



Prévention et éradication de la corruption dans le système judiciaire

Compte rendu de l'audition

organisée par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Helsinki (Finlande), le 27 mai 2014

Partie I – La corruption judiciaire : nécessité de mettre en œuvre d'urgence les propositions de l'Assemblée

M. Clapisson, Président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, souhaite la bienvenue aux intervenants.

M. Kimmo Sasi, rapporteur sur « la corruption judiciaire: nécessité de mettre en œuvre d'urgence les propositions de l'Assemblée », remercie l'Association européenne des droits de l'homme (EHRA) du document de travail établi par ses soins sur « La corruption judiciaire en Europe – étendue et impact », qui alimentera son rapport. Il souligne que la corruption judiciaire porte atteinte à l'essence même de l'État de droit, l'une des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, et rappelle ses précédents travaux sur ce sujet, qui ont conduit à la Résolution 1703 (2010). Il déplore que les principales recommandations formulées par l'Assemblée dans cette résolution n'aient toujours pas été mises en œuvre et demande l'avis de la commission sur l'accent qu'il convient de mettre sur la perception de la corruption judiciaire, par opposition aux allégations particulières d'actes de corruption commis dans les États membres.

Sir Nicolas Bratza, Comité consultatif, Association européenne des droits de l'homme (Strasbourg), ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme, attire l'attention sur l'impact de la corruption sur la protection des droits de l'homme fondamentaux, et surtout sur le manque d'impartialité et d'indépendance des tribunaux, pourtant exigé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il souligne que le manque d'indépendance et d'impartialité semble souvent provenir d'une forme de corruption au sens large, c'est-à-dire de « l'abus d'une position publique en vue d'un intérêt privé ». Mais comme il est difficile de réunir des preuves solides qui confirment qu'une décision de justice a été influencée par des actes de corruption, la Cour de Strasbourg s'est montrée prudente et, plutôt que d'attribuer ce manque d'indépendance à des pratiques de corruption, a préféré se contenter de conclure à l'absence de l'indépendance nécessaire. La corruption judiciaire n'entraîne pas seulement l'iniquité des procès, la distorsion du principe de l'égalité des armes, une atteinte à la présomption d'innocence ou des retards délibérés de la procédure, elle menace également d'autres droits fondamentaux. Sir Nicolas salue l'initiative de l'Assemblée et présente brièvement le document établi par l'EHRA, en soulignant le manque d'informations accessibles, cohérentes et complètes sur la mise en œuvre de la législation nationale relative à la corruption judiciaire.

Mme Monica Macovei, membre du Parlement européen, ancienne ministre de la Justice de Roumanie, rappelle comment elle a contribué, en sa qualité de ministre roumaine de la Justice, à la mise en place d'un service du ministère public consacré à la lutte contre la corruption. La première personnalité de haut niveau à faire l'objet d'une enquête de ce nouveau service a été le Vice-Premier ministre de son propre gouvernement. Initialement, ce service avait été créé dans l'espoir que des poursuites seraient engagées contre les membres de l'opposition. Mais grâce à l'influence de la Commission européenne et des autres partenaires européens, il a poursuivi sa mission. Une justice indépendante et non corrompue n'a pas les faveurs d'une classe politique corrompue. La corruption judiciaire est la pire forme de corruption, car c'est aux tribunaux qu'il appartient de débarrasser les

autres organes de ce fléau. Il ne suffit pas de recommander la pleine indépendance des juges, leur rémunération importante et leur nomination à vie, encore faut-il être attentif au choix des titulaires de cette fonction. De même, la création de conseils supérieurs de la magistrature chargés de régir le système judiciaire ne garantit pas en soi la répression des juges corrompus ; elle a parfois conduit, au contraire, à la défense corporatiste de leurs intérêts. Certains juges sont même opposés à l'uniformisation de la jurisprudence, qu'ils considèrent comme une violation de leur indépendance, ce qui rend l'issue des poursuites imprévisible. Le ministre de la Justice est au moins responsable devant ses électeurs lorsqu'il use de son pouvoir disciplinaire, contrairement aux conseils supérieurs de la magistrature. La pression accrue qui s'exerce sur les juges en Roumanie les a amenés à augmenter leurs « tarifs » et à choisir des méthodes plus élaborées pour éviter que ces pratiques ne soient décelées. Mme Macovei recommande de vérifier soigneusement la candidature de chaque juge avant sa nomination ou sa promotion, d'uniformiser la jurisprudence pour faciliter la détection de décisions de justice inhabituelles, d'améliorer la publicité des décisions de justice et la qualité de leurs motifs et d'éliminer les juges corrompus du système judiciaire, en les révoquant totalement, au lieu de se limiter à diminuer leur salaire.

Suit une discussion à laquelle participent **M. Fabritius** (qui remercie Mme Macovei de sa description assez sombre de la situation en Roumanie ; il lui demande si celle-ci devrait empêcher l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen et ce qu'elle pense de l'initiative récemment prise pour exonérer les parlementaires de leur responsabilité pénale pour corruption), **M. Díaz Tejera** (qui observe que les juges subissent également les pressions excessives d'autres juges et des médias ; le désir de devenir célèbre peut également corrompre les juges), **M. Aneur** (qui fait remarquer que le débat au Maroc a porté sur l'indépendance des juges vis-à-vis du pouvoir politique), **M. Chope** (qui demande si une situation aussi alarmante risque d'empêcher l'application au sein de l'Union européenne du Mandat d'arrêt européen, évoquant à ce propos le cas d'un homme d'affaires croate ; le fait d'accorder aux juges de la Cour de justice de l'Union européenne la possibilité d'exprimer des opinions dissidentes, comme c'est déjà le cas au sein de la Cour de Strasbourg, permettrait-il de renforcer la transparence de cette juridiction ?), **M. Le Borgn'** (qui partage l'avis de M. Diaz Tejera au sujet de certains juges mus par un désir effréné de médiatisation et demande dans quelle mesure les juges et leurs familles doivent bénéficier d'une protection physique contre les menaces qui pèsent sur eux), **M. Gross** (qui demande à M. Bratza quelles mesures pourraient être prises pour atténuer les pressions exercées sur les jeunes juges et remercie Mme Macovei d'avoir parlé si ouvertement), **M. Sasi** (qui demande quel serait le niveau de salaire optimal pour un juge et quelle importance accorder à la perception de la corruption).

En réponse à ces questions, **Mme Macovei** tient à souligner que, si elle a mis en avant l'exemple qu'elle connaît le mieux, celui de la Roumanie, de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, notamment, connaissent des problèmes similaires (par exemple dans les Balkans, où elle a exercé l'activité de consultante après la guerre). La Roumanie dispose au moins d'un mécanisme de répression de la corruption qui fonctionne, malgré les tentatives répétées de supprimer ce service spécial du ministère public qui continue à enquêter sur les représentants des autorités actuelles. La Roumanie doit indéniablement être autorisée à adhérer à l'espace Schengen, puisque le système d'information Schengen n'a rencontré aucun problème depuis 2007. Elle reconnaît que les juges subissent la pression des médias et qu'ils devraient avoir la force de résister à des pressions inhérentes à leur fonction. La Cour constitutionnelle roumaine a fait échec à la tentative inattendue d'exonérer les parlementaires et certains hauts fonctionnaires de leur responsabilité pénale pour corruption, motivée précisément par l'efficacité du système de répression. Elle considère que le Mandat d'arrêt européen est un moyen efficace de lutter contre la criminalité organisée. Cette coopération internationale a en effet renforcé la pression exercée sur les juges par leurs pairs, ce qui les oblige à mieux travailler et à améliorer leur argumentation. S'agissant de la Cour de justice de l'Union européenne, elle ne pense pas que l'incapacité des juges à exprimer une opinion dissidente les rende plus enclins à la corruption. Elle invite les pays à suivre en plus grand nombre l'exemple roumain de l'engagement résolu de poursuites à l'encontre des responsables de toutes les tendances de l'échiquier politique. Le Président roumain continue à soutenir l'indépendance de la justice. Pour ce qui est de la protection des juges, elle n'a eu connaissance d'aucun cas de menaces physiques proférées à l'encontre de juges en Roumanie, mais cette situation pourrait être différente ailleurs, par exemple pour les juges saisis d'affaires liées à la mafia en Italie. Il ne fait aucun doute que les juges doivent être soumis à la déclaration de leur patrimoine, ce qui ne sera pas dommageable dans les pays faiblement touchés par la corruption.

M. Bratza partage une partie des hésitations de M. Chope au sujet du Mandat d'arrêt européen ; certaines affaires témoignent de l'existence de problèmes, mais il considère, comme Mme Macovei, qu'il présente d'indéniables avantages. Quant aux opinions dissidentes, il a eu l'occasion de constater qu'elles permettent d'éviter le recours à des formules de compromis imprécises. Mais cette méthode présente l'inconvénient de dévoiler la prise de position de chaque juge, ce qui peut donner lieu à l'exercice de pressions. Toutefois, le mandat de neuf ans non renouvelable contribue à préserver les juges de toute pression. Le problème peut se poser lorsqu'un juge n'atteint pas l'âge de la retraite au terme de son mandat de neuf ans à Strasbourg. Le Comité des Ministres a invité les États à prendre des mesures à ce propos. La pratique britannique du « détachement », qui permet à un juge de réintégrer le poste qu'il occupait auparavant, pourrait être un exemple à suivre. Enfin, il regrette que sous sa présidence la Cour de Strasbourg n'ait pas examiné une violation de l'article 6 dans une affaire où un quotidien avait été reconnu coupable de diffamation dans une série de décisions de justice rendues à plusieurs reprises par le même juge, à la suite d'actions engagées par le même responsable politique.

Mme Telbis, secrétaire générale de l'EHRA, a constaté à l'occasion des recherches qu'elle a effectuées pour préparer cette audition que le pouvoir disciplinaire, le salaire des juges (qui ne semble pas avoir une influence décisive sur le degré de corruption) et la perception de la corruption par la population en général (d'après les enquêtes réalisées par Transparency International) présentent d'énormes différences d'un pays à l'autre.

Le **rapporteur** remercie les experts et la commission de cet excellent débat et annonce qu'il continuera, dans le rapport qu'il prépare, à désigner et stigmatiser les pays dans lesquels l'indépendance de la justice doit être renforcée.

Partie II – Le rôle des parlements nationaux dans le renforcement de la capacité et de la responsabilité du pouvoir judiciaire

(conjointement avec la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles)

Mme Anna-Maja Henriksson, ministre finlandaise de la Justice, souligne que le problème de la corruption, qui touche également le pouvoir judiciaire, est un phénomène mondial et que de nombreux acteurs, y compris les parlements, peuvent lutter contre lui. Les parlements ont en effet le pouvoir d'adopter des textes de loi qui comportent des dispositions spécifiques. La législation relative à la lutte contre la corruption peut prévoir des sanctions, mettre en place des procédures de contrôle, autoriser l'accès aux informations relatives à l'action de l'ensemble des décideurs, protéger les donneurs d'alerte, prévoir des dispositions relatives au financement des partis et aux campagnes électorales, ainsi qu'imposer aux acteurs politiques de déclarer leurs revenus. Les parlements disposent également de leurs propres mécanismes de surveillance, sous la forme de commissions, d'auditeurs ou de médiateurs. La lutte contre la corruption dépend donc dans une large mesure de l'engagement des parlements, mais il importe que le pouvoir judiciaire et l'administration publique participent également à ce processus. Lorsqu'ils appliquent la législation, les gouvernements devraient examiner s'il y a lieu de la modifier. En Finlande, la ministre de la Justice a nommé un groupe de travail sur le trafic d'influence, qui réfléchit à un projet de loi sur cette forme de corruption et au perfectionnement de la législation relative à la corruption internationale. La ministre souligne également le rôle joué par les citoyens et la société civile dans la répression de la corruption grâce au contrôle des décideurs, qui est une composante essentielle d'un État fondé sur la démocratie, l'État de droit et les libertés fondamentales. L'Union européenne doit également promouvoir ces valeurs et la Commission européenne a récemment publié un rapport sur les moyens de renforcer l'État de droit dans les États membres de l'Union européenne. La ministre conclut en attirant l'attention sur l'énorme responsabilité des parlementaires dans l'établissement de normes relatives à la lutte contre la corruption.

M. David Kosař, professeur de droit, Université Masaryk (République tchèque), aborde la question du rôle des parlements dans le renforcement de l'obligation de rendre des comptes faite aux juges et évoque un projet d'étude consacrée à la République tchèque et à la Slovaquie. Il indique que l'égarment des juges peut prendre une double forme : les décisions qu'ils prennent peuvent ne pas être conformes aux intérêts de la société ou poser problème du point de vue moral. Ainsi, en Europe centrale, les juges ont recours à diverses techniques pour éviter de rendre une décision de justice : ils statuent uniquement sur des points de procédure ou scindent les affaires en plusieurs dossiers. M. Kosař développe la notion de « l'obligation faite au juge de rendre des comptes » au sens large et au

sens étroit du terme. Au sens large, cette obligation est constituée d'un ensemble de normes destinées à évaluer les actes des juges ; au sens étroit du terme, elle est considérée comme une relation ou une disposition institutionnelle en vertu de laquelle un juge peut être tenu de rendre des comptes devant une instance. Les parlements nationaux disposent d'un très petit nombre de dispositifs en rapport avec le sens étroit de l'obligation faite aux juges de rendre des comptes : soit l'usage du « bâton », sous forme de destitution, rétrogradation, sanction disciplinaire, plainte, nouvelle affectation, mutation, soit le recours à la « carotte », sous forme de promotion, de détachement, d'affectation temporaire au ministère de la Justice ou de nomination à un poste de président de tribunal, soit encore l'emploi des deux méthodes. Les instances d'autorégulation du pouvoir judiciaire y recourent habituellement. Mais les parlements nationaux ont à leur disposition une pléthore de dispositifs destinés à faire respecter l'obligation de rendre des comptes faite aux juges, prise au sens large du terme : dispositifs préventifs (nomination, code de déontologie des juges), dispositifs de transparence (publication de l'ensemble des décisions de justice, compte rendu des procès, large diffusion des postes vacants au sein de l'appareil judiciaire, publication de statistiques judiciaires, etc.), mesures institutionnelles (création ou suppression de tribunaux, mise en place d'assesseurs, transfert de compétence, etc.), dérogations légales et mesures budgétaires ou élaboration de dispositions relatives à la nomination des présidents de tribunaux, qui jouent un rôle déterminant dans la carrière des jeunes juges. En conclusion, M. Kosář souligne qu'après l'émancipation du pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'exécutif et du législatif, grâce à la création de conseils supérieurs de la magistrature dans les pays qui ont adhéré à l'Union européenne et au Conseil de l'Europe, les parlements cherchent à présent à reprendre le contrôle du système judiciaire, car la « justice interne » rendue par ces conseils supérieurs de la magistrature s'est révélée peu efficace.

M. Kaarlo Tuori, professeur de droit, Université de Helsinki, membre finlandais de la Commission de Venise, développe trois questions d'actualité : la légitimité, l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes du pouvoir judiciaire. Ces trois éléments sont liés les uns aux autres. Les dispositions non contraignantes édictées par le Conseil de l'Europe avaient privilégié à juste titre l'indépendance de la justice, considérée comme un point de départ, en sous-estimant les deux autres éléments. Cette optique évolue doucement, puisque les avis de la Commission de Venise mettent de plus en plus l'accent sur l'obligation de rendre des comptes. En matière de légitimité, le pouvoir judiciaire ne bénéficie pas d'une légitimité démocratique directe, mais il devrait jouir d'une légitimité indirecte, issue de la légitimité démocratique de la législation, sans quoi il ne serait qu'une instance d'experts spécialisés dans l'application impartiale de la loi. Quant à l'indépendance, son rôle premier est de garantir l'impartialité de l'application de la loi et de maintenir indirectement la légitimité du pouvoir judiciaire. L'indépendance fonctionnelle suppose que les juridictions et les juges ne soient soumis à aucune influence extérieure excessive, y compris celle du parlement, à quelques exceptions près, comme celle de l'amnistie, lorsqu'elles sont prévues par la Constitution. L'indépendance institutionnelle est difficile à définir et se subdivise en divers éléments : nomination des juges, administration de la justice, situation budgétaire, etc. Les pays européens mettent l'accent sur la nomination des juges et sur l'opportunité de la participation du parlement et du gouvernement à cette décision. Selon la Commission de Venise, le parlement ne devrait pas nommer les juges, car cette pratique entraînerait une politisation de ces nominations. En Europe occidentale et en Finlande, la nomination des juges relève principalement de l'exécutif. La Commission de Venise a recommandé aux États d'Europe centrale, orientale et occidentale la création de conseils supérieurs de la magistrature, chargés de l'administration de la justice. Sur le plan budgétaire, le pouvoir judiciaire devrait avoir son mot à dire, même si la décision finale appartient au parlement. L'indépendance institutionnelle varie considérablement d'un pays européen à l'autre et le Comité des Ministres admet cette diversité. L'obligation faite aux juges de rendre des comptes est une notion complexe. Elle peut être juridique, c'est-à-dire judiciaire ou disciplinaire, ou simplement publique, c'est-à-dire s'exercer vis-à-vis de l'opinion publique. Certains pays accordent une immunité totale aux juges, d'autres n'en accordent aucune et d'autres encore leur accordent une immunité de fonction. La Commission de Venise estime qu'une immunité de fonction limitée se justifie. Elle devrait se limiter aux actes légaux exécutés dans l'exercice des fonctions judiciaires, sans porter sur les actes de corruption, le trafic d'influence, les pots-de-vin ou les autres infractions qui ne sont pas liées aux fonctions judiciaires. Selon la Commission de Venise, le parlement ne devrait pas être autorisé à lever l'immunité d'un juge, car cette prérogative devrait appartenir au Conseil supérieur de la magistrature, également compétent pour infliger des sanctions disciplinaires. L'obligation faite aux juges de rendre des comptes exige de la transparence, l'expression publique d'un raisonnement et une couverture médiatique. Les parlements peuvent jouer un rôle dans ce domaine, en représentant l'opinion publique, en luttant contre la corruption et en portant cette question à l'attention des citoyens au moyen de débats publics ou de rapports consacrés

par des commissions parlementaires à la situation de la corruption. Aucun obstacle ne devrait empêcher les autorités chargées de la lutte contre la corruption de rendre compte de leur action au parlement. Mais il importe que le parlement débattenne uniquement de questions générales et non d'affaires précises de corruption, sans quoi la confiance des citoyens s'en trouverait ébranlée.

Suit une discussion à laquelle participent **MM. Maruste** (qui interroge M. Tuori sur la légitimité des juges des cours constitutionnelles nommés par les parlements), **Cilevičs** (pour qui l'indépendance des juges des cours constitutionnelles est identique à celle des médiateurs et des autres instances du même genre et se demande à qui confier la fonction d'arbitre suprême chargé du contrôle des juges, compte tenu de la solidarité qui règne au sein de cette corporation), **Díaz Tejera** (qui s'interroge sur la frontière entre le droit et la politique dans un pays démocratique), **Lord Tomlinson** (qui déclare que le débat porte trop sur les aspects négatifs de la question, sans relever les éléments positifs de la situation) et **Mme Taktakishvili** (qui s'interroge sur l'obligation faite aux responsables politiques de rendre des comptes à la justice en Géorgie, où le Conseil supérieur de la magistrature a été récemment remplacé, et se demande si cette instance devrait être habilitée à saisir la Cour constitutionnelle).

M. Kosař répond à M. Díaz Tejera qu'il est extrêmement difficile de définir une frontière entre le droit et la politique, même si les affaires de corruption donnent lieu à l'utilisation de certaines techniques, comme la révocation d'un juge sans motif ou sa rétrogradation. Pour répondre à Mme Taktakishvili, il convient que le Conseil supérieur de la magistrature puisse saisir la Cour constitutionnelle pour procéder à la révision d'un texte de loi. Il répond à M. Cilevičs que la solidarité au sein d'une corporation existe dans tous les milieux professionnels et à Lord Tomlinson que le débat actuel s'inscrit dans le cadre d'un examen critique pratiqué par une instance interne et que les spécialistes d'une question ont toujours tendance à s'appesantir sur les problèmes à régler.

M. Tuori déclare que la nomination des juges de la Cour constitutionnelle est un cas particulier, où il est difficile de tracer la limite entre le droit et la politique. Des dispositions procédurales doivent exister, par exemple l'obligation de majorité qualifiée pour la nomination des juges, imposée pour d'autres instances indépendantes. Quant aux nominations faites par le Conseil supérieur de la magistrature, la Commission de Venise considère que ce dernier ne devrait pas être uniquement composé de juges, mais également de représentants de la société civile et de professionnels du droit, pour éviter tout risque de corporatisme.