

## Remerciements

Les éditeurs du Rapport mondial sur la corruption 2007 remercient ici les nombreuses personnes, et en premier lieu nos auteurs, dont le concours a été déterminant dans la préparation du rapport de cette année.

Un grand merci à nos nombreux collègues au sein de Transparency International, qu'ils soient du Secrétariat de Berlin ou des Sections nationales de par le monde, dont les idées et conseils ont facilité notre travail et l'ont rendu plus agréable. Les Sections nationales de TI méritent une mention spéciale pour leurs contributions dans le cadre de la révision des rapports pays – spécialisés cette année sur notre thème de la corruption judiciaire – qui nous ont permis de fournir une analyse approfondie du sujet.

Il y a aussi de nombreuses personnes en dehors de TI envers qui nous sommes redevables et à qui nous voulons dire un grand merci pour avoir offert de leur temps et énergie, notamment pour la révision des diverses contributions à l'ouvrage, mais aussi pour leurs commentaires et suggestions : David Abouem, Fikret Adaman, Rebecca Adams, Jens Andvig, Frank Anechiarico, Ben Aris, Livingston Armytage, Daniel Bach, Sefik Alp Bahadir, Nestor Baragli, Manuhuia Barcham, Jeremy Baskin, Boris Begovic, Predrag Bejakovic, Joxerramon Bengoetxea, Matthias Boeckmann, Petr Bohata, Karen Brewer, A.J. Brown, Thomas Bruneau, Marin Bull, Sheila Camerer, Ali Carkoglu, Charles Caruso, Myriam Catusse, Justice Arthur Chaskalson, Nubia Uruena Cortes, Julius Court, Madeleine Crohn, Aurel Croissant, Dianne Cullinane, Nicolas Dassen, Tina de Vries, Joelle Dehasse, Phyllis Dininio, Gideon Doron, Yves-Marie Doublet, Mona El-Ghobashy, Desmond Fernando, Eduardo Flores-Trejo, Jane Fuller, Marc Galander, Mamoudou Gazibo, Peter Gerash, Charles Goredema, Dorota Gozdecka, Laura Hamidova, Barry Hancock, Sean Hanley, Clement M. Henry, Paul Heywood, Bert Hofman, Judge Keith Hollis, Jonathan Hopkin, Sorin Ionita, Richard Jeffries, Michael Johnston, John-Mary Kauzya, George Kegoro, Jennifer Khor, Rachel Kleinfeld, Jos Kuper, Evelyn Lance, Peter Larmour, Martin Lau, Azzedine Layachi, Nelson Ledsky, Justice Claire L'Heureux Dube, Andrew Le Sueur, Henrik Lindroth, John Lobsinger, Joan Lofgren, Xiaobo Lu, Cephas Lumina, Stephen Ma, Kate Malleson, Robert Manguirer, Ernst Markel, Mike McGovern, Richard Messick, Arnauld Miguët, Stephen Morris, Olga Nazario, David Nelken, Jim Newell, Colm O'Cinneide, Madalene O'Donnel, Tunde Ogowewo, Bill O'Neill, Anja Osei, Raschid Ouissa, Justice Sandra Oxner, Michael Palmer, Irene Petras, Tomislav Pintaric, Laure-Hélène Piron, Heiko Pleines, Miroslav Prokopijevic, Gabriella Quimson, Mouin Rabbani, Monty Raphael, Ekkehard Reimer, Peter Rooke, Richard Rose, François Roubaud, Miguel Gutiérrez Saxe, Wilfried Schärf, Anja Desiree Senz, Aqil Shah, Rachel Sieder, Judy Smith-Hoehn, Bruno Speck, Christopher Speckhard, Robert Springborg, Joe Spurlock, Joe Stern,

Madani Tall, Gopakumar K. Thampi, Vincent Turbat, Nubia Uruena, Shyama Venkateswar, Evelyn Villareal, Maren Voges, Lynn Welchman, Laurence Whitehead et Claude Zullo.

Nous sommes particulièrement reconnaissant envers notre Comité consultatif de rédaction qui nous a aidé à modeler cet ouvrage : Susan Rose-Ackerman, Hugh Barnes, Jeremy Carver, Param Cumaraswamy, Edgardo Buscaglia, Linn Hammergren, Keith Henderson, Michael Hershman, Kamal Hossain, Valeria Merino Dirani, Akere Muna, Judge Barry O’Keefe, Juan Enrique Vargas et Frank Vogl.

Merci à Kyela Leakey, qui a travaillé sur la liste de contrôle qui guide nos recommandations et qui, tout au cours du processus d’édition, nous a patiemment offert son expertise sur les recommandations pour le livre. Merci aussi à Caroline Tingay et Naneh Hovhannisyan pour leur travail durant la première phase de commissionnement du rapport, et aux stagiaires du GCR Diane Mak, Dorothee Stieglitz et Caroline Zöllner.

Un merci tout spécial à Linda Ehrichs, rédactrice-participante pour cette édition du Rapport mondial sur la corruption.

Nous sommes reconnaissants envers notre nouvel éditeur, Cambridge University Press, pour leur enthousiasme envers notre publication et au cabinet d’avocats Covington and Burling pour leur conseil sur le sujet de la diffamation. Enfin, merci à Michael Griffin, notre réviseur, pour son attention et son talent.

Le Rapport mondial sur la corruption reçoit une aide financière du Gouvernement allemand.

*Diana Rodriguez*  
*Rédactrice, Rapport mondial sur la corruption*

# Préface

Huguette Labelle, présidente de Transparency International

Le Rapport mondial de Transparency International sur la corruption de cette année s'intéresse au système judiciaire pour la simple et bonne raison que le combat contre la corruption dépend du système judiciaire. L'arsenal, de plus en plus important, d'armes anti-corruption comprend de nouvelles législations nationales et de nouveaux instruments internationaux qui dépendent d'un système judiciaire juste et impartial pour être mis en œuvre. Lorsqu'il y a corruption judiciaire, les dégâts peuvent être considérables et difficiles à réparer. La corruption judiciaire érode la confiance des citoyens, viole leurs droits fondamentaux, dégrade leur chance de trouver un emploi, nuit au développement de leur pays et avilit la qualité de la gouvernance. Un gouvernement au service de ces concitoyens a besoin non seulement de l'autorité de la loi, mais aussi d'un système judiciaire indépendant et efficace pour faire respecter la loi à la satisfaction de tous.

Les professionnels qui constituent le système judiciaire peuvent se servir de leurs compétences, de leur connaissance et de leur influence pour servir la vérité et l'intérêt général : la plupart d'entre eux le font. Mais certains peuvent également abuser de leur charge pour s'enrichir, pour obtenir une promotion ou pour accroître leur influence. Quelle que soit la raison, la petite ou la grande corruption du judiciaire atteste que la corruption demeure au dessus des lois dans tous les domaines du gouvernement et de l'activité économique où elle peut prendre racine. En réalité, sans un système judiciaire indépendant, les pots-de-vin deviennent le nouvel « Etat de droit ».

Depuis de nombreuses années, Transparency International lutte contre la corruption judiciaire dans de nombreux pays à et différents niveaux. Son travail comprend l'analyse du phénomène grâce à des études et des sondages : surveillance du processus de nominations dans les tribunaux, promotion des normes de comportement éthique dans le secteur de la justice, et pressions exercées par les sections nationales et les organisations de la société civile en faveur de législations pour bloquer les tentatives les plus éhontées de manipulation du judiciaire.

Mais, toute seule, Transparency International ne serait parvenue à rien. Cet ouvrage rassemble les témoignages de dizaines d'organisations et d'individus qui ont consacré leurs compétences et leurs efforts à éradiquer le fléau de la corruption des institutions judiciaires. De nombreux auteurs sont des spécialistes des droits humains. Ce qui n'est que justice car le combat contre la corruption et celui en faveur des droits humains ne peuvent que se renforcer mutuellement.

Comme l'atteste ce rapport, de nombreux facteurs peuvent atténuer la corruption et il est possible de prendre des mesures pour éviter que les professionnels du milieu judiciaire ne s'engagent sur la voie de la corruption. On peut citer les mécanismes de redevabilité qui permettent de mieux détecter et de mieux sanctionner les cas de corruption judiciaire ; les garanties con-

tre toute ingérence de la sphère politique, du milieu des affaires ou du crime organisé ; les mécanismes de transparence qui permettent aux médias, à la société civile et aux citoyens d'exercer un contrôle sur leur propre système judiciaire ; enfin des conditions de travail décentes qui renforcent la détermination des employés des tribunaux à ne pas franchir la ligne jaune. Un juge travaillant dans une juridiction où sa profession impose le respect et où les membres de cette même profession reçoivent des compensations justes sera moins enclin à exiger un pot-de-vin de la part d'une partie en litige dans un dossier familial ou portant sur un terrain qu'un autre agissant dans des conditions moins favorables.

De nombreux individus exemplaires résistent à la corruption même dans des juridictions contaminées par la médiocrité, la petite corruption et la crainte de l'intimidation. Alors que ce rapport était en cours de rédaction, des militants du mouvement mondial de Transparency International se réunirent pour rendre hommage à la juge péruvienne Ana Cecilia Magallanes Cortez, qui a remporté le Prix de l'intégrité 2006 et qui s'est illustrée en poursuivant quelque 1 500 membres de l'organisation du crime dirigée par Vladimiro Montesinos, ancien responsable des services de renseignements et proche associé de l'ancien président du Pérou Alberto Fujimori. Ce dernier attend aujourd'hui l'issue du procès d'extradition demandée par le gouvernement péruvien, sous l'accusation de grande corruption.

L'action d'Ana Cecilia Magallanes Cortez a mené à l'arrestation de certaines des personnalités les plus respectées du milieu judiciaire au Pérou, y compris son propre patron, l'ancien procureur fédéral, plusieurs juges de la Cour suprême, ainsi que des juges et des procureurs à différents échelons de la hiérarchie judiciaire. Elle est devenue un modèle pour une nouvelle génération de juges et de procureurs en Amérique latine. Cet ouvrage lui est dédié ainsi qu'aux autres individus, ils sont nombreux, du système de l'administration de la justice qui refusent d'être intimidés ou achetés dans leur quête de justice. Il nous faut nous inspirer de leur travail pour comprendre comment le judiciaire, et tous ceux qui y sont parties prenantes, peuvent contribuer à élaborer une société qui honore l'intégrité et refuse de tolérer la corruption sous quelque forme que ce soit.

# Avant-propos

Par Kamal Hossain<sup>1</sup>

Un aspect fondamental de la lutte contre la corruption a été de faire adopter des lois qui criminalisent différents aspects de la corruption. Il y a une dizaine d'années, les pots-de-vin payés par les grandes entreprises multinationales étaient déductibles d'impôt et les politiciens véreux pouvaient se reposer sur leurs lauriers en sachant leur butin en sûreté derrière des comptes anonymes dans des établissements bancaires internationaux. Toutefois, des législations nationales et des instruments internationaux spécifiques ont permis de mieux définir les comportements corrompus et de les proscrire dans de nombreux pays.

Cependant, le mouvement anti-corruption doit relever un immense défi : celui de s'assurer que les législations anti-corruption soient mises en application et que les réparations légales contre les injustices puissent être garanties par un système judiciaire opérationnel. L'échec des juges et, plus largement, du système judiciaire, à satisfaire ces attentes constitue un terreau fertile où se développe la corruption. Dans un tel environnement, même les meilleurs textes de loi se révèlent impuissants.

La décision de nous pencher sur le judiciaire dans le Rapport mondial sur la corruption 2007 provient évidemment du fait que le système judiciaire est l'élément pivot de la lutte contre la corruption. Cette décision était également renforcée par le travail de la plupart des 100 sections nationales qui forment le mouvement global de Transparency International. Le travail des sections sur le judiciaire prend différentes formes : certaines s'efforcent de juguler la corruption judiciaire en surveillant l'assiduité des juges dans les tribunaux et la qualité de leurs décisions ; d'autres offrent des conseils juridiques gratuits aux personnes empêtrées dans des procédures Kafkaïenne dans lesquelles des pots-de-vin sont exigés à tout bout de champ ; d'autres encore publient leurs opinions sur les candidats nommés aux postes de juges. Dans les précédentes éditions du Rapport mondial de TI, de nombreuses sections avaient publié des articles sur la corruption judiciaire, estimant que celle-ci est au cœur du problème de la corruption dans leur pays et qu'un judiciaire et des juges complaisants nuisent aux efforts de la lutte contre la corruption – efforts qu'ils sont en principe chargés de concrétiser – et qu'ils minent ainsi l'autorité de la loi.

Une partie de cet ouvrage est consacré à l'examen des pressions et influences externes qui parviennent à corrompre les juges et les employés des tribunaux. Elle analyse le territoire des juristes qui pendant des siècles ont débattu de la question de la séparation des pouvoirs et des moyens à mettre en œuvre pour atténuer les tensions entre la redevabilité et l'indépendance des juges. Ces

---

<sup>1</sup> M. Kamal Hossain, est un ancien ministre du Droit interne du gouvernement bangladais et ancien ministre des Affaires étrangères du Bangladesh. C'est un juriste international, co-fondateur et vice-président de Transparency International.

deux aspects sont étudiés à travers le prisme de la corruption. Le rapport offre un nouveau regard sur plusieurs cas analysés dans le rapport 2004 qui s'intéressait à la corruption politique. De plus, il reflète le phénomène de la corruption au sein de systèmes judiciaires nationaux qui permettent aux acteurs politiques responsables de ne pas être inquiétés par la justice de leur pays.

La deuxième articulation du livre concerne la corruption judiciaire à laquelle est confronté le grand public dans le monde entier. Cet aspect présente pour moi une résonance particulière car je viens d'un pays, le Bangladesh, où l'exécutif contrôle les nominations, les promotions, les affectations, les transferts et les sanctions disciplinaires de tous les juges des juridictions inférieures. Cela défie à la fois la constitution du pays, mais aussi les sollicitations émanant du public pour qui ces prérogatives devraient être du seul ressort de la Cour suprême, garantissant la nécessaire distance entre le pouvoir politique et un système de justice impartial. Sans séparation officielle des branches exécutive et judiciaire du gouvernement, une corruption endémique menace de balayer l'ensemble du système judiciaire. Selon un sondage réalisé en 2005 par TI-Bangladesh auprès de ménages, deux tiers des répondants qui avaient comparu devant une juridiction inférieure au cours de l'année écoulée, avaient dû payer des pots-de-vin d'un montant moyen de US \$108 par affaire. Cela correspond à peu près au quart du revenu annuel des habitants de l'un des pays les plus pauvres de la planète. Ces tribunaux ont été réduits à l'état d'officines de troc dans lesquels l'enchérisseur le plus bas risque ses biens, son statut ou, pire, sa liberté.

Le Rapport mondial 2007 s'intéresse surtout aux juges et aux employés des tribunaux qui rendent des jugements. Mais le système d'administration de la justice est plus large : il comprend les membres des forces de police, les avocats et les procureurs qui sont tous impliqués dans les dossiers avant que ceux-ci n'arrivent devant le tribunal ainsi que les huissiers et les autres instances au sein des tribunaux souvent responsables de l'application des jugements dès que le dossier est refermé. La corruption se rencontre potentiellement à chacune de ces étapes administratives et peut complètement dénaturer le cours de la justice. Le système d'administration de la justice est également ancré dans la société : en fin de compte, les niveaux généraux de corruption dans une société correspondent étroitement aux niveaux de corruption judiciaire. Cela renforce l'idée qu'un judiciaire propre est au cœur du combat contre la corruption. Mais cela peut aussi signifier que la qualité du judiciaire et la propension de ses membres à utiliser leur charge à des fins privées reflètent l'attitude de la société en général à l'égard de la corruption.

C'est pour toutes ces raisons que le Rapport mondial 2007 est structuré selon une série de cercles concentriques, en commençant par le pouvoir judiciaire, les causes de la corruption judiciaire et les remèdes, puis en s'étendant au système judiciaire dans son ensemble pour finalement examiner la société toute entière dans laquelle le système d'administration de la justice évolue.

La portée de cet ouvrage, qui englobe des articles d'universitaires, des études réalisées par des sections de TI sur la corruption judiciaire dans plusieurs pays, ainsi que des recherches empiriques sur ce sujet et d'autres thèmes connexes, nous permet de fixer quelques objectifs. Nous espérons que les étudiants en droit, les juges stagiaires et les professionnels du système judiciaire prendront conscience du coût que représente pour les victimes la corruption judiciaire. Nous espérons aussi qu'ils trouveront du réconfort dans le fait que des normes internationales existent pour les aider

à naviguer dans les eaux parfois troubles de leur secteur : ainsi, un conflit d'intérêt n'est plus désormais difficile à déterminer. Pour les militants et les professionnels qui travaillent plus largement à stopper la corruption, ce livre peut servir de guide pour analyser la corruption judiciaire au niveau national et de modèle en faveur de réformes nationales spécifiques.

C'est également notre souhait que ce document parvienne entre les mains de nombreux lecteurs qui n'auront sans doute jamais l'occasion de se rendre dans une bibliothèque spécialisée dans le droit : je pense en particulier aux journalistes, aux militants des droits humains, aux membres des ONG de développement dont les préoccupations rejoignent les nôtres. Je pense aussi aux utilisateurs des tribunaux dont les appels en faveur de systèmes judiciaires propres résonnent à travers tout cet ouvrage.