer la conduite de leurs propres membres.

#### **Conditions d'emploi**

49. Les conditions d'emploi du personnel des autorités de poursuite et de jugement devraient être garanties par la loi afin d'éviter toute manipulation par les pouvoirs exécutif ou législatif voulant sanctionner ou récompenser certains agissements ou certaines décisions. Ces conditions dépendent aussi directement du risque de corruptibilité de ce personnel. En effet, plus les avantages offerts par leur profession

sont élevés, moins les juges et les procureurs seront tentés d'être impliqués dans des actes de corruption risquant de nuire à la position et au statut dont ils jouissent.

#### *Mandat et promotion*

50. Le principe 12 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature prévoit que les juges doivent être inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat. L'inamovibilité des juges devrait être garantie et leur mandat ne devrait pas être soumis à renouvellement, sans quoi il est très probable que les juges modifient leur conduite et leurs jugements de manière à conserver leur position. La Rapporteuse spéciale souhaiterait souligner qu'elle recommande l'inamovibilité à vie des juges et des procureurs comme bonne pratique permettant de protéger ceux-ci contre la corruption et de renforcer leur indépendance d'une manière générale.

51. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par une tendance de plus en plus prononcée à l'emploi de juges temporaires, qui, en raison du caractère précaire de leur position, sont davantage susceptibles de succomber à la corruption ou aux pressions, et moins susceptibles de dénoncer les comportements inappropriés ou les actes de corruption dont ils pourraient être témoins.

52. La promotion des juges devrait être fondée sur des facteurs objectifs, en particulier la compétence, l'intégrité et l'expérience<sup>11</sup>. De plus, la décision finale en matière de promotion devrait incomber à l'organe indépendant chargé de sélectionner les juges, qui serait composé à majorité de pairs (voir A/HRC/11/41, par. 71). À défaut, le caractère cohérent et équitable de toute décision prise en lien avec une carrière judiciaire s'en trouverait compromis, ce qui laisserait à coup sûr la porte ouverte à la manipulation et à la corruption, et menacerait l'indépendance des juges. L'affectation des juges à certains tribunaux et leur transfert d'une juridiction à l'autre pourraient également être décidés en fonction de critères objectifs.

53. Bien que le mandat des procureurs dépende de la manière dont les autorités de poursuite sont organisées dans un État donné, l'inamovibilité est un élément important qui renforce l'autonomie, l'impartialité et l'indépendance. Il est inquiétant de constater que dans certains cas les transferts sont utilisés comme moyen de punition ou de récompense en fonction du degré d'allégeance de tel ou tel procureur. Il importe aussi que les procédures de promotion au sein des autorités de poursuite soient transparentes afin d'éviter les ingérences indues, le favoritisme ou le népotisme (voir A/HRC/20/19, par. 67 et 68).

#### *Conditions de travail et statut*

54. La rémunération est souvent perçue comme un facteur important influençant la corruptibilité des autorités judiciaires, y compris des procureurs. La Convention contre la corruption recommande que les États prennent des mesures pour favoriser une rémunération adéquate des agents publics [art. 7, par. 1 c)]. Des traitements faibles ou payés en retard contribuent de façon décisive à la corruption des autorités judiciaires. Le mécontentement face au niveau de rémunération a été cité à de nombreuses reprises. Les traitements des juges et des procureurs doivent être à la mesure de leur position, de leur expérience, de leur développement professionnel et de leurs responsabilités, tout au long de leur mandat. Des retraites correctes jouent

<sup>11</sup> Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, principe 13.

également un rôle important car la peur de l'avenir peut conduire les juges et les procureurs à modifier leur conduite pour assurer leur futur.

55. Un traitement convenable associé à de bonnes conditions de travail contribuerait à établir le statut et l'attractivité des professions de juge et de procureur. Il convient cependant de noter que des salaires plus élevés que la moyenne ne constituent pas le seul facteur susceptible de réduire la corruption. Les avantages que sont de bonnes conditions de travail et le statut aideraient à isoler le juge ou le procureur des pressions et influences extérieures, et les aiderait à s'acquitter comme il faut de leurs fonctions.

56. Les procureurs interviennent au début du système de justice pénale et toute corruption ou prévarication de leur part aurait des répercussions négatives sur le reste du système de justice et des procédures judiciaires. Dans les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, il est expressément prévu que les procureurs doivent jouir de conditions de service satisfaisantes, concernant notamment la durée du mandat, s'il y a lieu, la rémunération et la retraite, qui correspondent au rôle crucial qu'ils jouent dans l'administration de la justice (voir A/HRC/20/19, par. 66).

57. L'organisation des tribunaux et des services de poursuite, y compris en ce qui concerne la charge de travail et le niveau suffisant des effectifs et des rémunérations, contribuent également à l'attractivité de ces professions et peuvent avoir une influence sur la corruptibilité des membres.

#### **Gestion institutionnelle et ressources**

58. Lorsque le déroulement des instances et les procédures judiciaires, qu'elles soient de nature pénale ou autre, sont bureaucratiques, compliqués, peu clairs et inefficaces, tous les types de corruption sont possibles. Ces actes auraient de profondes répercussions sur l'administration de la justice en ce qu'ils dissuaderaient, voire empêcheraient, les victimes d'avoir recours à la justice. L'efficacité opérationnelle et la transparence sont essentielles afin de prévenir la corruption du personnel des tribunaux et des autres acteurs du système judiciaire, y compris les avocats, les procureurs et les juges.

59. La bonne gouvernance de l'appareil judiciaire est capitale. Les tribunaux, quel que soit le degré de juridiction, les services de poursuite et les conseils de la magistrature devraient disposer des ressources dont ils ont besoin et avoir le pouvoir de les gérer de façon autonome, indépendamment de toute ingérence extérieure. La Rapporteuse spéciale s'inquiète que de nombreux États Membres ne voient pas la justice comme une priorité, comme le montre le pourcentage du produit intérieur brut qu'ils lui consacrent, en particulier aux juridictions des degrés inférieurs.

60. Un manque de moyens internes (matériels ou humains) pour mener à bien ces tâches aurait des répercussions négatives sur l'administration de la justice et donnerait à des acteurs internes et externes l'occasion de chercher des moyens de détourner le système à leur avantage. Donner davantage de moyens aux autorités de jugement et de poursuite serait un élément déterminant pour rendre une justice équitable et rapide.

61. La Rapporteuse spéciale a fait observer que de très nombreux retards dans le traitement des affaires alimentaient la corruption, mais conféraient aussi une impression de corruption. Ces retards peuvent être imputables aux importants

problèmes que les tribunaux rencontrent en matière d'infrastructure, d'administration et des ressources, qui font obstacles au bon fonctionnement de l'appareil judiciaire et qui se manifestent par : un manque d'effectifs, l'absence d'infrastructures ou des infrastructures inadaptées, des procédures longues ou opaques, des systèmes de classement des dossiers désorganisés ou l'absence de système de classement électronique, l'absence de mécanismes de contrôle des retards et l'absence de centres de documentation et de bibliothèques.

62. Adopter un système informatique de classement des dossiers et veiller à ce qu'un personnel bien formé et bien payé existe en nombre suffisant permettraient d'améliorer l'efficacité et de réduire au minimum les risques de corruption.

63. Les autorités judiciaires pourraient également envisager de nommer des administrateurs de tribunaux afin de décharger les juges et les procureurs des tâches administratives et leur permettre de se concentrer sur leurs fonctions judiciaires. L'administrateur de tribunal serait chargé d'assurer la continuité de la gestion institutionnelle et leur présence renforcerait la compétence et l'indépendance administrative puisqu'une telle position serait occupée par un candidat qualifié. Cet administrateur pourrait aussi jouer un rôle important en matière de promotion du dialogue<sup>12</sup> entre les juges, les tribunaux et les procureurs, les avocats, d'autres services de l'État et la société. Leur travail pourrait donc contribuer à spécialiser davantage le système de gestion des tribunaux.

64. La Rapporteuse spéciale a relevé qu'un système de répartition des affaires opaque et subjectif laissait la porte ouverte à la manipulation et à la corruption. La même chose vaut pour les procureurs. Dans certains pays, le président du tribunal a tout pouvoir pour attribuer les affaires (voire pour retenir certains dossiers), ce qui fait qu'il existe un risque de corruption et un plus grand risque d'ingérence extérieure<sup>13</sup>. Afin d'éviter cette situation, un système électronique qui répartisse les affaires de manière claire, objective et, de préférence, aléatoire, et qui soit placé sous supervision constante (voir A/HRC/11/41, par. 47, et A/HRC/20/19, par. 80) devrait être mis en place. Le grand public devrait facilement pouvoir prendre connaissance du fonctionnement du système de répartition des affaires afin d'éviter les soupçons d'inconduite et de corruption, et renforcer la transparence.

### **Formation et enseignement professionnels adaptés**

65. L'importance de la formation des acteurs de la justice revient de façon récurrente dans les rapports de la Rapporteuse spéciale. Elle s'est notamment efforcée de mettre l'accent sur la nécessité pour les juges, les procureurs et les avocats de continuer à se former tout au long de leur carrière afin de pouvoir appliquer les règles, normes et principes internationaux des droits de l'homme aux affaires internes dont ils ont à connaître.

66. Un enseignement ou une formation inadaptés, en raison notamment de l'absence de formation sur la corruption, les mesures anticorruption, la nature de l'indépendance, de l'autonomie, de la responsabilité et de l'intégrité des autorités

<sup>12</sup> Marie B. Hagsgard, *Internal and external dialogue: a method for quality court management*, *International Journal for Court administration*, vol. 1, n° 2, disponible à l'adresse [www.iaca.ws/files/LWB-Marie\\_Hagsgard.pdf](http://www.iaca.ws/files/LWB-Marie_Hagsgard.pdf) (consulté le 6 août 2012).

<sup>13</sup> USAID, Office of Democracy and Governance, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, Washington, 2002, p. 63.



judiciaires, peuvent contribuer à la corruptibilité de la justice. La Convention contre la corruption reconnaît que la formation du personnel des tribunaux est un facteur capital de la mise en œuvre efficace des politiques de lutte contre la corruption [voir art. 7, par. 1 b) et d)]. Tous les acteurs du système de justice, en particulier les juges, les procureurs et les avocats, doivent être convenablement formés aux codes de déontologie et aux règles de conduite les concernant, aux législations nationales et internationales contre la corruption, aux normes internationales s'appliquant à l'exercice de leurs fonctions et au droit international des droits de l'homme, y compris aux règles garantissant un procès équitable.

67. La Convention contre la corruption impose aux États d'établir, de développer ou d'améliorer, dans la mesure des besoins, des programmes de formation spécifiques pour prévenir et combattre la corruption. Ces programmes pourraient porter notamment sur ce qui suit : a) mesures efficaces de prévention, de détection, d'investigation, de répression et de lutte dirigées contre la corruption; b) renforcement des capacités d'élaboration et de planification de stratégies contre la corruption; c) évaluation et renforcement des institutions; et d) méthodes employées pour la protection des victimes et des témoins qui coopèrent (ibid., art. 60). Les programmes mis au point en coopération avec les professionnels du droit, qui peuvent aussi aider à prévenir toute entrave à l'indépendance de la justice, sont aussi susceptibles d'accroître l'efficacité des formations.

68. L'environnement et l'attitude d'une institution envers la corruption peuvent contribuer à encourager ou réprimer les cas de corruption. La formation peut profondément modifier les attitudes indulgentes ou favorables par rapport à la corruption et permettre le renforcement de l'intégrité.

### **Intégrité et responsabilité**

69. Le respect des principes d'intégrité et de responsabilité est essentiel à l'indépendance de la justice. Des dispositifs devraient être mis en place pour permettre aux autorités judiciaires d'encourager l'intégrité et de renforcer la responsabilité, tant au niveau individuel qu'institutionnel.

70. La corruption de la justice est une question grave qui nuit à l'intégrité du système judiciaire d'un État dans son ensemble. Elle devrait être examinée de près, affrontée de front et n'être tolérée ou acceptée sous aucun prétexte. Des mécanismes de responsabilité efficaces devraient exister pour examiner en toute impartialité les soupçons ou les preuves d'actes de corruption qui pourraient se faire jour. Pour que le public ait confiance dans le système judiciaire, il faut qu'il ait connaissance de ces mécanismes, ce qui l'encouragerait aussi à déposer plainte et à dénoncer les irrégularités.

71. Il a été signalé que des cas de corruption avaient servi de prétexte pour menacer l'indépendance des autorités judiciaires. Des juges et des procureurs ont été relevés de leurs fonctions sans bénéficier des garanties de procédure régulière et de procès équitable.

72. Des avocats ont aussi été victimes de campagnes de diffamation basées sur des allégations de corruption infondées. En outre, dans les États où c'est le pouvoir exécutif qui régit l'accès à la profession d'avocat, il arrive régulièrement que les avocats soient rayés du barreau de façon arbitraire et que des allégations de

corruption dénuées de tout fondement soient invoquées pour leur interdire d'exercer leur profession.

### *Intégrité*

73. Les Principes de Bangalore, qui ont été rédigés et adoptés par des juges de différents pays et de différentes traditions juridiques, ont pour but de doter la justice de principes déontologiques universels. Ils contiennent des valeurs qui devraient être au cœur des règles déontologiques des autorités judiciaires : indépendance, impartialité, intégrité, convenances, égalité, compétence et diligence. L'intégrité y est décrite comme une valeur « essentielle pour donner convenablement décharge à la fonction judiciaire »<sup>14</sup>. Dans ce contexte, il convient de noter qu'il est tout aussi important que la conduite des autorités judiciaires contribue à raffermir la confiance de la population dans leur intégrité. La justice ne doit pas seulement être rendue, mais on doit aussi voir qu'elle est rendue. C'est pourquoi, un juge doit librement et de bon gré accepter certaines restrictions personnelles, comme par exemple le fait de ne jamais demander ou accepter de cadeaux ou de faveurs liés à ce qu'il aurait pu faire, ou omettre de faire, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires<sup>15</sup>.

74. La Convention contre la corruption prévoit que chaque État partie prendra des mesures pour renforcer l'intégrité des autorités judiciaires et prévenir les possibilités de corruption, sachant que ces mesures peuvent comprendre des règles concernant leur conduite (voir art. 11). Ces mesures doivent donc être en accord avec l'indépendance de la justice et ne pas y porter atteinte.

75. L'une de ces mesures consiste à adopter un code de conduite qui donne aux juges, aux procureurs et aux avocats des orientations sur l'accomplissement de leurs fonctions et énonce des règles claires sur ce qu'il est acceptable ou non de faire. Le code contiendrait aussi des indications précises sur les mesures disciplinaires qui pourraient être prises. Afin de promouvoir de façon efficace l'intégrité de la justice, les codes de conduite doivent être diffusés au sein du système judiciaire et auprès des utilisateurs et du grand public.

76. Les dispositions concernant les codes de conduite pour les agents publics se trouvent à l'article 8, paragraphe 2, de la Convention contre la corruption, qui encourage les États parties à appliquer des codes ou des normes de conduite pour l'exercice correct, honorable et adéquat des fonctions publiques.

77. Ces codes de conduite permettent au grand public de connaître certaines règles de base concernant ce qui est acceptable et lui permet donc de collaborer à la supervision des autorités judiciaires et à la promotion de l'intégrité de la justice. Ils permettraient de renforcer la confiance du public dans l'appareil judiciaire.

78. La Rapporteuse spéciale estime que la transparence des administrations publiques n'est pas optionnelle, mais une exigence statutaire et obligatoire fondamentale de toute démocratie. Faire preuve de transparence reste difficile pour l'appareil judiciaire, qui est considéré l'un des pouvoirs de l'État les plus fermés et les moins accessibles. La transparence est un principe fondamental de la promotion de l'intégrité, qui devrait imprégner l'ensemble du système judiciaire par l'amélioration de la qualité de l'administration de la justice, de l'accessibilité (sans

<sup>14</sup> Principes de Bangalore, troisième valeur.

<sup>15</sup> Ibid., valeurs 3.2, 4.2 et 4.14.

faire de distinction entre les riches et les pauvres), de la clarté des procédures administratives et des modes de prise de décisions, la publication de l'utilisation des finances publiques et la divulgation des patrimoines et des revenus des juges, des procureurs et du personnel des tribunaux.

79. Une autre mesure susceptible de renforcer l'intégrité de l'appareil judiciaire consiste à instaurer des paramètres pour encadrer le pouvoir discrétionnaire du juge dans l'interprétation de la loi afin de créer un degré de certitude concernant les décisions de justice. Ces paramètres pourraient servir à déceler les éventuels actes de corruption qui se cacheraient dans des décisions de justice anormales.

80. Le principe 26 des Principes de base relatifs au rôle du barreau prévoit que les codes de conduite professionnelle des avocats sont établis par les organes appropriés de l'ordre des avocats ou par la loi, conformément au droit et à la coutume nationaux et aux normes internationales reconnues. Dans le cas spécifique des avocats, on pourrait aussi envisager des directives sur le coût des services juridiques privés. Des avocats peu scrupuleux pourraient être tentés de facturer des honoraires supplémentaires ou de faire payer à leurs clients des services qui devraient être gratuits ou compris dans les honoraires, voire même de s'approprier de l'argent appartenant à leurs clients. Les personnes peu instruites sont particulièrement exposées à ces pratiques. À l'inverse, ceux qui n'ont pas les moyens de payer les honoraires élevés des avocats peuvent être tentés de s'adresser directement à la justice pour obtenir satisfaction à coup de pots-de-vin.

81. La Rapporteuse spéciale estime primordial que ces codes soient élaborés en étroite coopération avec les acteurs dont les conduites seront réglementées (juges, procureurs et avocats) afin d'inciter ceux-ci à les respecter.

### *Responsabilité*

82. Le principe de responsabilité est intrinsèquement lié à l'état de droit. On fera remarquer que le respect de ce principe au sein de l'administration publique est plus élevé dans les pays où l'état de droit est véritablement respecté.

83. L'article 8, paragraphe 6, de la Convention contre la corruption encourage les États parties à prendre des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui enfreignent les codes ou normes. Plus précisément, l'article 11, paragraphe 1, de la Convention prévoit que chaque État partie prend des mesures pour renforcer l'intégrité des magistrats et prévenir les possibilités de les corrompre, sans préjudice de leur indépendance, sachant que ces mesures peuvent comprendre des règles concernant leur comportement. L'article 11, paragraphe 2, encourage les États parties à instituer et appliquer des mesures dans le même sens au sein des services de poursuite dans les États parties où ceux-ci forment un corps distinct.

84. Lutter contre la corruption au sein de l'appareil judiciaire est essentiel afin d'en renforcer la crédibilité et l'indépendance. Ainsi, la création de mécanismes internes et externes de responsabilité pour les juges, les procureurs et le personnel des tribunaux est un impératif.

85. Ces mécanismes devraient être conçus en étroite partenariat avec les acteurs concernés et avec leur consentement. Ils devraient garantir que le droit de tout acteur du système de justice à une procédure équitable soit respecté lors des phases d'enquête et de poursuite. Il est également nécessaire de veiller à ce que l'enquête ne nuise pas à la crédibilité du juge, procureur ou avocat mis en cause avant qu'il

n'ait été reconnu coupable. En ce sens, il est préférable que les enquêtes se déroulent en toute confidentialité. Les mécanismes de plainte dont sont assortis les codes de conduite doivent donc être conçus soigneusement et prévoir toutes les garanties nécessaires pour éviter les allégations ou enquêtes motivées par des motifs politiques, économiques ou malveillants.

86. La Rapporteuse spéciale souligne que l'objectif visant à renforcer la crédibilité de l'appareil judiciaire, et la confiance dans ce dernier, ne peut être atteint que si le mécanisme de plainte fonctionne et débouche sur des enquêtes réelles et objectives, et la punition des actes de corruption.

87. Les plaintes pour prévarication ou corruption déposées contre un juge devraient être traitées par un organe indépendant créé à cet effet au sein de l'appareil judiciaire. Bien qu'il soit préférable qu'un tel organe soit composé entièrement de juges, retraités ou encore en activité, le principe de l'indépendance de la justice commanderait qu'y siègent aussi des représentants des avocats ou des professeurs de droit, sachant que ces représentants devraient être une minorité et qu'aucun représentant politique ne serait admis.

88. Le paragraphe 21 des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet prévoit que les plaintes alléguant qu'un magistrat du parquet a agi d'une manière qui sort clairement des limites fixées par la déontologie professionnelle doivent être entendues rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le magistrat du parquet a le droit de faire entendre sa cause équitablement. La décision peut faire l'objet d'une révision de la part d'une autorité indépendante. En conséquence, lorsque les juges et les avocats impliqués dans des actes de corruption ont à répondre de leurs actes, les règles internationales garantissant la tenue d'une procédure régulière et d'un procès équitable doivent être strictement respectées.

89. Il est essentiel que les accusations de corruption fassent l'objet d'enquêtes rapides et scrupuleuses au sein des dispositifs préétablis chargés de faire respecter les normes de conduite des acteurs de la justice. Toutefois, lorsque la corruption est profondément ancrée à tous les niveaux des institutions publiques, la dénonciation des actes de corruption risque de ne conduire que rarement à des enquêtes ou à d'autres réponses appropriées, ce qui aura pour effet de dissuader les dénonciations. Il s'agit là d'éléments importants qui doivent être pris en considération lors de l'incorporation des mesures de lutte contre la corruption de la justice dans les politiques plus générales de lutte contre la corruption dans d'autres institutions de l'État et dans le secteur privé. L'instauration de mesures et de systèmes pour permettre aux agents publics de facilement dénoncer les actes de corruption aux autorités compétentes, comme le préconise la Convention contre la corruption à son article 8, paragraphe 4, contribuera à multiplier ces dénonciations. Il est essentiel de veiller à ce que ces systèmes soient accompagnés de mesures de protection pour les dénonciateurs.

90. En cas d'accusations de corruption à grande échelle, ou autres actes de corruption graves, les juges, procureurs et avocats devraient être poursuivis au pénal. En conséquence, les États devraient criminaliser et sanctionner la corruption (voir résolution 58/4 de l'Assemblée générale) et l'immunité pénale dont jouissent les juges ou les procureurs corrompus devrait être levée; ceux-ci ne devraient pas être au-dessus de la loi car une immunité totale ne ferait qu'alimenter la méfiance de la population à l'égard de l'ensemble des juges et procureurs.

#### **IV. Donner à la justice les moyens de lutter contre la corruption**

91. La lutte contre la corruption est une tâche ardue et complexe. De surcroît, la corruption est très difficile à prouver en vue d'obtenir une condamnation au pénal. La Rapporteuse spéciale est persuadée que les mesures de lutte contre la corruption n'auront un impact réel que si celle-ci est érigée en infraction grave et que si les institutions de l'État agissent en conséquence.

92. Si un système judiciaire crédible est indispensable, certains éléments institutionnels venant compléter les mesures de procédure pénale pourraient s'avérer décisifs pour permettre à la justice de lutter efficacement contre la corruption.

##### **Éléments institutionnels**

93. Il faudrait, pour commencer, créer des organismes de lutte contre la corruption chargés d'instaurer et de renforcer la transparence dans le secteur public, y compris dans l'appareil judiciaire.

94. Ces organismes devraient fonctionner comme des services administratifs chargés de purger l'administration publique de toute forme de corruption. Ils seraient, par conséquent, tenus de rapporter et de dénoncer les cas de corruption et d'apporter leur concours aux poursuites pénales si la demande leur en est faite. Ils seraient, à cet effet, dotés d'un mandat de nature technique, et non politique.

95. Il est crucial d'assurer et de renforcer l'indépendance institutionnelle des juges, des procureurs et des avocats, pour mettre ces acteurs à l'abri des pressions et ingérences intérieures ou extérieures, et pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations professionnelles avec l'intégrité, la probité et l'impartialité qu'exigent leurs fonctions. Les juges, les procureurs et les avocats devraient être sûrs de pouvoir s'acquitter des fonctions que leur confère la loi sans être inquiétés, harcelés ou intimidés dans leur profession.

96. Depuis de nombreux rapports, la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats et ses prédécesseurs recommandent d'établir une démarcation claire entre les fonctions et les compétences des différentes branches du pouvoir. Les juges, les avocats et les procureurs devraient non seulement être indépendants des autres branches du pouvoir, mais aussi l'être les uns par rapport aux autres.

97. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature disposent que la sécurité des juges est garantie par la loi. Pourtant, la Rapporteuse spéciale entend souvent des rapports dans lesquels il est dit que des autorités nationales n'en font pas assez pour parer aux menaces qui pèsent sur la sécurité des juges et pour protéger ces derniers.

98. C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale tient à souligner à quel point il importe d'élaborer et de mettre en œuvre, dans le cadre d'un plan de sécurité nationale, des mesures visant à assurer la sécurité des acteurs du pouvoir judiciaire.

99. Il n'est pas rare que les procureurs soient, eux aussi, directement exposés à des risques. Un procureur qui craint pour sa sécurité – ou pour celle de sa famille – ne saurait exercer ses fonctions en toute indépendance et impartialité. Les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet prévoient des garanties

importantes destinées à assurer spécifiquement la sécurité des procureurs<sup>16</sup>. Il incombe aux États d'assurer la mise en œuvre de ces garanties. En 1999, l'Association internationale des procureurs et poursuivants a mis au point des normes minimales concernant la sécurité et la protection des procureurs publics et de leur famille (voir A/HRC/20/19, par. 76 et 77).

100. Le principe 17 des Principes de base relatifs au rôle du barreau met à la charge des autorités publiques une obligation positive de prendre des mesures efficaces pour assurer la sécurité des membres de la profession juridique. De par la diversité des fonctions qu'ils exercent au sein du système de justice, les membres de la profession juridique doivent bénéficier d'une garantie spécifique. Ainsi, « [l]es avocats ne doivent pas être assimilés à leurs clients ou à la cause de leurs clients du fait de l'exercice de leurs fonctions » (principe 18). Il a été constaté que ce principe était l'un des principes les plus souvent bafoués, en particulier « lorsque des avocats défendent des clients dans des affaires politiquement sensibles ou liées à la corruption à grande échelle, au crime organisé, au terrorisme ou au trafic de drogues » (A/64/181, par. 64).

### **Mesures de procédure pénale**

101. La coopération entre services d'enquête et la compétence de ces services est un élément important des mesures d'investigation, de poursuite et de répression dans les affaires de corruption. Les juges, les procureurs et la police doivent dûment coopérer entre eux, en toute transparence. Pourtant, il arrive que l'on néglige le rôle joué par le ministère public en la matière. Or, dans le système de justice pénale, le juge ne pourra réprimer les actes de corruption que si le procureur présente un dossier étayé par des éléments de preuve suffisants. Dans ce contexte, la Rapporteuse spéciale renvoie à son dernier rapport au Conseil des droits de l'homme, où elle soulignait l'importance qu'il y a à renforcer le ministère public (A/HRC/20/19).

102. Même lorsque les juges, les procureurs ou les avocats ne sont pas corruptibles, ils peuvent quand même se voir forcés, sous l'effet de pressions ou de la contrainte, de succomber à la corruption si des garanties suffisantes n'ont pas été mises en place. Cela est particulièrement vrai pour les cas de corruption imputables à des groupes criminels organisés, à des hauts fonctionnaires ou à d'autres groupes puissants et bien financés<sup>17</sup>. D'où la nécessité évidente pour les juges, les avocats et les procureurs luttant contre la corruption de bénéficier d'un niveau de sécurité et de protection qui leur permette d'exercer leurs fonctions sans risques pour leur intégrité physique ou psychique, ni pour celle de leurs proches.

103. Pour améliorer l'investigation des cas de corruption, il importe également d'instaurer des services ou des tribunaux spécialisés. Cette spécialisation pourrait se faire dans le cadre de programmes de renforcement des capacités destinés aux fonctionnaires de police, aux procureurs et aux juges. Le fait de disposer d'outils informatiques modernes et de conditions de travail adéquates permettrait à ceux-ci d'accélérer les enquêtes et d'obtenir les éléments de preuve requis pour prouver les cas de corruption et faire condamner les coupables, et faciliterait la coopération entre institutions nationales et internationales.

<sup>16</sup> Voir principes directeurs 4 et 5.

<sup>17</sup> Outil n° 6, brochure Anti-Corruption Toolkit de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (Centre pour la prévention internationale du crime – 15, vol. 1, novembre 2002), p. 33.

104. L'octroi de « garanties spéciales » à certains fonctionnaires de l'État est une autre atteinte au principe de l'égalité devant la justice et une cause fréquente de retard dans les procédures pénales. Les États où de telles garanties subsistent devraient envisager de les abolir. Il n'est pas rare, dans les grandes affaires de corruption impliquant des fonctionnaires de l'État, que la question de savoir quel tribunal est compétent pour connaître et instruire les affaires impliquant des fonctionnaires bénéficiant de telles garanties fasse l'objet de longs débats. Tout changement de fonction pouvant relancer le débat depuis le début, le procédé est souvent utilisé pour retarder une procédure.

105. Le principe de l'égalité devant la loi devrait prévaloir : ainsi, quiconque commet une infraction devrait faire l'objet d'une enquête, de poursuites et de sanctions, indépendamment des différences de statut, et cela vaut tout particulièrement pour les fonctionnaires de l'État qui ont un pouvoir de décision dans l'utilisation des ressources publiques.

106. Le fait de bénéficier de garanties spéciales incite les fonctionnaires visés à se croire au-dessus des lois, ce qui foment d'autant la corruption et suscite, en fin de compte, un sentiment généralisé d'impunité institutionnalisée qui compromet dangereusement la crédibilité du système judiciaire.

## V. Conclusions

**107. La corruption compromet l'état de droit, la démocratie, le développement socioéconomique et la protection des droits de l'homme. Les États Membres pourraient souhaiter ériger la corruption à grande échelle en infraction grave et s'engager activement dans des actions concrètes de prévention et de répression de la corruption. L'appareil judiciaire joue un rôle très important dans ce contexte. Il est primordial d'envoyer un message clair, à savoir que la corruption est inacceptable et qu'elle donnera lieu, pour quiconque s'y adonne, aux mesures disciplinaires, voire aux poursuites pénales, qui s'imposent.**

**108. La corruption judiciaire porte atteinte aux principes d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité de la justice; elle viole le droit à un procès équitable, entrave l'administration efficace et efficiente de la justice et compromet la crédibilité de tout le système.**

**109. Les mesures visant à prévenir et à combattre la corruption devraient être adaptées à la situation concrète de chaque État; elles devraient se fonder sur un travail interinstitutionnel et sur la participation de tous les secteurs de la société. Ces mesures ne seront efficaces que si elles sont à la fois adaptées au contexte social, culturel, économique, politique et juridique donné et conformes aux normes juridiques internationales. Cela étant, comme les diverses manifestations de la corruption présentent de nombreux points communs, il est possible de formuler des recommandations générales sur les mesures spécifiques permettant de lutter contre la corruption de la justice et de renforcer le rôle du pouvoir judiciaire dans la lutte contre la corruption. Ces mesures devraient s'insérer dans le cadre d'une stratégie tous azimuts de lutte contre la corruption qui viserait aussi bien le secteur public que le secteur privé.**

110. Il est essentiel de procéder à une analyse diagnostique à l'échelle des pays pour y déterminer, par le biais d'enquêtes menées auprès des utilisateurs des services publics, les principaux domaines institutionnels qui sont rongés par une corruption systémique; ces enquêtes devraient être menées pour chaque institution de l'État. Des plans d'action détaillés devraient être élaborés en consultation avec toutes les parties prenantes concernées, y compris les représentants de la société civile. Ils devraient porter sur les problèmes recensés, les solutions proposées, les mesures de mise en œuvre et les résultats attendus. La mise en œuvre des plans d'action devrait faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle indépendants.

111. Afin que les réformes menées pour lutter contre la corruption produisent des effets durables, il conviendrait d'en canaliser les avantages à court terme via des mécanismes institutionnels permanents propres à en pérenniser les incidences. Il faudrait instaurer des mécanismes de contrôle indépendants, internes et externes, et renforcer ceux qui existent, afin de préserver en permanence l'indépendance de l'appareil judiciaire, partant, d'assurer son efficacité dans la lutte contre la corruption au sein de la justice et de l'appareil d'État, et de protéger et de promouvoir le respect des droits de l'homme.

## **VI. Recommandations**

112. Les recommandations suivantes devraient être examinées à la lumière des recommandations antérieures de la Rapporteuse spéciale au sujet de l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats, et conjointement avec celles-ci (A/HRC/11/41, A/HRC/20/19 et A/64/181) :

### **Recommandations d'ordre général**

a) Les États et autres parties prenantes devraient placer l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats au cœur de leurs politiques destinées à prévenir et à combattre la corruption ainsi qu'à renforcer l'état de droit et le respect des droits de l'homme;

b) Les États devraient reconnaître que, de par ses attributs, le système judiciaire est idéalement placé pour initier et renforcer la lutte contre la corruption, ainsi que pour obtenir des résultats, et qu'ils doivent donc lui accorder une place particulière dans leurs politiques de lutte contre la corruption;

c) Les autorités publiques dans leur ensemble devraient surveiller la manière dont les agents publics s'acquittent de leurs fonctions, y compris ceux mettant en œuvre des mesures de lutte contre la corruption;

d) Les États devraient élaborer leurs réformes anticorruption en fonction de leur contexte juridique, social, culturel, économique et politique;



**Recommandations visant à lutter contre la corruption  
dans le système judiciaire**

e) Les États devraient renforcer les garde-fous visant à garantir l'indépendance du système judiciaire et à empêcher la corruption au sein de la justice afin de s'assurer que les juges et les procureurs s'acquittent correctement de leurs responsabilités;

f) Les juges, les procureurs et les avocats devraient s'acquitter de leurs fonctions avec intégrité et impartialité et dans le respect de la dignité que leur confère leur profession;

g) Les États, les juges, les procureurs, les avocats et les autres acteurs publics ou privés devraient comprendre que l'exigence d'indépendance et d'impartialité faite aux professions judiciaire et juridique sert moins l'intérêt des membres de la profession eux-mêmes que celui des utilisateurs du système d'administration de la justice, qui ont un droit inaliénable à bénéficier d'un procès équitable;

h) Les États devraient soutenir les associations professionnelles d'avocats, telles que les barreaux, sans chercher à exercer des pressions ou à les influencer. Ces associations devraient jouer un rôle prépondérant en matière de réglementation de l'admission à la profession juridique;

i) La protection efficace des juges, des procureurs, des avocats, des témoins, des victimes, des dénonciateurs et autres parties prenantes à l'instruction et au jugement des affaires de corruption, en particulier la corruption à grande échelle ou celle liée au crime organisé ou à la criminalité en col blanc, devrait faire l'objet d'une attention particulière et donner lieu à des mesures concrètes. Il faudrait envisager d'élaborer et de mettre en œuvre un plan à l'échelle nationale pour assurer la sécurité des juges, des procureurs et des avocats;

j) Les procédures de nomination et de sélection des juges et des procureurs devraient s'appuyer sur des critères objectifs, être fondées sur le mérite, suivre des procédures claires et transparentes et se dérouler dans le cadre d'un processus de sélection concurrentiel, ouvert au public, exempt de toute influence politique ou économique, ou d'autres ingérences de l'extérieur;

k) Les États devraient créer un organe de contrôle judiciaire composé à majorité de juges, qui serait indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, et chargé de superviser la nomination, la sélection, la promotion et le transfert des juges;

l) Les procédures de nomination et de sélection des procureurs devraient s'appuyer sur des critères objectifs et se dérouler dans le cadre d'un processus de sélection concurrentiel ouvert au public;

m) Les conditions d'emploi des membres des autorités de poursuite et de jugement, y compris la sécurité de l'emploi, une rémunération adéquate, les critères de promotion, les conditions de travail et le statut professionnel, devraient être protégées par la loi;

n) La bonne gouvernance et le respect de la loi au sein de l'appareil judiciaire devraient être encouragés. Les tribunaux, quel que soit le degré de

juridiction, les services de poursuite et les conseils de la magistrature devraient bénéficier des crédits leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions et être autorisés à gérer leurs propres budgets en toute autonomie et sans ingérence extérieure;

o) Les États devraient envisager d'instaurer des administrateurs de tribunaux afin de rendre l'administration des juridictions plus professionnelles et de permettre ainsi aux juges de se concentrer davantage sur leurs fonctions judiciaires;

p) Un système électronique clair et objectif d'attribution des affaires, administré par des juges et régulièrement contrôlé devrait être conçu sur la base d'une répartition aléatoire automatique ou d'une répartition objective fondée sur la spécialisation;

q) Les juges, les procureurs et les avocats devraient suivre une formation continue, pertinente et de qualité, sur les règles et les normes internationales relatives aux droits de l'homme, et en particulier sur la lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé;

r) Des codes de conduite et des principes directeurs devraient être établis à l'intention des juges, des procureurs et des avocats, et leur application faire l'objet d'un contrôle indépendant;

s) Les juges, les procureurs et les avocats devraient avoir à répondre de la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions. Toutes les procédures disciplinaires et autres devraient être transparentes, dans la mesure du possible, et pleinement conformes aux normes internationales garantissant le droit à un procès équitable et impartial et à une procédure régulière;

t) Il faudrait mettre en place, avec la collaboration des acteurs du système judiciaire, des mécanismes de plainte confidentiels garantissant la protection des informateurs, ainsi que le respect d'une procédure régulière pour les accusés;

u) Les allégations de corruption et l'impossibilité d'améliorer le respect du principe de responsabilité ne devraient jamais servir de prétexte aux pouvoirs législatif ou exécutif pour compromettre l'indépendance du judiciaire;

v) Le recours systématique à la détention provisoire prolongée peut ouvrir la voie à la corruption. Il ne faudrait y recourir que s'il n'existe aucune autre solution raisonnable pour éviter que l'inculpé ne s'enfuit ou ne mette en danger la société;

**Recommandations visant à donner à la justice les moyens de lutter contre la corruption**

w) Les États devraient envisager d'instituer des services ou des tribunaux spécialisés pour améliorer l'investigation, le traitement et le jugement des cas de corruption, en les dotant de professionnels bien formés, de ressources informatiques modernes et de conditions de travail adéquates, de manière à leur permettre de recueillir les éléments de preuve requis dans les affaires de corruption;

x) Les États dotés d'un système octroyant des garanties spéciales à certains fonctionnaires devraient envisager de l'abolir;

y) La communauté internationale devrait renforcer l'assistance qu'elle apporte aux États en matière de lutte contre la corruption en vue d'asseoir l'état de droit et la démocratie et de renforcer le rôle des juges, des procureurs et des avocats dans la promotion et la protection des droits de l'homme.

---