

ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

REFORMES INNOVANTES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR JUDICIAIRE

QUESTION

Nous souhaiterions connaître des exemples de bonnes pratiques et de solutions innovantes visant à prévenir et combattre la corruption au sein du secteur judiciaire (tribunaux, organes judiciaires auto-administrés et parquets) dans des pays où la séparation des pouvoirs et la liberté de la presse sont limitées.

SOMMAIRE

1. Méthodes innovantes de prévention et de lutte contre la corruption au sein de l'appareil judiciaire
2. Mesures de lutte contre la corruption dans l'organisation des tribunaux et la gestion des ressources humaines
3. Mesures de lutte contre la corruption liées aux procédures juridiques et judiciaires
4. Prévention de la corruption chez les magistrats
5. Prévention de la corruption au sein du parquet
6. Prévention de la corruption dans les conseils judiciaires et les conseils de procureurs
7. Bibliographie



Auteur(s)

Maíra Martini, Transparency International,
tihelpdesk@transparency.org

Revu par

Marie Chene; Dieter Zinnbauer, PhD, Transparency International

Date

10 mars 2014

RESUME

La lutte contre la corruption dans le secteur judiciaire demeure un défi majeur, en particulier dans les pays où la séparation des pouvoirs est faible et où les tribunaux et le parquet sont sujets à des interférences politiques. Si l'éradication complète des influences indues au sein de l'appareil judiciaire nécessite une refonte totale des valeurs et des normes sociales, il existe un certain nombre de réformes opérationnelles qui peuvent permettre de préserver l'indépendance du système judiciaire vis-à-vis de la sphère politique et de réduire certaines formes de corruption.

Plusieurs mesures ont montré leur efficacité à ce jour, telles l'introduction d'un système de gestion des cas efficace, des formations éthiques et techniques ciblées sur les magistrats, le personnel des tribunaux et les procureurs, l'introduction de salaires et de primes adaptés, l'adoption de règles claires pour la nomination, la promotion, la mutation et la destitution des juges et des procureurs, etc.

Dans ce domaine, les approches les plus innovantes semblent être liées à l'usage des nouvelles technologies, non seulement pour améliorer la gestion de documents et la communication au sein de l'appareil judiciaire, mais aussi pour améliorer la transparence du système et le rendre plus facilement accessible aux citoyens. Dans ce contexte, les organisations de la société

civile ont un rôle de plus en plus important à jouer en matière de suivi et de supervision, de formation du personnel judiciaire et de garantie de l'impartialité dans la nomination des juges. On peut également citer d'autres approches innovantes : l'adoption d'organes spécialisés de poursuite pénale, l'archivage et le suivi des délibérations des tribunaux, la limitation de l'immunité accordée au personnel judiciaire, l'encadrement des pouvoirs discrétionnaires du procureur et la limitation de la durée des procédures judiciaires.

1 METHODES INNOVANTES DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU SEIN DE L'APPAREIL JUDICIAIRE

Corruption au sein de l'appareil judiciaire

Dans le secteur judiciaire, la corruption peut prendre des formes diverses et concerne un large éventail d'acteurs. Le versement de pots-de-vin, par exemple, peut advenir à chaque étape de la procédure judiciaire. Pendant la phase d'enquête, le procureur peut être soudoyé pour ne pas enquêter sur une affaire. Le personnel judiciaire peut délibérément modifier les archives judiciaires, perdre des documents ou faire payer des suppléments pour ses services judiciaires. Un juge peut accepter un pot-de-vin pour retarder ou accélérer une procédure, accepter ou refuser un appel, influencer d'autres juges ou simplement modifier sa décision.

La corruption peut également prendre la forme d'ingérences politiques dans les procédures judiciaires. Cela peut mener à une situation dans laquelle les lois ne sont plus appliquées de manière égalitaire, et où les individus au pouvoir peuvent, par l'intimidation, les menaces, ou leur carnet d'adresse, recevoir des traitements de faveur en toute impunité. Il est également possible que les membres du gouvernement manipulent la nomination des juges et des procureurs, ou qu'ils prennent des décisions discrétionnaires quant aux salaires et aux promotions de manière à influencer une décision (Pepys 2007).

Indépendance de la justice et lutte contre la corruption

Dans les pays où la séparation des pouvoirs est faible, l'amélioration du système judiciaire demeure un défi majeur, en dépit d'années de réformes et du soutien des bailleurs de fonds et des organisations internationales.

Dans de nombreux pays, si la Constitution et les lois nationales définissent clairement les bases de l'indépendance de la justice, dans la pratique, les magistrats et les procureurs continuent de souffrir d'influences extérieures excessives. L'adoption de réformes ciblées et opérationnelles peut aider les juges, les procureurs et le personnel judiciaire à travailler de manière plus indépendante et contribuer à réduire certaines formes de corruption dans le secteur (Laver 2012).

L'expérience montre toutefois que les bénéfices de ce type de réformes risquent d'être compromis si les problèmes structurels liés à l'indépendance de la justice ne sont pas réglés dans le même temps (Laver 2012 ; Mendelski 2012). Pour R. Laver, les progrès effectués en matière d'indépendance doivent aller de pair avec un travail sur les valeurs et les attitudes des individus dans la sphère sociale (Laver, 2014).

Cette note de synthèse traite principalement des réformes les plus innovantes et les plus opportunes visant à améliorer certains aspects de l'appareil judiciaire et à prévenir — ou à réduire — certaines formes de corruption qui affectent la qualité des services fournis.

Mesures anti-corruption innovantes dans le secteur judiciaire

Si la réforme judiciaire est l'une des préoccupations principales des bailleurs de fonds dans de nombreux pays, les succès à ce jour sont limités (Laver 2012). Les publications sur le sujet évoquent un certain nombre de mesures censées renforcer l'appareil judiciaire et réduire les possibilités de corruption : renforcer l'indépendance des juges et des procureurs avec des procédures de nomination transparentes et équitables, adopter des règles claires quant aux promotions et aux destitutions des magistrats et des procureurs, introduire des salaires corrects et mettre en place des formations spécifiques, en particulier en matière de déontologie. Par ailleurs, il importe que

l'appareil judiciaire dispose d'un contrôle total de ses finances ainsi que des décisions relatives à l'organisation des tribunaux et au nombre de magistrats. Un système performant requiert également du personnel qualifié ainsi que des règles et des procédures établies à l'avance et bien connues de l'ensemble des parties prenantes¹.

Cette note de synthèse insiste sur les réformes les plus innovantes ayant conduit à un travail de prévention et de lutte contre la corruption au sein du secteur judiciaire dans un contexte donné. Dans ce domaine, l'innovation semble être liée à l'usage des nouvelles technologies ainsi qu'à une participation accrue des citoyens aux processus de contrôle et de suivi.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont communément utilisées pour assister les magistrats et les greffiers dans leurs activités quotidiennes. Des réformes récentes ont toutefois montré que ces technologies peuvent être utiles pour améliorer la gestion des cas et leur archivage, ainsi que pour faciliter la communication et l'échange d'information entre les tribunaux et les autres acteurs — autant d'éléments qui renforcent la transparence du système et contribuent à le rendre plus accessible (Réseau européen des conseils de la justice, 2013).

Le succès de ces réformes est par ailleurs corrélé au niveau de contrôle social. La société civile joue un rôle important dans de nombreux domaines de la réforme judiciaire ; elle contribue à renforcer la transparence du système et à le rendre plus accessible, ainsi qu'à réduire les possibilités de corruption.

La spécialisation des juridictions est également un élément-clé du succès des réformes. Elle permet de rassembler des données de manière plus efficace et d'appliquer des sanctions plus adaptées (Buscaglia, 2007).

Les sections suivantes fournissent des exemples d'initiatives ayant permis de réduire la corruption dans le domaine de l'organisation des tribunaux et de

la gestion des effectifs, ainsi que chez les juges, les procureurs, les conseils judiciaires et les conseils de procureurs.

2 MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Il existe de nombreuses réformes qui peuvent réduire les possibilités de corruption dans la gestion des dossiers et l'organisation du personnel judiciaire. Plus généralement, il est important que l'appareil judiciaire puisse s'approprier les réformes mises en œuvre. Il doit également être responsable de la gestion financière des tribunaux et des autres décisions administratives et juridiques relatives aux tribunaux, au personnel judiciaire et aux magistrats, à condition que des mécanismes d'inspection adaptés soient mis en place.

Concernant la gestion des dossiers, la gestion des ressources humaines et, plus largement, l'administration des tribunaux, les réformes suivantes ont connu des résultats positifs :

Système de gestion des dossiers

Une gestion des dossiers inefficace nuit au bon déroulement des procédures judiciaires, ébranle la confiance des citoyens dans la justice et ouvre la voie aux pratiques de corruption. Face à l'absence de règles claires, à l'engorgement du système et à l'accumulation des retards, les citoyens comme le personnel judiciaire auront davantage tendance à se livrer à des actes de corruption.

L'amélioration des systèmes de gestion des dossiers passe souvent par la simplification des procédures et par l'usage des technologies de l'information et de la communication. Il peut s'agir par exemple de la mise en place d'une infrastructure adaptée pour la gestion des données, archives et autres documents. La transparence du système s'en voit ainsi renforcée et le risque que le personnel des tribunaux manipule des comptes-rendus, détruise des documents ou les modifie est considérablement réduit. L'usage des technologies de l'information et de la communication

¹ Cf. le Rapport mondial sur la corruption 2007 de Transparency International pour plus d'information sur la lutte contre la corruption dans le secteur judiciaire.

permet de faire en sorte que les dossiers soient traités de manière plus fiable, plus efficace, et plus rapide (PNUD 2011).

De nombreux pays ont réformé leur système de gestion des dossiers avec succès. Pour obtenir les résultats escomptés, il semble qu'un système informatisé couvrant l'ensemble des services (tribunaux de première instance, cours d'appel, police et procureurs) se révèle plus efficace que des systèmes isolés d'administration électronique. Par ailleurs, il est important que le personnel des tribunaux, les magistrats, les procureurs, les avocats et les usagers reçoivent une formation adaptée pour pouvoir utiliser le système de façon appropriée.

La Turquie constitue un bon exemple à cet égard. Le pays a mis en place un système unique accessible à l'ensemble du personnel des tribunaux, aux juges, aux procureurs et aux usagers. Il est ainsi possible à un procureur d'instruire une affaire de manière électronique, d'en suivre les développements, d'accéder au dossier et d'être tenu informé par SMS (Réseau européen des conseils de justice 2013).

Il importe par ailleurs que l'usage des technologies de l'information et de la communication dans la gestion des dossiers aille de pair avec des mesures visant à rendre l'appareil judiciaire accessible au monde extérieur. La société civile, les médias et les usagers du système doivent pouvoir accéder facilement aux dossiers et suivre les procédures judiciaires.

Le suivi des procès, c'est-à-dire la possibilité de suivre en ligne les développements d'une affaire, est considéré comme une pratique prometteuse en matière de transparence et d'accessibilité de la gestion des dossiers. En Roumanie, les citoyens peuvent accéder en ligne à des informations concernant les parties en présence, les délais de procédure et le rendu des jugements (Berenschot & Imagos 2013). Au Brésil, les informations concernant les affaires de corruption (appelées affaires liées à la probité administrative) sont disponibles sur le site Internet du Conseil national de la justice.

Attribution aléatoire des dossiers

L'opacité des règles concernant l'attribution des affaires à des procureurs et à des juges spécifiques

peut également ouvrir la voie à des actes de corruption et affecter la confiance des citoyens dans leur appareil judiciaire. Une attribution informatisée des dossiers suivant des critères objectifs et connus au préalable pourrait aider à améliorer la situation.

En Serbie, par exemple, si la justice rencontre encore de nombreux problèmes, l'impartialité des juges a été renforcée par la mise en place d'un système électronique d'attribution des affaires (Berenschot & Imagos 2013).

Au Monténégro, la plupart des tribunaux utilisent le système d'information judiciaire pour attribuer les dossiers de manière électronique (et aléatoire). Le système a permis de réduire les possibilités de manipulation et de corruption, mais d'autres réformes, comme la mise en place d'une procédure de nomination des juges plus transparente, demeurent nécessaire pour réduire de facto l'influence du politique sur la justice (Commission européenne 2013).

Personnel judiciaire

Afin de réduire la corruption dans les formalités administratives, il est nécessaire de simplifier les procédures, de prévoir des descriptions de poste claires pour le personnel judiciaire et de mieux diviser les tâches pour que chacun puisse être tenu responsable de ses activités. Il est également important que le recrutement du personnel judiciaire passe par un processus concurrentiel basé sur le mérite.

Au Brésil, la grande majorité des postes au sein du secteur judiciaire est attribuée selon les qualifications professionnelles et à la suite d'un processus compétitif. Pour certains postes, néanmoins, les juges et les présidents de tribunaux sont autorisés à nommer indifféremment des individus issus du secteur ou extérieurs. Dans le souci d'une plus grande intégrité, le CNJ, un organe judiciaire responsable du contrôle financier et administratif de la justice, a adopté plusieurs mesures. En 2005, le CNJ a interdit les pratiques de népotisme au sein de l'appareil judiciaire (Martini 2012), et il a adopté en 2012 une résolution interdisant aux individus condamnés par un tribunal de seconde instance pour racisme, homicide, viol, trafic de drogue ou corruption de pouvoir être nommé à des postes au

sein de la justice (Oliveira 2014).

En Bulgarie, la restructuration des tribunaux a permis de renforcer la transparence du système. Chaque employé peut désormais être observé par d'autres employés et par les citoyens, ce qui réduit les possibilités de modifier un dossier (Pepys 2007).

Comités d'usagers

La participation de toutes les parties prenantes, comme les avocats et les usagers de tribunaux, à la prise de décision au sein des tribunaux et au suivi de ces décisions contribue également à rendre le système plus accessible. Au Kenya, par exemple, le gouvernement a mis en place des comités d'usagers pour renforcer la participation des citoyens aux délibérations judiciaires. Ces comités sont notamment chargés d'identifier les problèmes nuisant au bon déroulement de la justice et à proposer des solutions. Ils favorisent l'échange d'informations et l'apprentissage mutuel entre les différentes parties prenantes, proposent des réformes pour améliorer les services judiciaires et promeuvent les modes alternatifs de résolution des conflits (Commission pour la mise en œuvre de la Constitution 2012).

Charte judiciaire

La petite corruption peut être réduite si les usagers des tribunaux ont une idée claire de leurs droits, du fonctionnement de la justice, des calendriers et des frais éventuels. L'utilisation d'une « charte citoyenne » au sein de l'appareil judiciaire peut contribuer à pallier à ce type de dysfonctionnements. Une charte citoyenne est un document formel publié par un organisme public pour faciliter l'accès à ses services. C'est un instrument créé pour informer les usagers du fonctionnement de l'institution, des services qu'elle propose, des coûts et des tarifs, et des modalités de réclamation (Banque mondiale 2007).

En Inde, par exemple, la Cour d'appel de Punjab et Haryana a publié en 2011 une charte citoyenne expliquant ses activités et détaillant les services qu'elle propose. Cette charte est disponible en ligne ainsi qu'au sein du tribunal. La charte comprend un plan du tribunal, des informations sur les heures d'ouverture, sur l'instruction des dossiers, l'inspection

des dossiers et la gestion des affaires les plus urgentes ; elle indique également le coût des copies certifiées. Elle offre des explications sur le système de justice électronique et sur les services accessibles par l'intermédiaire de bornes installées au sein du tribunal, ainsi que sur les services accessibles par SMS (Cour d'appel de Punjab et Haryana, 2014).

Dispositifs de réclamation

L'appareil judiciaire doit comprendre un organe, indépendant et disposant des ressources suffisantes, responsable de la réception et du traitement des réclamations concernant les magistrats et l'administration générale des tribunaux. Certains pays ont choisi de mettre en place un médiateur judiciaire indépendant en charge de gérer les réclamations liées au système judiciaire (Hatchard 2014). C'est le cas d'Israël, de la Papouasie Nouvelle Guinée et du Royaume-Uni, par exemple (Transparency International 2007). Au Kenya, les prérogatives du bureau du médiateur judiciaire ont été étendues et comprennent aussi un système de réclamation par internet et SMS (Cour suprême du Kenya 2012).

Un système de suivi des réclamations peut éventuellement être renforcé par une ligne verte anti-corruption officielle par laquelle les individus peuvent rapporter des cas de corruption ou de méfaits commis par les magistrats ou le personnel judiciaire.

Dans certains pays, des organisations de la société civile ont également mis en place des mécanismes extérieurs de réclamation par le biais desquels les citoyens peuvent dénoncer les pratiques de corruption dans le système judiciaire. Les Centres d'assistance juridique et d'action citoyenne (CAJAC) de Transparency International ont, par exemple, connu un grand succès dans plusieurs pays, non seulement comme système de soutien aux victimes de la corruption, mais également comme moyen d'identifier les domaines dans lesquels les citoyens et le secteur privé ont le plus souvent fait l'expérience de la corruption et ainsi de plaider pour des réformes. En Serbie, par exemple, le système judiciaire est l'un des secteurs pour lesquels le plus de cas de corruption ont été rapportés au CAJAC (Transparency International Serbie 2012).

3 MESURES ANTI-CORRUPTION LIEES

AUX PROCEDURES JURIDIQUES ET JUDICIAIRES

Les réformes visant à améliorer le cadre juridique et la conduite des procédures judiciaires peuvent contribuer à réduire la corruption. De nombreux pays ont réformé leur code de procédure pénale pour accélérer les enquêtes et améliorer la coopération entre la police et les procureurs. Les réformes ont aussi eu pour objectif de réduire le nombre d'appels et de généraliser le respect de la légalité.

Par ailleurs, plusieurs pays ont commencé à publier en ligne leurs décisions judiciaires, dans le but de renforcer la transparence et de rendre la justice plus accessible. Si ces décisions sont publiées dans un délai raisonnable, la mesure peut rendre plus facile l'identification des juges qui ne peuvent justifier raisonnablement leurs décisions. Elles permettent également à la société civile et aux médias de suivre plus étroitement les affaires de corruption (GIZ 2005).

Les innovations dans ce domaine sont néanmoins principalement liées à la durée, à l'enregistrement et au suivi des jugements et des procédures judiciaires.

Normes relatives à la durée des procédures

Pour prévenir toute manipulation ou tout retard délibéré, il est recommandé aux gouvernements et aux tribunaux d'adopter des règlements détaillant les délais relatifs aux différentes étapes des procédures judiciaires ainsi qu'un calendrier général. Il semble que la plupart des pays aient opté pour l'adoption de délais standards pour certaines procédures spécifiques plutôt que pour la durée globale de la gestion des dossiers (Réseau européen des conseils de justice 2013). Pourtant, dans le cas spécifique des affaires de corruption, il est devenu fréquent d'établir des règles concernant la rapidité de la décision finale.

En Indonésie, la Cour anti-corruption est tenue d'émettre ses jugements dans un délai de 90 jours après l'ouverture du dossier. Les tribunaux de première instance et la Cour suprême se doivent également de rendre leurs décisions dans un délai de 90 jours, alors que les tribunaux de grande instance doivent respecter un délai de 60 jours. Cette mesure a été couronnée de succès en ce qui

concerne la Cour anti-corruption qui a été jusqu'à présent gérée de manière à éviter les retards. Le succès de cette mesure dans les autres tribunaux, qui disposent de moins de ressources, reste à prouver (Schutte & Butt 2013).

Au Brésil, le Conseil national de la justice a demandé aux tribunaux d'établir des priorités quant aux décisions liées aux affaires de corruption, afin de pallier les retards actuels. Les cours d'appel du pays étaient ainsi tenues d'avoir jugé toutes les affaires de corruption ouvertes avant 2011 à la fin de l'année 2013. La mise en œuvre de cette décision fut un succès dans la majorité des états ; dans certains états, pourtant, plus de 80% des dossiers sont encore en attente d'un jugement (site Internet du CNJ, 2014). Cette mesure pourrait avoir un impact significatif sur les élections de 2014 dans la mesure où, au Brésil, les personnes reconnues coupables de corruption par un tribunal de grande instance ne peuvent pas se présenter aux élections, même dans le cas d'un appel en cours. La décision de juger les affaires de corruption en priorité pourrait écarter des élections plusieurs milliers de personnes soupçonnées de corruption.

Enregistrement des procédures judiciaires

L'enregistrement des procédures judiciaires, en plus de rendre la gestion des dossiers plus transparente, contribue à renforcer la crédibilité des archives judiciaires.

En Indonésie, la Cour anti-corruption a introduit un enregistrement audio-visuel de toutes ses procédures. Suite au succès de cette initiative, la Cour suprême a décidé que toutes les affaires de corruption, ainsi que certains autres jugements importants, devaient être enregistrés. Cette mesure permet une évaluation plus rapide du raisonnement et de la conduite du magistrat (Shutte & Butt 2013). D'autres pays ont introduit le même genre de mesure, mais sans succès. C'est le cas de l'Arménie, où une récente réforme du système judiciaire prévoyait l'obligation d'enregistrer les audiences pour renforcer la transparence et fournir des preuves plus solides dans les procédures d'appel. Les enregistrements sont néanmoins de mauvaise qualité et les voix des participants sont toutes enregistrées sur des CD séparés, rendant ainsi les enregistrements inutilisables (American Bar

Association 2012).

De nombreuses organisations plaident pour la radiodiffusion des audiences liées aux affaires importantes, dans le but de rendre les jugements et les arguments des magistrats portant sur les affaires d'intérêt public accessibles au grand public. Aux Etats-Unis, la *Coalition for Court Transparency* a lancé une [campagne](#) pour plus de transparence au sein de la Cour suprême en autorisant des caméras à diffuser ses discussions. Selon la coalition, les cours suprêmes des états fédérés autorisent déjà l'enregistrement des audiences de haute importance (à des degrés variés). Par ailleurs, la *Judicial Conference of the United States* teste actuellement un programme pour étudier l'impact de la radiodiffusion des audiences judiciaires. Dans le cadre de ce projet, 14 tribunaux fédéraux enregistrent désormais leurs débats.

Au Royaume-Uni, les procédures d'appel de la Cour suprême sont généralement diffusées. Les citoyens peuvent ainsi regarder en direct les audiences de la Cour suprême du Royaume-Uni pour les procédures civiles et pénales. Une [chaîne Youtube](#) a été créée par la Cour suprême pour montrer de courts résumés de ses décisions.

Surveillance des tribunaux

La société civile et les médias contribuent à la lutte contre la corruption judiciaire en surveillant les cas de corruption de juges, de procureurs et de personnel judiciaire, ainsi que d'autres indicateurs potentiels de corruption, tels que les retards de décision ou la qualité insuffisante des preuves collectées et des justifications données par les juges (Pepys 2007).

Transparency International Bosnie Herzégovine a effectué une analyse des cas de corruption dans le pays sur une période d'un an. Les résultats montrent qu'en 2010, seuls deux accusés ont reçu une peine de prison pour corruption ou infraction connexe. TI Bosnie Herzégovine a également dévoilé que la grande majorité des dossiers ne dépassent jamais l'étape de l'enquête préliminaire (Transparency International Bosnie Herzégovine 2011).

Le *Cambodian Center for Human Rights* suit systématiquement les activités des tribunaux cambodgiens depuis 2009. Des observateurs formés

assistent quotidiennement aux procès pour évaluer, à l'aide d'une liste de contrôle, leur respect des normes internationales et nationales concernant l'obligation de procès équitable. Les résultats sont analysés et présentés aux agents du ministère de la Justice et des tribunaux, et sont également mis à la disposition du public. Par ailleurs, depuis 2013, le centre a publié toutes les données sur un site Internet à cet effet, permettant au grand public, aux spécialistes juridiques et aux organisations de la société civile d'utiliser ces informations (Chak 2014).

D'après le centre, la qualité des décisions s'est significativement améliorée depuis le lancement du projet, en particulier en ce qui concerne l'adhésion aux normes internationales (Chak 2014).

4 PREVENTION DE LA CORRUPTION CHEZ LES MAGISTRATS

Des magistrats qualifiés et respectueux de la déontologie de la profession sont un élément crucial d'une justice juste et impartiale. Il est ainsi important que les règles concernant la nomination, la promotion, la mutation et le licenciement des juges soient basées sur des critères objectifs. Ces règles ne doivent pas pouvoir être utilisées pour favoriser les personnes ayant des connexions politiques ni pour punir les juges qui s'attaquent aux affaires sensibles. De même, la loi doit garantir aux magistrats un certain niveau de salaire ainsi que des conditions de travail décentes. Une attention particulière doit être portée à la formation professionnelle et déontologique.

Les méthodes détaillées ci-dessous présentent toutes une innovation dans le renforcement de l'indépendance et l'intégrité des magistrats ou dans la détection et la sanction de la corruption.

Nomination des magistrats

Les experts s'accordent généralement sur le fait qu'il est nécessaire de mettre en place des procédures et des critères clairs et transparents pour garantir que les magistrats soient sélectionnés sur la base du mérite et de l'expérience et non pour des raisons politiques.

Il existe plusieurs façons de garantir une nomination

transparente et méritocratique des magistrats. L'une d'elles consiste à établir un organe judiciaire indépendant et collégial en charge de prendre ces décisions, plutôt que de laisser cette prérogative à un agent isolé ou à l'exécutif. Dans plusieurs pays, les conseils judiciaires, ou organes équivalents, sont en charge de sélectionner les magistrats, tandis que dans d'autres, les membres des hautes cours de justice sont élus et non pas nommés. Il n'existe pas de consensus quant au système qui fonctionne le mieux. La décision de transférer ces responsabilités à un organe collégial indépendant ou à un conseil judiciaire, ou celle d'organiser des élections, doit prendre en considération le système juridique et le contexte particulier du pays.

La participation de la société civile, notamment des associations professionnelles travaillant sur des questions judiciaires, dans le processus de sélection des magistrats, semble néanmoins être une des innovations remportant le plus de succès dans de nombreux pays.

Transparencia por Colombia a par exemple participé à la *Visible Election Alliance* visant à promouvoir plus de transparence et d'indépendance dans le secteur judiciaire. En 2009, cette alliance a œuvré pour plus de transparence dans la nomination de six magistrats de la Cour suprême ainsi que du Procureur général. Les intitulés de postes et le calendrier de nomination ont ainsi été diffusés par les médias nationaux et des audiences publiques présentant les candidats ont été organisées. L'alliance a également généré un débat sur les qualifications nécessaires à la fonction de Procureur général, ayant pour conséquence le rejet de la liste de présélection préparée par la présidence et l'établissement d'une nouvelle liste (*Transparencia por Colombia* 2012).

Déontologie

Les codes de conduite et les normes déontologiques figurent parmi les initiatives destinées à renforcer la déontologie du système judiciaire et sont nécessaire au succès de réformes judiciaires plus larges. Les codes de conduite aident les juges à aborder les questions d'éthique professionnelle, informent le grand public sur la conduite à attendre des magistrats et fournissent au secteur judiciaire des normes à la lumière desquelles mesurer sa performance (Cárdenas & Chayer 2007).

En complément des mesures déjà présentées dans ce document, l'adoption de règles spécifiques sur le recouvrement des avoirs et les conflits d'intérêts peuvent contribuer à déterminer des normes de conduite claires et à détecter l'implication de magistrats dans des pratiques répréhensibles.

Une formation déontologique régulière est par ailleurs cruciale pour s'assurer que les magistrats comprennent ce qu'on attend d'eux ainsi que les conséquences auxquelles ils s'exposent s'ils ne respectent pas les règles. Les organisations de la société civile et les bailleurs de fonds soutiennent depuis longtemps la promotion de normes éthiques dans de nombreux pays. Au Ghana par exemple, GIZ offre à l'ensemble du secteur judiciaire des formations éthiques liées au nouveau code de déontologie. *Judiciary Watch Initiative* surveille, en parallèle, la mise en œuvre de ce nouveau code (GIZ 2005).

En Palestine, AMAN, une organisation non-gouvernementale, a développé des [codes de conduite](#) pour les principaux acteurs du système judiciaire afin de renforcer les normes déontologiques de l'appareil judiciaire. Deux documents d'orientation ont été préparés pour les juges et deux autres [pour les procureurs](#). Des ateliers de travail ont été organisés à destination des juges et du conseil judiciaire. Ces codes de conduite ont été intégrés dans le programme de formation du Haut conseil judiciaire. Ces programmes de formation sont également offerts par le *Palestinian Judicial Institute* pour le personnel judiciaire à tous les échelons de l'administration.

Limitation de l'immunité

L'immunité doit être limitée aux actions liées aux fonctions judiciaires pour permettre aux juges de prendre des décisions sans crainte de poursuites. Des limites étroites sont pourtant à conseiller car les juges doivent pouvoir être tenus responsables de leurs actes, en particulier dans les cas de corruption ou autres crimes. Dans de nombreux pays, en Albanie jusqu'en 2012 par exemple, des dispositions d'immunité protégeaient les magistrats de toute poursuite pour corruption (Commission européenne 2013b).

Mesures disciplinaires

Il est possible d'imposer une certaine discipline aux juges impliqués dans des affaires de corruption sans pour autant interférer dans le travail judiciaire ou menacer l'indépendance de la justice (Cárdenas & Chayer 2007). Les approches sont différentes selon les pays ; certains ont établi des autorités disciplinaires au sein des conseils judiciaires, des organes disciplinaires internes à la justice ou des organes disciplinaires externes. Le problème principal de cette dernière option est le risque d'interférence politique. Les organes disciplinaires internes constitués uniquement de membres du secteur judiciaire peuvent également manquer d'impartialité pour juger leurs pairs. La meilleure approche semble être la constitution d'un organe indépendant composé de membres du secteur judiciaire et de membres non-issus de cette branche (ONUDC 2011).

Au Brésil, les mesures disciplinaires contre les magistrats sont prises par le Conseil national de la justice, un organe indépendant comprenant 15 membres, dont neuf juges, deux procureurs (nommés par le Procureur général), deux avocats (nommés par l'association du barreau) et deux citoyens (nommés par le Congrès). Le Conseil national de la justice est un service très dynamique qui considère la lutte contre la corruption comme une priorité. En mars 2014, plusieurs affaires de corruption impliquant des juges ont été conclues. Les dossiers peuvent être consultés sur Internet et comportent des cas de magistrats soudoyés, d'emplois fictifs, de népotisme et de trafic d'influence (Bergamo 2014).

5 PREVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DU PARQUET

Le parquet se doit d'être indépendant des autres branches de l'administration, notamment du ministère de la Justice, et des intérêts extérieurs. Il doit suivre des règles et des principes clairs, s'acquitter de ses tâches de manière transparente et rendre des comptes sur ses activités (Banque mondiale 2011).

Le parquet est un élément important de la lutte contre la corruption et il est ainsi essentiel qu'il respecte les plus hautes normes d'intégrité. Un

procureur pugnace est souvent le produit d'une certaine culture juridique. Selon Kurkchyan, la culture de la justice « est définie comme un ensemble de comportements axés sur le droit qui découle d'attitudes partagées, d'attentes sociales et de manières de penser établies » (Kurkchyan 2007). Le sentiment d'honneur et de fierté qui vient de l'appartenance à un groupe peut faire une grande différence dans le rôle que s'attribuent eux-mêmes les procureurs dans la lutte contre la corruption. C'est le cas du Brésil, où, selon plusieurs études, les procureurs se voient comme l'organe de défense des droits le plus important du pays. Ils considèrent médiocres les performances sociales et politiques des branches législatives et exécutives, parce que ces dernières sont soit corrompues soit incapables de s'acquitter de leurs devoirs (Kerche 2008 ; Arantes 2002).

Il existe de nombreuses mesures opérationnelles qui peuvent réduire les risques de corruption au sein du parquet. Comme pour les juges, les procureurs doivent être sélectionnés sur des critères de mérite, de préférence dans le cadre d'un processus compétitif. Une évolution professionnelle claire ainsi qu'un salaire et des conditions de travail décentes peuvent aussi « encourager le personnel à souhaiter faire partie, sur le long terme, d'une organisation respectée » (Banque mondiale 2011).

Un système électronique d'attribution des dossiers aux procureurs ainsi qu'un système de gestion documentaire électronique peuvent réduire les possibilités de corruption (Banque mondiale 2011). L'expérience montre que les systèmes mis en œuvre conjointement par la police et les tribunaux ont plus de chances de succès.

Ses services spécialisés en charge des poursuites

La lutte contre la corruption au sein du parquet de manière innovante peut passer par une limitation du pouvoir discrétionnaire du parquet et par la mise en place de services de poursuite spécialisés.

D'après l'OCDE (2013), un organe judiciaire spécialisé dans la lutte contre la corruption est particulièrement efficace lorsque « des déficiences structurelles et opérationnelles au sein du cadre

institutionnel existant ne permettent pas la mise en place d'actions préventives et répressives efficaces contre la corruption. »

Une spécialisation anti-corruption peut aussi contribuer à dépasser les risques d'influence politique en attribuant des pouvoirs d'enquête spéciaux aux enquêteurs et aux procureurs et en leur autorisant l'accès à des documents issus d'autres organes publics pouvant potentiellement servir à identifier les cas de corruption et notamment d'enrichissements illicites et d'abus de pouvoir. De plus, de tels prérogatives peuvent contribuer à fournir des preuves plus solides dans les affaires complexes, rendant plus difficile la révocation ou l'acquittement par les tribunaux d'affaires de corruption impliquant des hauts fonctionnaires.

Des services judiciaires spécialisés dans la lutte contre la corruption ont été mis en place dans plusieurs pays, et, à ce jour, les résultats s'avèrent positifs dans la plupart d'entre eux. En Roumanie, par exemple, un organe de poursuite spécialisé dans les affaires de corruption de moyenne et grande envergure a été créé. D'après la Commission européenne, ce service affiche de bons antécédents d'enquêtes et de poursuites non-partisanes, impliquant notamment des juges et des personnalités politiques (Commission européenne 2014). Certaines innovations dans la composition de ces organes, comprenant notamment des procureurs, des enquêteurs, des membres de la police judiciaire ainsi que des experts en économie et en finances, sont considérées comme des éléments essentiels de l'efficacité opérationnelle et des résultats atteints à cette date (Commission européenne 2014)².

La mise en place d'organismes anti-corruption ayant des droits d'enquête et de poursuite (en « compétition » avec le parquet) semblent atteindre des résultats positifs en matière de lutte contre la corruption. C'est le cas notamment au Brésil, en Indonésie, en Lettonie et en Slovaquie (Commission européenne 2014). Une étude réalisée par S. Voigt est arrivée à la conclusion que l'élimination du « monopole » d'engagement de poursuite des

parquets peut avoir un impact positif sur la réduction de la corruption judiciaire (Voigt 2007).

Limitation du pouvoir discrétionnaire de poursuite

Le terme pouvoir discrétionnaire de poursuite définit le pouvoir dont dispose le parquet de décider d'engager des poursuites pénales, d'établir les chefs d'accusation et de sélectionner les affaires qui peuvent être traités sans procédure pénale (Déclaration de Bordeaux, 2009).

Limiter le pouvoir discrétionnaire accordé au parquet peut réduire de manière significative les possibilités de corruption. Des études montrent que des critères de poursuite stricts et uniformes pour archiver un dossier et abandonner une accusation, combinées au contrôle d'un supérieur hiérarchique, réduit la fréquence des pots-de-vin offerts aux procureurs (Buscaglia 2007).

6 PREVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES CONSEILS JUDICIAIRES ET DES CONSEILS DE PROCUREURS

Des conseils judiciaires et des conseils de procureurs ont été mis en place dans de nombreux pays dans le but de renforcer l'indépendance des tribunaux et d'améliorer leur administration. Ils sont souvent responsables de la nomination et de la promotion des magistrats, supervisent leurs actes et jugent les pratiques illégales.

L'efficacité de ces conseils varie néanmoins fortement d'un pays à l'autre. Dans de nombreux cas, ces organes n'ont pas atteint les résultats escomptés par manque d'autonomie ou par vulnérabilité à la corruption. Parfois, le manque de capacités techniques et de ressources financières constituent des obstacles à leur efficacité.

Le bon fonctionnement de ces organes dépend souvent de leur composition et de la méthode de sélection de leurs membres. Comme c'est le cas pour les juges et les procureurs, les membres de ces conseils doivent être choisis sur la base de critères objectifs prenant en compte leurs qualifications et leur expérience. De plus, pour réduire les possibilités de corruption, les règles concernant les

² Plus d'informations à ce sujet dans une précédente réponse du Helpdesk : www.transparency.org/whatwedo/answer/anti_corruption_specialisation_law_enforcement_and_courts

licenciements doivent être claires et justes. Les salaires et conditions de travail sont également d'une importance cruciale. Enfin, les actions de ces conseils doivent respecter les plus hauts critères de transparence.

7 BIBLIOGRAPHIE

American Bar Association. 2012. *Judicial Reform Index for Armenia*.

www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/armenia/armenia_jri_vol_iv_english_12_2012.authcheckdam.pdf

Arantes, R. 2002. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Educ-Editora Sumaré, Fapesp.

Banque mondiale. 2007. *Social Accountability Sourcebook*. www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/

Banque mondiale. 2011. "Preventing Corruption in Prosecution Offices: Understanding and Managing for Integrity."

http://siteresources.worldbank.org/EXTLAWJUSTINST/Resources/J&D_15-11.pdf?resourceurlname=J&D_15-11.pdf

Berenschot & Imagos. 2013. *Thematic Evaluation of Rule of Law, Judicial Reform and Fight against Corruption and Organised Crime in the Western*.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/finacial_assistance/p_hare/evaluation/2013_final_main_report_lot_3.pdf

Bergamo, M. 2014. "CNJ se prepara para julgar casos de corrupcao."

www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2014/02/1414765-cn-j-se-prepara-para-julgar-casos-contra-magistrados-acusados-de-corrupcao.shtml

Buscaglia, E. 2007. "Judicial Corruption and the Broader Justice System." In *Global Corruption Report 2007*.

Transparency International.

www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems

Cárdenas, E. and Chayer, H. 2007. "Corruption, Accountability and the Discipline of Judges in Latin America." In *Global Corruption Report 2007*. Transparency International.

www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems

Chak, S. 2014. "Systematic trial monitoring in Cambodia."

www.innovatingjustice.com/innovations/systematic-trial-monitoring-in-Cambodia?view_content=details

Commission européenne, 2013. *Montenegro 2013 Progress Report*.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/montenegro_2013.pdf

Commission européenne, 2013b. *Albania 2013 Progress Report*.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/brochures/albania_2013.pdf

Commission européenne, 2014. *EU Anti-Corruption Report*.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Commission pour la mise en œuvre de la Constitution, 2012. "Developing Guidelines for Court Users Committees in the Spirit of Fostering Public Participation."

www.cickenya.org/index.php/resource-center/blog/item/70-developing-guidelines-for-court-users-committees-in-the-spirit-of-fostering-public-participation#.Uybj85LqUk

Cour Suprême de Punjab & Haryana. 2014. "Citizen's Charter." http://highcourtchd.gov.in/citizen_charter_final.pdf

Cour suprême du Kenya, 2012. *Judiciary Transformation Framework, 2012-2016*.

http://csis.org/files/attachments/120907_JudiciaryTransformationFramework.pdf

Déclaration de Bordeaux, 2009.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1560897&site=CM>

Réseau européen des conseils de justice, 2012. *Judicial Reform in Europe 2011-2012*.

www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_judicial_reform_def.pdf

Réseau européen des conseils de justice, 2013. *Judicial Reform in Europe – part II Guidelines for Effective Judicial Delivery*.

www.csm1909.ro/csm/linkuri/26_09_2013__60764_ro.pdf

GIZ. 2005. *Preventing Corruption in the Judiciary System: A Practical Guide*.

Hatchard, J. 2014. *Combating Corruption: Legal Approaches to Supporting Good Governance and Integrity in Africa*.

Kerche, F. 2008. "Autonomy and Discretionary Power of the Public Prosecutor's Office in Brazil." *Dados 4: Rio de Janeiro*

Kurkchyan, M. 2007. "Judicial Corruption in the Context of Legal Culture." In *Global Corruption Report 2007*.

Transparency International.

www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems

Laver, R. 2012. *The World Bank and Judicial Reform: Overcoming "Blind Spots" in the Approach to Judicial Independence.*

Laver, R. 2014. "Judicial Independence in Latin America and the (conflicting) Influence of Cultural Norms." Edmond J. Safra Working Paper no. 35. Harvard Law School.

Martini, M. 2011. *Changing the Rules of the Game: A Diagnosis of Corruption in Brazil.* Hertie School of Governance.

Martini, M. 2014. "Anti-Corruption Specialisation: Law Enforcement and Courts." Anti-Corruption Helpdesk., Transparency International.
www.transparency.org/whatwedo/answer/anti_corruption_specialisation_law_enforcement_and_courts

Medelski, M. 2012. "EU-driven judicial reforms in Romania: a success story?" *East European Politics*, 28:1.

OCDE. 2011. *Anti-Corruption Specialisation of Prosecutors in Selected European Countries.* Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia
www.oecd.org/corruption/acn/49540917.pdf

OCDE. 2013. *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models.* Second Edition. OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>

Oliveira, M. 2014. "Em um ano e meio, tribunais demitem ao menos 19 'fichas-sujas', indica CNJ."
<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/03/em-um-ano-e-meio-tribunais-demitem-ao-menos-19-fichas-sujas-indica-cnj.html>

ONUDC. 2011. *Resource guide on strengthening judicial integrity and capacity.*
www.academia.edu/5211989/Resource_Guide_on_Strengthening_Judicial_Integrity_and_Capacity

Pepys, M. 2007. "Corruption within the Judiciary: Causes and Remedies." In *Global Corruption Report 2007.* Transparency International.
www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems

PNUD. 2011. *Searching for Success in Judicial Reform*
www.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20&%20Publications/democratic_governance/RBAP-DG-2009-Searching-Success-Judicial-Reform.pdf

Schutte, S. and Butt, S. 2013. "The Indonesian Court for Corruption Crimes: Circumventing Judicial impropriety?" U4 Brief. September 2013:5.

www.u4.no/publications/the-indonesian-court-for-corruption-crimes-circumventing-judicial-impropriety

Transparencia por Colombia. 2012. "Coalición Elección Visible."

http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=511

Transparency International Serbie. 2012. Advocacy and Legal Advice Centres (ALACs).

Transparency International. 2007. *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*
www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems

Voigt, S. 2007. "When are Judges Likely to be Corrupt?" In *Global Corruption Report 2007.* Transparency International.
www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems

« Les réponses du Helpdesk anti-corruption constituent des notes de synthèse réalisées sur demande à destination des personnes et organisations travaillant dans le secteur du développement. Elles sont basées sur des informations publiquement disponibles et proposent un état des lieux de la recherche sur un sujet précis. Elles ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International. »