

La CNUCC et la corruption judiciaire : Conditions et pistes de réforme

L'efficacité de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) repose à la fois sur l'indépendance et l'impartialité des systèmes judiciaires. Là où l'appareil judiciaire ne répond pas à ces conditions, les procureurs, juges et fonctionnaires de justice malléables seront enclins à fermer les yeux sur les actes de corruption dont ils sont témoins ou à délibérément refuser de les considérer. La partialité des nominations, promotions et procédures disciplinaires contribue à diluer les compétences du personnel judiciaire, lequel ne s'en trouve que plus démuni face à certains dossiers complexes, y compris face aux affaires de corruption. Les dispositions uniques de la CNUCC régissant la coopération internationale en matière de justice sont assujetties à l'intégrité et à l'efficacité du système judiciaire des États parties.

Nombre de mesures anti-corruption prévues par la CNUCC relèvent du pouvoir judiciaire. Les États parties et les bailleurs de fonds devraient donc veiller en priorité à donner au personnel de justice les moyens de s'acquitter de sa tâche. L'Article 11 de la CNUCC stipule d'ailleurs en ce sens que chaque État partie doit « prendre des mesures pour **renforcer l'intégrité** [des magistrats] et **prévenir les possibilités de les corrompre**. » Nous analyserons ici les clés d'une mise en œuvre efficace de l'Article 11 de la Convention et proposerons quelques pistes de réflexion sur la question.

Le problème : la corruption au sein du pouvoir judiciaire

Partout dans le monde, la corruption des tribunaux est perçue comme un fléau majeur : le dernier Baromètre mondial de la corruption publié par Transparency International (TI 2009) indique que près de la moitié des personnes interrogées sur les cinq continents considère que le pouvoir judiciaire est corrompu et révèle une hausse des pots-de-vin versés dans le cadre de procédures judiciaires. Dans les salles d'audience comme à l'extérieur, la corruption peut revêtir bien des aspects : subornation, extorsion, trafic d'influence et népotisme en sont les plus fréquents. Différents schémas émergent selon les pays. Au Nigeria, par exemple, des études montrent que les actes de corruption visent surtout à permettre la destruction de preuves et à accélérer les procédures. En Jordanie, le risque principal est de voir les décisions des juges influencées par des attaches familiales ou tribales. Les facteurs qui sous-tendent la corruption comprennent l'ingérence du pouvoir exécutif, la pression sociale, le manque de participation citoyenne, la faiblesse des salaires, l'ignorance de la loi ou encore, la médiocrité de l'administration.

Les **conséquences** de la corruption judiciaire sont aussi diverses que ses formes. L'impact le plus flagrant en est certainement l'érosion de l'État de droit : non seulement certains criminels influents bénéficient d'une totale immunité, mais en plus, les citoyens ordinaires, et plus particulièrement les pauvres, se voient refuser un accès équitable à la justice. En 2005, une enquête réalisée par TI Bangladesh auprès des ménages a fait ressortir que deux tiers des personnes interrogées ayant eu recours à des juridictions de première instance avaient versé une moyenne de commissions de 108 dollars EU par affaire, soit près d'un quart du revenu annuel moyen (TI 2007). On ne peut qu'en déduire le nombre de personnes qui auraient réglé leurs litiges par voie judiciaire si la procédure n'impliquait pas de tels frais irréguliers. Ensuite, la corruption altère la qualité de la justice. Des juges, procureurs et fonctionnaires incompétents peuvent en effet être recrutés et promus en échange de pots-de-vin ou de faveurs. Économiquement, on observe une corrélation entre la corruption judiciaire et la baisse de confiance des investisseurs et donc, la diminution des échanges commerciaux. Politiquement, l'ingérence du pouvoir exécutif dans certaines affaires impliquant de hauts fonctionnaires érode la confiance des citoyens dans le gouvernement. Récemment, la communauté internationale a ainsi pu voir le Président pakistanais Pervez Musharraf perdre toute crédibilité après avoir destitué un juge de la Cour suprême trop indépendant. Dans le contexte plus large de la gouvernance, la corruption au sein de l'appareil judiciaire vient saper l'efficacité d'autres institutions. Par exemple, une

commission anti-corruption qui repose sur le bureau du procureur général pour traiter certains dossiers sensibles sera directement affaiblie si ce dernier s'avère corrompu. Les affaires de recouvrement d'avoirs seront largement compromises si le pouvoir judiciaire local « choisit » de ne pas retrouver, geler, saisir ou confisquer les capitaux en question. Les procureurs qui, sous la pression politique ou pour des intérêts personnels, renoncent à mener une enquête, de même que les juges qui, pour les mêmes raisons, rejettent des preuves, entravent tous la bonne exécution du droit.

La dégradation de l'environnement et la mise en péril de la sécurité de l'État font certes l'objet de moins d'attention, mais sont d'autres conséquences de la corruption judiciaire. En Indonésie, par exemple, de grandes opérations engagées contre le trafic illégal de bois se sont soldées par de rares condamnations, les personnes emprisonnées ayant du reste été libérées très rapidement. La corruption de la police, des juges et du personnel pénitentiaire ruine les efforts entrepris pour neutraliser les magnats du bois du pays. Concernant la sécurité de l'État, le faible niveau d'intégrité judiciaire d'un pays – que les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale peuvent notamment contribuer à déterminer – a une incidence directe sur le degré de criminalité organisée, activités terroristes y compris.¹

Quelles solutions ? La portée de l'Article 11

Reconnaissant l'importance de la probité du pouvoir judiciaire au regard de l'application de sanctions contre la corruption, la CNUCC requiert des États parties qu'ils prennent des mesures préventives pour renforcer l'intégrité et réduire la corruption des magistrats et du personnel de justice. Le second paragraphe de l'Article 11 enjoint par ailleurs les États parties à appliquer des mesures analogues au sein des services de poursuite, lorsque ces derniers forment un corps distinct de la branche judiciaire. Concernant les institutions cibles, deux aspects essentiels méritent toutefois d'être soulignés. Premièrement, toute mesure d'application de l'Article 11 dépend d'un **large éventail d'acteurs** : si les services de sécurité sont défaillants, ou si la police, les avocats ou le personnel pénitentiaire sont corrompus, l'intégrité des tribunaux – et la motivation des parties prenantes à régler le problème – s'en trouveront compromises. Un procureur des Territoires palestiniens a ainsi interpellé U4 : « On m'a lancé une grenade dessus. Pourquoi serions-nous les seuls à essayer de lutter contre la corruption ? ».

Deuxièmement, les conflits sont partout résolus par le biais d'organismes et procédures très divers, la plupart d'entre eux étant extérieurs aux systèmes officiels. Cela est particulièrement vrai dans les pays en développement, où les systèmes judiciaires traditionnels, les conseillers juridiques et les groupes de défense des victimes prennent en charge la grande majorité des affaires. Dans nombre de ces pays, plus de 80 % de la population recourt aux mécanismes coutumiers à l'échelon communautaire. Si la Convention ne mentionne pas directement ces systèmes, la législation en vigueur en matière de droits de l'homme exige des États parties qu'ils dispensent une justice non discriminatoire, indépendamment des voies utilisées. Les mesures concrètes entreprises par les États parties pour satisfaire aux dispositions de l'Article 11 de la CNUCC sont donc entièrement conditionnées à une multitude d'institutions, de systèmes et d'individus.

Évaluer l'intégrité et la corruption : par où commencer ?

Comme le laisse supposer la Convention, intégrité et absence de corruption sont deux objectifs distincts mais liés. Si les États parties ont pu s'accorder sur la définition de la corruption – ou tout au moins sur les types d'actes pouvant être qualifiés de corruption –, le terme d'intégrité reste plus abscons.² Après tout, un juge montrant un comportement suspect n'est pas nécessairement corrompu, et la notion de ce qui est acceptable reste très relative. Il conviendra donc d'envisager le concept d'intégrité publique sous ses aspects objectifs les plus étroitement liés à la corruption. Ainsi, dans le contexte judiciaire, cela signifie que l'intégrité englobe à la fois l'**indépendance** de toute influence (politique) extérieure et la **redevabilité** des tribunaux vis-à-vis des utilisateurs et du grand public.

Pour s'acquitter des conditions de l'Article 11, les États parties doivent analyser à la fois **les types de corruption et leur étendue** ainsi que les circonstances qui sous-tendent les actes malhonnêtes – essentiellement des défaillances institutionnelles dues au manque d'indépendance et de redevabilité. De nombreux chercheurs s'accordent à penser que, du fait de sa nature illicite, la corruption reste un phénomène extrêmement difficile à mesurer. Il est toutefois possible d'obtenir une approximation de l'étendue et des formes de corruption judiciaire dans un pays donné. La perception et l'expérience personnelle des avocats, des juges, des utilisateurs des tribunaux et du grand public en la matière peuvent par exemple être évaluées par le biais d'enquêtes. Même une simple question sur la corruption peut permettre d'identifier les stades de la procédure judiciaire les plus vulnérables aux abus.

Dans le cadre d'une analyse plus large du système, USAID, ABA/CEELI, le Conseil de l'Europe, Vera Institute et d'autres organisations ont conçu des outils globaux permettant de consigner les différentes politiques et pratiques en vigueur dans le secteur de la justice. Plus ciblée, la Liste de contrôles et de diagnostics pour évaluer les garanties contre la corruption judiciaire, élaborée par Transparency International, expose les conditions systémiques requises pour prévenir la corruption et détaille les différentes responsabilités des acteurs impliqués (bailleurs de fonds et société civile compris). Les indicateurs de Global Integrity en matière judiciaire couvrent des champs similaires et traitent également les questions de la nomination des juges, la transparence des décisions, les procédures disciplinaires, la réglementation des conflits d'intérêts et l'accessibilité des déclarations de patrimoine des juges du pays.

Ces indicateurs traduisent un consensus croissant autour des conditions nécessaires à l'indépendance et à la redevabilité dans le secteur de la justice – entente facilitée par l'instauration de normes internationales³ élaborées à la fois par les organes des Nations unies et par les acteurs du secteur de la justice eux-mêmes. **Les Principes fondamentaux des Nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature**, par exemple, prévoient l'inamovibilité des juges et l'impartialité des procédures de nomination et de promotion les concernant. **Les Principes de Bangalore** (2002), rédigés par un groupe de hauts magistrats en vue de renforcer l'intégrité dans leur profession, interdisent notamment aux juges d'accepter tout pot-de-vin ou tout dossier impliquant un membre de leur famille. Bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants en soi, ces principes sont reconnus dans des pays aux traditions juridiques très variées et constituent à ce titre une solide base de réforme.

Les méthodes de mise en œuvre de l'Article 11

Remédier aux déficiences identifiées dans les enquêtes sur la corruption et les évaluations de l'intégrité du secteur judiciaire est une tâche ardue. Les réformes de gouvernance jusqu'ici financées par les bailleurs ne sont d'ailleurs pas des plus encourageantes à cet égard. Un chercheur (Hammergren, 2000) a fait remarquer que « pour tout un ensemble de raisons, allant de la difficulté à les définir, à leur nature hautement politique, en passant par notre ignorance des méthodes à employer, les réformateurs nationaux et internationaux ont jusqu'à présent dédaigné les aspects les plus qualitatifs de l'efficacité judiciaire. Ce faisant, ils courent le risque d'engendrer des organisations superficiellement modernes, sinon peu satisfaisantes. » Les mesures les plus préconisées, comme l'augmentation des salaires et la restructuration du secteur, ne sont pas la panacée pour juguler la corruption. De plus, l'application de telles solutions peut avoir des conséquences imprévues. L'expérience de l'Égypte dans les années 1990 a démontré que l'amélioration de l'efficacité de tribunaux corrompus pouvait malheureusement contribuer à conforter les inégalités d'accès à la justice.

L'évaluation des besoins et des contraintes contextuelles permettra aux parties prenantes du système judiciaire de concevoir des interventions ciblant explicitement ou implicitement le problème de la corruption. Globalement, de telles interventions se concentreront sur la **révision de l'arsenal législatif**, le **renforcement institutionnel** et la **réforme structurelle visant à renforcer l'indépendance et la redevabilité**. Leur mise en application peut directement relever des fonctionnaires ou prévoir la participation de la société civile.

La révision de l'arsenal législatif

Lutter contre la corruption judiciaire exige de disposer d'un cadre juridique adéquat. Il peut donc s'avérer nécessaire d'adopter de nouvelles lois ou d'amender la législation en vigueur en matière de nomination de la magistrature et de conduite des juges. De même, les lois garantissant l'immunité à certains membres du pouvoir judiciaire devront sans doute être révisées car si, en protégeant les juges de toute allégation malveillante, cette immunité préserve leur indépendance, il conviendra toutefois d'en limiter la durée et l'étendue (et la restreindre à une « immunité fonctionnelle »). En outre, les juges devraient être assujettis aux réglementations en matière de conflits d'intérêts, obligations de déclaration des revenus et codes éthiques au même titre que tous les autres fonctionnaires.

Le renforcement institutionnel

L'amélioration de l'efficacité des tribunaux peut contribuer à réduire à la fois les motifs et les opportunités de corruption judiciaire. Les stratégies de renforcement institutionnel se traduisent généralement par les mesures suivantes :

- Introduction de technologies de l'information et de la communication, et notamment de systèmes de gestion des dossiers ;
- Publication et diffusion des décisions judiciaires ;
- Augmentation des salaires ;
- Approfondissement de l'enseignement juridique, y compris sur la lutte contre la corruption ;
- Formation professionnelle des juges et autres employés de justice ;

- Soutien aux associations professionnelles (associations d'avocats et de juges) ;
- Élaboration de régimes et de normes éthiques pour le personnel judiciaire ;
- Sensibilisation des citoyens à leurs droits et aux procédures judiciaires ; et
- Etablissement de mécanismes de réclamations relatifs à la corruption.

Les évaluations de réformes judiciaires suggèrent que parfois, des interventions assez élémentaires peuvent se révéler très positives. Au Nigeria, par exemple, la mise en place d'un système de réclamations consistant en tout et pour tout à instaurer des boîtes de réclamations et des comités de révisions s'est avérée être la mesure la plus utile d'un programme complexe de réforme judiciaire (TI, 2007). En revanche, deux mesures souvent très populaires, à savoir, la formation (le « renforcement des capacités ») et les augmentations salariales, restent extrêmement difficiles à mettre en œuvre de manière satisfaisante. Ainsi, au Nigeria et au Ghana, par exemple, les formations proposées aux sténographes des tribunaux se sont tout simplement soldées par le départ d'une grande partie de ces employés ayant pu trouver un meilleur emploi ailleurs. Ces formations, financées par les bailleurs en vue d'accélérer les procédures d'audience, n'avaient été assorties d'aucune mesure parallèle visant à protéger les postes et les salaires. Une telle expérience suggère que la formation professionnelle ne peut concourir à l'efficacité du système que si elle s'accompagne de mesures concomitantes de fidélisation des employés à leur poste et d'incitation à y utiliser leurs nouvelles compétences (Piron, 2006). Les mesures d'augmentation de salaires doivent suivre la même logique. Les expériences menées dans d'autres secteurs publics montrent en effet que la corruption peut continuer à prospérer en dépit d'une amélioration des salaires et des conditions de travail.⁴ Lorsque la demande en services gangrenés par les malversations est élevée, il est irréaliste d'espérer voir les mesures d'augmentation de salaires dissuader à elles seules les actes malhonnêtes. Elles doivent pour cela être associées à une menace crédible de sanctions des inconduites, appliquées par le biais de mécanismes de contrôle institutionnel par exemple.

Réforme structurelle et renforcement de l'indépendance et de la redevabilité

L'indépendance de la justice est fortement compromise lorsque le pouvoir exécutif se permet de nommer ou promouvoir ses relations à la cour ou de récompenser les « bonnes » décisions des juges par des avantages en nature tels que des terres, une maison, une voiture ou du matériel de bureau. Les mesures qui peuvent contribuer à renforcer l'indépendance des juges englobent notamment la responsabilisation budgétaire, la garantie d'une nomination de long terme (la plupart des spécialistes s'accordent sur une durée de 10 à 12 ans) et l'instauration de conseils judiciaires chargés de la sélection, la promotion et la formation des juges. Là encore, il est difficile de trouver le bon équilibre. L'indépendance du système judiciaire ne servira les objectifs généraux d'intégrité que si les intérêts et les valeurs des autorités politiques le permettent. En Indonésie, par exemple, il semblerait que l'adoption d'une loi pour l'indépendance judiciaire n'ait servi qu'à préserver l'institution de toute supervision et n'ait eu aucune incidence sur les « méthodes » de la majorité des tribunaux.

D'un autre côté, comme certaines expériences l'ont montré en Amérique latine, confier la responsabilité de la surveillance de la justice à un conseil judiciaire peut indirectement nourrir les ingérences des acteurs extérieurs. L'application de mesures de transparence telles que l'obligation d'information sur les activités des tribunaux (prévoyant, entre autres, la publication des rapports annuels, des budgets judiciaires et des décisions des tribunaux) stimulera la redevabilité et prémunira le pouvoir judiciaire d'éventuelles attaques politisées.

Au-delà de l'Article 11 : les autres points d'ancrage de la CNUCC pour le renforcement de l'intégrité judiciaire

La CNUCC reconnaît que les efforts de réforme ne se limitent pas à des interventions directes ciblant des institutions individuelles. Les mesures prévues au titre des Articles 8 (codes de conduite des agents publics, déclarations de revenus et autres mesures en faveur de l'éthique publique) et 10 (accroissement de la transparence de l'administration publique) sont d'ailleurs tout à fait pertinentes au regard du renforcement de l'intégrité judiciaire. Défenseurs de la réforme du secteur judiciaire et bailleurs peuvent également invoquer l'Article 13, qui requiert des États parties qu'ils impliquent la société civile dans la lutte contre la corruption de manière à stimuler la mobilisation dans ce domaine. Les acteurs de la société civile compétents en la matière recouvrent aussi bien les ONG de défense des droits de l'homme que les instituts et universités de recherche, les organisations du secteur privé, les médias ou encore, les associations d'avocats. Les activités dans lesquelles ils interviennent généralement incluent :

- Recherche et diagnostics ;
- Plaidoyer en matière de politiques et de législations ;
- Supervision d'audiences individuelles (y compris d'affaires de corruption) et surveillance de la nomination des juges ;
- Affaires d'intérêt public ;
- Formation du personnel judiciaire ; et
- Campagnes de sensibilisation du public.

L'assistance technique en matière judiciaire : considérations finales

Les initiatives de lutte contre la corruption judiciaire soutenues par les bailleurs s'inscrivent traditionnellement dans le cadre de programmes de bonne gouvernance, ces deux domaines mobilisant chacun des acteurs très différents. Certaines recommandations seront sans doute utiles aux fins de l'assistance technique relative à la mise en œuvre de la CNUCC :

- Les juristes internationaux engagés en tant que conseillers aux réformes judiciaires n'ont pour la plupart aucune expérience en matière d'aide au développement. Ils seront donc moins compétents

sur les questions d'appropriation nationale que les consultants en gouvernance. Les responsables des réformes doivent comprendre les motivations des acteurs impliqués et connaître le fonctionnement de base d'un système donné (Quels genres d'affaires les tribunaux traitent-ils ? Qui est concerné ?). Il est peu probable que le « rattachement » temporaire de conseillers à des institutions hostiles au changement ait des effets durables.

- La justice est un secteur et non une institution particulière. Pour cette raison, les méthodes de réforme devront intégrer l'interdépendance des différents services de justice et de sécurité et ne pas se limiter aux tribunaux.
- Enfin, dans certains pays, les institutions trop faibles n'ont souvent pas la capacité de gérer et de superviser la mise en œuvre des réformes. C'est particulièrement vrai dans le secteur de la justice, dont la structure managériale est généralement très mince. Il conviendrait donc que les bailleurs veillent à renforcer les capacités des différents services à recueillir et à diffuser les données nécessaires aux procédures de réforme. Les acteurs extérieurs de la société civile semblent quant à eux bien placés pour assurer les fonctions de diagnostic et de supervision. ■

Documents de U4 à consulter

Armytage, L (2009) "Monitoring Judicial Integrity: Lessons for Implementing UNCAC Article 11", *U4 Issue Paper* 2009:12.
Page thématique de U4 sur la Corruption judiciaire (en anglais) : <http://www.u4.no/themes/justice>

Références

Hammergren, L (2002) "Diagnosing Judicial Performance: Toward a Tool to Help Guide Judicial Reform Programs", document préparé pour la 9^{ème} Conférence internationale de Transparency International sur la lutte contre la corruption, Durban. <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/hammergrenJudicialPerf.pdf>
Piron, L-H (2006) "Time to Learn, Time to Act in Africa" dans Carothers T (ed): *Promoting the Rule of Law Abroad. In Search of Knowledge*, Washington DC.: Carnegie Endowment for International Peace, pp 275-300.
Transparency International (2007) *Rapport mondial sur la corruption 2007 : La corruption dans les systèmes judiciaires*, Cambridge: Cambridge University Press. http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2007/gcr_french_2007.

Notes

- ¹ Consulter U4 Expert Answer, Organised crime and corruption: <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=171>.
- ² Global Integrity, ONG de référence en matière de recherche, décrit l'intégrité du secteur public comme « un concept holistique qui défend l'intérêt public avant l'intérêt personnel et renvoie à des mécanismes œuvrant à l'honnêteté, l'ouverture, la redevabilité, la réceptivité et la transparence du gouvernement ».
- ³ Liste des normes internationales à consulter sur : <http://www.u4.no/themes/justice>.
- ⁴ Consulter, par exemple, le travail de Odd Helge Fjeldstad sur les autorités fiscales en Tanzanie et en Ouganda : <http://www.cmi.no/staff/?odd-fjeldstad#publications>.