

Résumé : les principaux problèmes liés à la corruption judiciaire

La corruption fragilise la justice dans de nombreuses régions du monde, refusant aux victimes et aux accusés le droit fondamental à un procès juste et impartial. Telle est la principale conclusion du Rapport Mondial sur la Corruption 2007 de TI.

On ne saurait exagérer l'impact d'un système judiciaire corrompu: il compromet la capacité de la communauté internationale à s'attaquer à la criminalité transnationale et au terrorisme, affecte le commerce, la croissance économique et le développement humain mais, surtout, prive les citoyens d'un règlement impartial des conflits qui les opposent à leurs voisins ou aux autorités. Dans ce dernier cas, une magistrature corrompue divise les communautés, entretenant chez elles le sentiment d'humiliation généré par le traitement et la médiation injustes qui leur sont réservés. Les systèmes judiciaires dévalorisés par les pots-de-vin sapent la confiance dans la gestion des affaires publiques en favorisant la corruption dans tous les secteurs de l'administration, à commencer par la tête du pouvoir. Ce faisant, ils envoient un message implacable à la population: ce pays tolère la corruption.

Définir la corruption judiciaire

TI définit la corruption comme 'l'abus d'une position publique en vue d'un intérêt privé'. Il peut aussi bien s'agir d'intérêts matériels ou financiers, qu'immatériels, comme la poursuite d'ambitions politiques ou professionnelles. La corruption judiciaire désigne toute influence indue sur l'impartialité du processus judiciaire, par tout acteur du système judiciaire.

Par exemple, un juge peut accepter ou rejeter des preuves pour justifier l'acquittement d'un accusé coupable mais jouissant d'une position politique ou sociale élevée. Les juges et le personnel judiciaire peuvent aussi influencer les dates de procès pour favoriser l'une ou l'autre partie. Dans les pays qui n'utilisent pas les comptes rendus intégraux des délibérations, les juges peuvent donner un résumé inexact des procédures judiciaires ou déformer les déclarations des témoins avant de prononcer un verdict acheté par l'une des parties au procès. Les employés de justice de rang inférieur peuvent encore 'égarer' un dossier – moyennant finance.

D'autres branches du système judiciaire peuvent aussi influencer la corruption judiciaire. Certaines affaires pénales sont atteintes par la corruption avant même d'arriver devant les tribunaux, si la police falsifie des preuves qui justifieraient des poursuites pénales ou si le procureur n'applique pas des critères identiques à toutes les preuves rassemblées par la police. Dans les pays où le ministère public est le seul à pouvoir engager une action devant les tribunaux, un procureur corrompu pourra bel et bien bloquer toute possibilité de réparation judiciaire.

La corruption judiciaire englobe également l'utilisation abusive des maigres fonds publics que la plupart des gouvernements sont prêts à consacrer à la justice, laquelle est rarement une priorité en termes politiques. Par exemple, les juges peuvent engager des membres de leur famille pour doter leur tribunal ou leur bureau en personnel, ou encore influencer les marchés publics liés aux bâtiments et à l'équipement de justice. 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.

La procédure d'appel, censée offrir une importante possibilité de réparation en cas de verdict erroné, présente des occasions supplémentaires de corruption judiciaire. Quand les forces politiques dominantes contrôlent la nomination des juges de rang supérieur, le principe même d'appel auprès d'une autorité moins partielle peut relever de l'illusion. Même lorsque les nominations se font dans les règles, l'utilité de la procédure d'appel peut être compromise si le tri des demandes d'audience n'est pas transparent ou si l'arriéré judiciaire implique d'attendre des années avant d'obtenir une audience. L'appel favorise généralement la partie dont les poches sont les mieux garnies. Par conséquent, une partie aux ressources limitées mais aux revendications légitimes peut se retrouver dans l'incapacité de poursuivre son action au-delà de la première instance.

L'ampleur de la corruption judiciaire

On distingue clairement les systèmes judiciaires relativement épargnés par la corruption et ceux qui souffrent de manipulation systémique. Les indicateurs de la corruption judiciaire sont assez révélateurs des mesures plus générales de la corruption: les systèmes judiciaires qui souffrent de corruption systémique se retrouvent généralement dans des sociétés où l'ensemble du secteur public est affecté par une corruption généralisée. On observe également une corrélation entre le niveau de corruption judiciaire et le niveau de croissance économique, vu que l'assurance d'obtenir l'exécution d'un contrat ou le règlement d'un différend est capitale pour les investisseurs et constitue la condition du développement et de la croissance des affaires. Un pouvoir judiciaire impartial et indépendant a un impact majeur sur le commerce, les investissements et les marchés financiers, comme des pays aussi différents que la Chine et le Nigeria ont pu le constater.

Les objectifs qui sous-tendent les actes de corruption dans le secteur judiciaire varient. Une certaine forme de corruption manipule la procédure judiciaire pour aboutir à une décision injuste. Mais beaucoup versent des pots-de-vin pour diriger ou accélérer la procédure judiciaire en vue d'une décision qui peut s'avérer tout à fait juste. Au final, aucune de ces pratiques n'est acceptable puisque la victime est toujours l'utilisateur des tribunaux. Dans les contextes judiciaires les plus défavorables, toutefois, ces deux pratiques sont tolérées et même encouragées par les divers intervenants qui gravitent autour des palais de justice. Le Baromètre Mondial de la Corruption 2006 de TI a interrogé 59 661 personnes dans 62 pays¹ et constaté que, dans un tiers de ces pays, plus de 10% des répondants ayant été en rapport avec le système judiciaire ont affirmé qu'eux-

¹ Pour en savoir plus sur cette enquête, notamment connaître la liste des pays couverts, prière de se reporter à l'article «Quelle est l'étendue de la corruption dans le Secteur judiciaire?» (page 12).

mêmes ou un membre de leur ménage, avaient payé un pot-de-vin pour obtenir une décision ‘juste’ dans un procès.

Les types de corruption judiciaire

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.

A. L’ingérence politique dans les procédures judiciaires

L’une des conclusions les plus affligeantes de cet ouvrage est qu’en dépit de plusieurs décennies de réforme et de l’existence d’instruments juridiques internationaux protégeant l’indépendance de la justice, les juges et le personnel judiciaire de toutes les régions du monde continuent de subir des pressions pour prendre des décisions favorables à d’influents entités politiques ou économiques, plutôt que strictement conformes à la loi. On observe un retour patent sur les principes internationaux dans certains pays. Les puissances politiques ont notamment accru leur influence sur le corps judiciaire en Russie et en Argentine.

Sous le couvert d’une protection ‘légale’, une magistrature malléable permet aux détenteurs du pouvoir de poursuivre des stratégies douteuses ou illicites telles que le détournement de fonds, le népotisme, les privatisations clientélistes ou la prise de décisions politiques qui se heurteraient sinon à l’opposition du corps législatif ou des médias. Par exemple, en novembre 2006, un juge argentin nommé par l’ancien Président Carlos Menem a jugé que les dépenses électorales exorbitantes du parti au pouvoir n’étaient pas contraires à la loi sur le financement électoral de 2002, parce que les partis ne pouvaient être tenus responsables de financements ‘dont ils ignoraient l’existence’.

L’ingérence politique 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. En Algérie, les juges considérés comme ‘trop’ indépendants sont pénalisés et mutés vers des localités éloignées. Au Kenya, des juges ont été poussés à démissionner, sans être informés des allégations pesant à leur encontre, dans le cadre d’une campagne de lutte contre la corruption que beaucoup jugent politiquement opportune. Les juges perçus comme source de problèmes par les puissants peuvent être éloignés d’un poste névralgique ou voir des affaires sensibles confiées à des juges plus influençables. C’était la tactique utilisée par l’ancien Président péruvien Alberto Fujimori et qui est également de mise au Sri Lanka.

Pour prévenir ce type de corruption, il est indispensable d’adopter des mécanismes constitutionnels et juridiques qui protègent les juges d’une révocation ou d’une mutation inopinée sans bénéficier d’une enquête impartiale. Une telle protection fait déjà beaucoup pour garantir que les tribunaux, les juges et leurs décisions sont indépendants de toute influence extérieure.

Mais il peut aussi s’avérer problématique de permettre aux juges de se retrancher derrière des règles d’immunité d’un autre âge, tels des lois draconiennes sur l’outrage à la Cour ou le concept

de collégialité ainsi que c'est respectivement le cas en Turquie, au Népal et au Pakistan. Il est nécessaire d'introduire un juste équilibre entre indépendance et responsabilité et plus de transparence que la plupart des gouvernements ou des corps judiciaires ne se sont montrés soucieux d'introduire jusqu'ici.

L'indépendance judiciaire repose sur la confiance publique. La perception du degré d'intégrité de l'institution revêt une importance particulière qu'elle nourrit la confiance qu'on lui accorde. Jusqu'à tout récemment, le responsable du pouvoir judiciaire britannique était à la fois Président de la Chambre Haute du Parlement du Royaume-Uni et membre de l'exécutif, ce qui posait un problème manifeste de conflit d'intérêts. Aux Etats-Unis, les élections judiciaires sont marquées par le souci que les contributions au financement des campagnes électorales des juges influencent inévitablement les décisions judiciaires.

La corruption judiciaire et la corruption politique se renforcent mutuellement. Quand le système judiciaire est corrompu, les sanctions applicables aux personnes qui paient des pots-de-vin et risquent de suborner les hommes politiques ont peu de chance d'être appliquées. Les implications de cette dynamique sont profondes, vu qu'elles dissuadent les candidats plus honnêtes et plus indépendants de s'engager ou de réussir en politique ou dans les services publics.

B. Les pots-de-vin

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 de faire, 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 l'échange d'un pot-de-vin. 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. Les études menées en Inde et au Bangladesh rapportées dans cet ouvrage montrent bien que les renvois interminables de certaines causes poussent les gens à payer des pots-de-vin pour accélérer leur dossier.

Quand les accusés ou les justiciables doutent déjà de l'honnêteté des juges et de la procédure judiciaire, ils sont beaucoup plus susceptibles de soudoyer les fonctionnaires de justice, les avocats et les juges pour parvenir à leurs fins.

Il importe de se rappeler que, dans les pays en voie de développement, les tribunaux conventionnels ne traitent qu'une petite fraction des différends; on estime que les systèmes juridiques traditionnels ou les procédures administratives publiques prennent en charge 90% des affaires non contentieuses dans de nombreuses régions du monde. La plupart des recherches sur les systèmes coutumiers mettent en évidence leur importance en tant que seule alternative aux procédures publiques traînant en longueur, onéreuses et entachées par les pots-de-vin, mais ils ne sont pas eux-mêmes exempts de certaines formes de corruption ou autres formes d'influences². Par exem-

2 OECD/DAC Network on Conflict, Peace and Development Co-operation, *Enhancing the Delivery of Justice and Security in Fragile States*, Août 2006, 4.

ple, au Bangladesh, des 'pronostiqueurs' extorquent des 'honoraires' aux plaignants en prétendant pouvoir influencer les décisions du shalish, conseil de médiation, composé de personnalités locales, appelé à résoudre les conflits communautaires et à les sanctionner. Par ailleurs, les femmes n'ont guère de chances de bénéficier d'un accès égalitaire à la justice dans un cadre coutumier qui minimise leurs droits humains et économiques.

S'attaquer à la corruption judiciaire

L'examen que nous avons réalisé dans 32 pays montre que la corruption judiciaire revêt de nombreuses formes et dépend de nombreux facteurs, qu'ils soient juridiques, sociaux, culturels, économiques ou politiques. Mais, derrière cette apparente complexité, se dégagent des caractéristiques communes, qui indiquent des pistes de réforme. Les problèmes les plus fréquemment identifiés dans les études nationales sont les suivants:

- 1. Les nominations judiciaires.** Le fait de ne pas nommer les juges au mérite peut favoriser la sélection de juges influençables et corruptibles.
- 2. Les conditions de travail.** Les petits salaires et les conditions de travail incertaines, notamment l'injustice des procédures de promotion et de mutation ainsi que le manque de formation continue rend les juges et autres membres du personnel judiciaire sensibles à la corruption.
- 3. Obligation de rendre des comptes et discipline.** L'injustice ou l'inefficacité des procédures disciplinaires et de révocation des juges corrompus entraîne souvent l'évincement des juges indépendants pour des raisons de commodité politique.
- 4. La transparence.** Le manque de transparence des procédures judiciaires empêche les médias et la société civile de contrôler les activités des tribunaux et de dénoncer les cas de corruption judiciaire.

Ces problèmes sont absents de la plupart des programmes de réforme judiciaire qui ont été menés au cours des deux dernières décennies, lesquels se sont généralement concentrés sur l'administration des tribunaux et le renforcement des capacités, en ignorant les problèmes liés à l'indépendance et à la responsabilité des juges. Des sommes importantes ont été dépensées pour former les juges, sans s'intéresser à leurs attentes et à ce qui peut les inciter à rester intègres. De l'argent a également été consacré à l'informatisation des tribunaux, à la réduction de leur charge de travail ou à la rationalisation de la gestion des dossiers. Si elles ne s'accompagnent pas d'une plus grande obligation de rendre des comptes, ces mesures risquent simplement de rendre les tribunaux corrompus plus efficacement corrompus. En Europe centrale et orientale, le manque de prise en compte du contexte sociétal, en particulier dans les pays où des réseaux informels permettent de contourner les procédures judiciaires conventionnelles, a rendu pratiquement vaines certaines modifications très intelligentes apportées aux institutions officielles.

Recommandations

Les recommandations suivantes reflètent les pratiques exemplaires pour prévenir la corruption dans les systèmes judiciaires et résument les conclusions de l'analyse réalisée tout au long de cet ouvrage. Elles abordent chacun des quatre grands points problématiques identifiés plus haut: les nominations judiciaires, les conditions de travail, l'obligation de rendre des comptes et la discipline et, enfin, la transparence³.

Nominations judiciaires

1. Des organes de nomination indépendants. Une procédure objective et transparente de nomination des juges garantit que seuls les meilleurs candidats sont sélectionnés et qu'ils ne se sentent pas redevables envers la figure politique ou le juge de rang supérieur qui les a nommés. Une telle procédure repose sur un organe de nomination indépendant de l'exécutif et du corps législatif, dont les membres sont également nommés de manière objective et transparente. Les représentants des pouvoirs exécutif et législatif ne doivent pas constituer une majorité au sein de cet organe.

2. Des nominations judiciaires méritocratiques. Les critères de choix doivent être clairs et portés à la connaissance du public pour permettre aux candidats, aux sélectionneurs et autres parties intéressées de bien comprendre à quel niveau a été placée la barre; les candidats doivent être en mesure de faire preuve de leur compétence et de leur intégrité.

3. Implication de la société civile. Les organisations de la société civile, notamment les associations professionnelles du secteur judiciaire, doivent être consultées pour juger de la compétence des candidats.

Conditions de travail

4. Salaires du personnel judiciaire. Les salaires doivent être en rapport avec la fonction des juges, leur expérience, la qualité de leur travail et leur formation professionnelle pendant l'ensemble de leur mandat; une pension équitable doit leur être assurée quand ils partent à la retraite.

5. Protections juridiques. Les salaires du personnel judiciaire et leurs conditions de travail doivent être garantis par la loi, afin de ne pas pouvoir être manipulés par l'exécutif ou le législatif en vue de sanctionner les juges indépendants et/ou récompenser ceux qui rendent des décisions favorables aux autorités.

6. Mutations du personnel judiciaire. L'adoption de critères objectifs pour déterminer l'affectation d'un juge à un tribunal particulier garantit que les juges indépendants ou honnêtes ne sont pas sanctionnés en étant mutés vers des juridictions plus éloignées. Les juges ne devraient pas être affectés à un tribunal situé dans un secteur dans lequel ils ont des liens étroits ou des allégeances envers les acteurs politiques locaux.

³ Ces recommandations s'inspirent d'une liste de recommandations plus complète, la ' Liste de Contrôle de TI pour préserver l'intégrité et prévenir la corruption dans le système judiciaire', rédigée par Kyela Leakey avec la contribution de juges expérimentés et autres experts des quatre coins du globe. Vous pouvez l'obtenir auprès de TI.

7. Attribution des dossiers et administration judiciaire. Une attribution des dossiers selon des critères clairs et objectifs, administrée par les juges et régulièrement évaluée, évite de voir certaines affaires confiées à des juges favorables au gouvernement ou aux milieux d'affaires.

8. Accès à l'information et formation. Les juges doivent pouvoir accéder facilement à la législation, à la jurisprudence et aux procédures judiciaires et recevoir une formation initiale avant ou lors de leur nomination, ainsi qu'une formation continue tout au long de leur carrière. Celle-ci doit notamment comprendre une formation dans des domaines comme l'analyse juridique, l'explication des décisions, la rédaction des jugements et l'administration des dossiers, ainsi qu'une formation éthique et sur la lutte contre la corruption.

9. Inamovibilité. L'inamovibilité devrait être garantie aux juges pendant environ 10 ans, sans possibilité de reconduction, car les juges adaptent généralement leurs verdicts vers la fin de leur mandat dans la perspective d'être reconduits.

Obligation de rendre des comptes (redevabilité) et discipline

10. Immunité. Une immunité limitée pour les actes liés à la fonction judiciaire permet aux juges de prendre des décisions sans craindre d'action civile; l'immunité ne vaut pas en cas de corruption ou autre affaire criminelle.

11. Procédures disciplinaires. Les règles disciplinaires garantissent que l'appareil judiciaire vérifie d'abord rigoureusement toutes les allégations pesant contre un juge. Un organe indépendant sera chargé d'examiner les plaintes déposées contre les juges et devra justifier ses décisions.

12. Procédure de révocation transparente et équitable. La révocation d'un juge obéit à des règles strictes et astreignantes. Les mécanismes de destitution des juges doivent être clairs, transparents et équitables et toute décision doit être justifiée. En cas de constat de corruption, un juge est passible de poursuites pénales.

13. Droit à un traitement équitable et à une révision en appel. Un juge a le droit de bénéficier d'une procédure équitable, d'être représenté par un avocat et d'interjeter appel dans toute procédure disciplinaire.

14. Code de conduite. Un code de conduite constitue un guide et une référence pour évaluer le comportement du personnel judiciaire et devrait être élaboré et appliqué par le corps judiciaire. Les manquements à ce code doivent faire l'objet d'une enquête et être sanctionnés par un organe judiciaire.

15. Politique de protection des dénonciateurs. Une procédure de plainte officielle, confidentielle et rigoureuse, est capitale pour permettre aux avocats, utilisateurs des tribunaux, procureurs, policiers, médias et à la société civile de signaler les manquements suspectés ou avérés au code de conduite ou la corruption d'un juge, d'un administrateur judiciaire ou d'un avocat.

16. Association des juges forte et indépendante. Une association indépendante des juges représentera ses membres dans toutes leurs interactions avec l'Etat et ses services. Il doit s'agir d'une organisation élue, ouverte à tous les juges. Elle soutiendra les juges sur les questions d'éthique et servira de repère pour les juges qui craignent d'être compromis.

Transparence

17. Transparence de l'organisation. L'appareil judiciaire doit publier des rapports annuels sur ses activités et dépenses et fournir au public des informations fiables sur sa gouvernance et son organisation.

18. Transparence du travail. Le public a besoin d'un accès fiable aux informations relatives aux lois, aux propositions d'amendement de la législation, aux procédures judiciaires, aux jugements, aux sièges vacants, aux critères de recrutement, aux procédures de sélection et à la justification des nominations judiciaires.

19. Transparence des services du ministère public. Le ministère public doit mener ses actions publiquement (sous réserve de certaines exceptions particulières, par exemple quand des enfants sont impliqués), publier le motif de ses décisions et établir des lignes directrices en matière de poursuites judiciaires pour orienter et aider les preneurs de décisions pendant les poursuites.

20. Déclaration de patrimoine. Les juges doivent fournir régulièrement une déclaration de leurs biens, en particulier si d'autres agents publics sont tenus de le faire.

21. Déclaration des conflits d'intérêts. Les juges doivent déclarer tout conflit d'intérêts dès qu'il devient manifeste et se récuser s'ils sont (ou risquent de paraître) partiels ou influencés à l'encontre d'une partie à un procès, s'ils sont précédemment intervenus en tant qu'avocats ou témoins de fait dans l'affaire ou si l'issue du procès engage pour eux un intérêt financier.

22. Large publication des droits de la défense. Des mécanismes institutionnels formels garantissent que les parties qui recourent aux tribunaux sont légalement informées de la nature et de l'étendue de leurs droits et des procédures avant, pendant et après l'action en justice.

23. Liberté d'expression. Les journalistes doivent pouvoir s'exprimer objectivement sur les procédures judiciaires et signaler les cas de corruption ou de partialité suspectés ou avérés. Les lois qui érigent en infraction la diffamation ou donnent aux juges le pouvoir discrétionnaire d'accorder des sommes exorbitantes dans les actions en libelle diffamatoire, gênent les médias dans leurs activités d'enquête et de couverture de délits suspectés. Ces lois doivent être amendées.

24. Qualité de la couverture médiatique. Les journalistes et éditeurs doivent être mieux formés à couvrir ce qui se passe dans les tribunaux et à présenter de manière accessible les questions juridiques au grand public. Les universitaires doivent être encouragés à s'exprimer sur les décisions des tribunaux dans les publications juridiques, voire dans la presse générale.

25. Participation, recherches, suivi et communication de la société civile. Les organisations de la société civile peuvent contribuer à une meilleure compréhension des problèmes liés à la corruption judiciaire en suivant l'incidence des cas de corruption et les indicateurs potentiels de corruption comme les lenteurs judiciaires et la qualité des décisions.

26. Intégrité des bailleurs de fonds et transparence. Les programmes de réforme judiciaire doivent s'attaquer au problème de la corruption judiciaire. Les pays bailleurs de fonds doivent partager leurs informations en matière de diagnostic, d'évaluation des procédures judiciaires et d'efficacité et nouer un dialogue franc avec les pays partenaires.

Ces recommandations viennent compléter un certain nombre de principes internationaux sur l'intégrité et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que divers modèles de surveillance et de

notification mis au point par les ONG et les organismes gouvernementaux. Elles mettent en évidence les lacunes du cadre juridique international sur les mécanismes de responsabilité judiciaire. TI attire tout particulièrement l'attention sur les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, un code de conduite pour les juges, adopté par un certain nombre d'appareils judiciaires nationaux et approuvé par le Conseil Economique et Social des Nations Unies en 2006. Les Principes de Bangalore comblent en partie ces lacunes, même s'ils restent facultatifs. Par ailleurs, les Principes Fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature doivent être révisés pour répondre à la préoccupation croissante manifestée, au cours des dix dernières années, de voir renforcer l'obligation de rendre des comptes de la magistrature.

Il n'existe pas de combinaison magique de structures et de pratiques pour réduire la corruption dans toutes les situations. Les rapports nationaux présentés en deuxième partie de cet ouvrage mettent en évidence toute la diversité des recommandations de réforme judiciaire qui sont spécifiques au contexte et, par conséquent, inapplicables de manière générale. Des situations différentes peuvent nécessiter des mesures qui peuvent s'avérer sans intérêt ailleurs. Néanmoins, ces recommandations servent de guide pour les projets de réforme qui promeuvent l'indépendance et la responsabilité des magistrats et encouragent une application plus efficace, efficiente et équitable de ces principes. Comme le montre cet ouvrage, une réforme globale et multidimensionnelle de l'appareil judiciaire est une étape capitale pour améliorer la justice et endiguer la corruption qui altère les systèmes judiciaires et détruit des vies aux quatre coins du globe.