



Risques de corruption dans le système de justice pénale et outils d'évaluation

Dirigé par Richard E. Messick
et Sofie A. Schütte

Traduction français : Sofia M. Wickberg, Alice Lemarignier
Editrice des recherches sur le secteur judiciaire: Sofie A. Schütte

U4 est un centre de ressources qui s'adresse aux praticiens du développement souhaitant trouver des solutions aux défis liés à la corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans leur travail.

Le centre de ressources U4 est géré par Chr. Michelsen Institute (CMI) qui est une fondation indépendante de recherche en sciences sociales travaillant sur les questions de développement. U4 est financé par: DFAT (Australie), CTB/BTC (Belgique), DDC (Suisse), Danida (Danemark), DFID (Royaume-Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère des Affaires étrangères finlandais .

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux du ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des agences partenaires de U4.

(Copyright 2015 - CMI/U4).

Risques de corruption dans le système de justice pénale et outils d'évaluation

Dirigé par
Richard E. Messick et Sofie A. Schütte

Traduction français : Sofia M. Wickberg, Alice Lemarignier
Editrice des recherches sur le secteur judiciaire: Sofie A. Schütte

U4 Issue
Mai 2015 No 13



Sommaire

Résumé.....	iii
Contributeurs	iv
Remerciements.....	v
1. Introduction	1
1.1 Les points de décision communs aux différentes phases du système de justice pénale.....	1
1.2 Risques communs à l'ensemble des pays et des institutions.....	4
1.3 Risques non traités dans le rapport	5
1.4 Evaluations par pays	5
1.5 Bibliographie	7
2. Enquêtes	8
2.1 Etapes fondamentales de la procédure d'enquête.....	8
2.2 Risques de corruption antérieurs à l'enquête.....	8
2.2.1 Menaces à la mission de la police liées à l'environnement de travail et à l'administration.....	8
2.2.2 Recrutement de candidats inadéquats à la fonction d'officier de police	9
2.3 Risques de corruption dans le temps de l'enquête.....	9
2.4 Risques de corruption affectant la légitimité des enquêtes	10
2.5 Réduire les risques de corruption policière	11
2.6 Outils d'évaluation des risques de corruption policière	11
2.6.1 Outil permettant l'évaluation de l'expérience des citoyens en matière de corruption policière : l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité	12
2.6.2 Outil pour évaluer l'attitude des agents de police face aux abus : les études sur l'intégrité de la police.....	12
2.6.3 Compilation d'outils pour l'évaluation des opérations et du niveau d'intégrité à destination des Etats souhaitant évaluer l'ensemble de leurs services de police	15
2.7 Bibliographie	17
3. Poursuites judiciaires	20
3.1 Activités et responsabilités du parquet	20
3.2 Risques et formes de corruption les plus répandus dans le processus de poursuite judiciaire.....	21
3.3 À quels outils peut-on faire appel pour détecter et réduire les risques de corruption des procureurs ? ..	22
3.3.1 Création d'un système de normes professionnelles et de directives décisionnelles et opérationnelles transparentes et détaillées	23
3.3.2 Mise en place de systèmes de gestion et de contrôle interne efficaces.....	24
3.4 Utilisation par les procureurs des outils d'évaluation existants	24
3.5 Conclusion.....	27
3.6 Bibliographie	28
4. Procès	30
4.1 Etapes fondamentales du règlement ou du procès d'une affaire pénale.....	30
4.2 Risques et formes de corruption : qui exerce un pouvoir discrétionnaire et comment le surveiller ?..	31
4.2.1 Les juges.....	32
4.2.1.1 Risques liés aux procès et aux procédures d'appel, et mécanismes de surveillance permettant de réduire ces risques	32
4.2.1.2 Risques liés à la structure organisationnelle de la justice et mécanismes de surveillance permettant de réduire ces risques.....	33
4.2.2 Les avocats de la défense.....	34

4.2.3	Le personnel judiciaire	34
4.2.4	Les jurés et les assesseurs qualifiés ou non-qualifiés	36
4.2.5	Les victimes, témoins et leurs familles	36
4.3	À quels outils peut-on faire appel pour mesurer l'ampleur et la fréquence des risques de corruption lors de procès et de procédures d'appel ?	36
4.3.1	Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale de l'ONUDC	36
4.3.2	Guide de mise en œuvre de l'Article 11 de la CNUCC et cadre d'évaluation	37
4.3.3	Le scan d'intégrité judiciaire de GIZ et les mesures d'application des principes de Bangalore	37
4.3.4	Les évaluations nationales d'intégrité et de capacité judiciaires	37
4.3.5	Liste de contrôle et de diagnostic de <i>Transparency International</i>	38
4.4	Conclusion: Les outils d'évaluation permettent-ils de mesurer les risques de corruption les plus répandus ?	38
4.5	Bibliographie	40
5.	Détention et peines	42
5.1	Risques de corruption dans les maisons d'arrêt et les prisons, et conditions de développement de ces risques	43
5.2	Réduire les risques de corruption dans les maisons d'arrêt et les prisons	45
5.2.1	Définir des règles professionnelles claires	45
5.2.2	Fournir une formation	46
5.2.3	Mettre en place des mécanismes de transparence	46
5.3	Evaluations des risques de corruption dans les maisons d'arrêt et dans les prisons	47
5.4	Le besoin d'outils d'évaluation précis	48
5.5	Bibliographie	50
6.	Conclusion	51
6.1	Nécessité d'une analyse intégrée des risques de corruption dans le système de justice pénale	51
6.1.1	Points communs au niveau des risques et des outils d'évaluation	52
6.1.2	Divergences au niveau des risques et des outils d'évaluation	52
6.1.3	Appel au développement d'instruments intégrés d'évaluation des risques de corruption et à l'accessibilité de ces évaluations	53
Annexe: Questions ayant orienté les auteurs de ces chapitres		54

Résumé

Ce document d'analyse U4 est destiné aux responsables politiques des pays en développement et à leurs citoyens, ainsi qu'aux partenaires U4 de la communauté des donateurs, et leur fournit un aperçu des éléments les plus sensibles à la corruption dans chacune des étapes de la procédure pénale, de la phase d'enquête et du procès jusqu'à l'incarcération. Chaque chapitre est consacré à l'une des phases de la procédure pénale, établissant un panorama des responsables impliqués, des tâches qu'ils effectuent, des risques de corruption les plus répandus et des outils d'évaluation disponibles, ainsi qu'une évaluation de la pertinence de ces outils lorsque cela est possible. Quelques approches de réduction des risques sont également présentées mais ce document porte surtout sur l'analyse et l'évaluation des risques.

Après une présentation de la problématique dans le chapitre 1, le chapitre 2 résume les formes de corruption les plus répandues durant la phase d'enquête et présente trois types d'outils d'évaluation, à savoir (a) des outils permettant d'évaluer l'expérience des citoyens en matière de corruption policière. L'enquête internationale sur les victimes de la criminalité (*International Crime Victims Survey*) est sans doute l'instrument le plus connu de cette nature. Elle propose une évaluation de la corruption policière dans le temps et dans plusieurs villes et pays, et pourrait facilement s'étendre à d'autres paramètres. (b) Des instruments mesurant l'attitude des agents de police à l'égard des abus. Une enquête sur l'intégrité policière a été utilisée dans plusieurs pays et pourrait être reproduite plus largement. (c) Des outils permettant d'évaluer les opérations et l'intégrité, destinés aux pays qui souhaitent évaluer l'ensemble de leurs services de police. La police sud-africaine (*South African Police Service*) et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ont publié des guides détaillés pouvant apporter un éclairage sur l'utilisation de ces différents outils.

Le chapitre 3 donne un aperçu général des activités et des responsabilités des chambres du parquet, ainsi que des risques de corruption les plus répandus dans la phase de poursuite pénale. L'étude des risques de corruption au sein des chambres du parquet est un sujet relativement récent, et la plupart des exemples de bonnes pratiques dans le domaine sont issus de pays développés. Seuls quelques évaluations internationales ont été réalisées, notamment par le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Etats Américains. Ce chapitre montre néanmoins qu'une évaluation simple des risques de corruption – suivie d'un ajustement des politiques et des procédures – peut être réalisée avec des ressources limitées, à l'aide d'une expertise extérieure si nécessaire.

Le chapitre 4 résume les responsabilités des juges, des avocats et du personnel judiciaire lors d'un procès ou d'une procédure d'appel, et analyse les risques de corruption auxquels ils sont exposés. Ce chapitre explore plus particulièrement les étapes durant lesquelles ces agents peuvent exercer un certain pouvoir discrétionnaire et étudie l'efficacité des mécanismes de contrôle. Plusieurs outils d'évaluation des risques de corruption durant un procès ou une procédure d'appel sont disponibles, notamment la Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale de l'ONUDC et les évaluations nationales d'intégrité et de capacité judiciaires; le Guide d'application et de cadre d'évaluation pour l'article 11 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC); le scan sur l'intégrité judiciaire (*Judicial Integrity Scan*) et les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire fait par GIZ; et le questionnaire de diagnostic de *Transparency International*. Ces outils connaissent néanmoins certaines limitations; il serait donc nécessaire de développer de nouveaux outils et des techniques innovantes permettant d'analyser de manière intégrée l'ensemble des acteurs institutionnels participant au système de justice pénale.

Le chapitre 5 offre un panorama des risques de corruption dans les phases pénitentiaires et correctionnelles. De nombreux centres de détention et de nombreuses prisons fonctionnent en dehors de tout contrôle public. La position de soumission dans laquelle se trouvent les prisonniers, le pouvoir

discrétionnaire des agents des services correctionnels et l'anxiété des familles et des proches des prisonniers créent un environnement favorable à la corruption. Il existe de nombreux travaux portant sur l'efficacité de l'administration des centres correctionnels, mais peu d'attention a été portée sur l'évaluation des risques de corruption dans les phases de détention et d'incarcération. Les Philippines et l'Afrique du Sud comptent parmi les rares exemples de pays où de telles études ont été réalisées.

Les connaissances dont nous disposons actuellement sur la corruption dans les différentes étapes du système de justice pénale proviennent de l'expérience des pays développés. Les causes de la corruption sont néanmoins souvent les mêmes dans tous les pays. En utilisant les outils de mesure de la corruption disponibles, le défi qui se présente aux praticiens est d'identifier dans des évaluations générales les sections qui traitent spécifiquement des risques de corruption liés au système de justice pénale. Ce document conclut sur la nécessité de développer des outils intégrés d'évaluation des risques de corruption et de rendre les rapports qui en découlent accessibles. Seule une vision d'ensemble du secteur de la justice pénale peut permettre d'identifier les interpénétrations et les liens de dépendance au sein de la chaîne pénale, ouvrant ainsi la voie à des réformes ciblées et à une stratégie globale de lutte contre la corruption.

Contributeurs

Jay S. Albanese est criminologue et professeur à la *Wilder School of Government and Public Affairs* à *Virginia Commonwealth University*. Il a occupé les fonctions de directeur du centre international du *National Institute of Justice*, le centre de recherche du département de la Justice des Etats-Unis. Son travail porte sur le crime organisé, la criminalité transnationale, le droit pénal comparé et la déontologie. Il est l'auteur de *Transnational Crime and the 21st Century: Criminal Enterprise, Corruption, and Opportunity* (2011) et l'éditeur de *The Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* (2014). Il est membre du conseil exécutif de l'*American Society of Criminology* et membre fondateur de *Criminologists without Borders*.

Heike Gramckow est conseillère principale et directrice intérimaire en charge de la pratique au sein du *Justice and Legal Institutions Group* dans le pôle Gouvernance de la Banque mondiale à Washington, DC, où elle apporte ses conseils sur les questions de réformes judiciaires, dirige des projets de réforme judiciaire et mène des projets de recherche associés. Elle travaille avec des procureurs et avec d'autres acteurs de la justice pénale au Etats-Unis et ailleurs depuis près de 25 ans. Avant de rejoindre la Banque mondiale, elle occupait les fonctions de directrice adjointe de la division internationale du *National Center for State Courts* et de directrice de la recherche et du développement au sein du *American Prosecutors Research Institute*. Elle a été associée à des programmes de réformes judiciaires en Argentine, en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, en Egypte, en Haïti, en Indonésie, au Kenya, au Mali, au Mexique, en Mongolie, au Maroc, au Nigéria, en Papouasie Nouvelle Guinée, en Roumanie, en Serbie, en Syrie et aux Emirats Arabes Unis.

Gary Hill est président du *Contact Center, Inc.*, un centre international, sans but lucratif, d'échange d'informations et d'orientation travaillant dans les secteurs des droits de l'homme, de la justice pénale et de l'illettrisme. Il est également directeur de l'*International Corrections and Prisons Association Staff Training and Development Group* et occupe les fonctions de spécialiste des questions correctionnelles au sein de plusieurs associations internationales et universités. Il a développé un manuel à l'intention du personnel de mission en charge des questions correctionnelles, pour le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Il travaille sur les questions correctionnelles depuis 1964, fournissant des conseils sur le terrain et développant des manuels de formation pour plus de 40 pays. Il a reçu la plus haute distinction de l'*American Correctional Association*.

Victoria Jennett est une consultante indépendante spécialisée dans les réformes de justice pénale, la lutte contre la corruption et le respect des droits de l'homme. Elle a travaillé auprès d'organisations internationales, d'organisations non-gouvernementales et de centres de recherche pour enquêter sur des cas de corruption, façonner des stratégies anti-corruption, former des juges et des avocats spécialisés dans la défense des droits de l'homme et dans la lutte contre la corruption, et contribuer à la mise en œuvre de programmes de respect des droits de l'homme dans divers systèmes juridiques. Elle a occupé les fonctions de chef de la section des droits de la propriété au sein de la mission de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) au Kosovo. Elle a également travaillé au sein du département de recherche de *Transparency International*.

Richard E. Messick est consultant auprès d'organisations internationales, d'agences de développement et d'organisation non-gouvernementales, spécialisé dans les questions de développement juridique et de lutte contre la corruption. Dans son rôle de procureur aux Etats-Unis, il a conseillé des partis politiques, des titulaires d'une fonction publique, des entreprises et des comités politiques en matière de financement de campagne électorale et d'éthique. Il a également représenté des personnes physiques et morales, devant les cours locales et fédérales, dans des affaires de fraude et de corruption. Après avoir occupé les fonctions de conseiller principal de la commission des affaires étrangères du Sénat des États-Unis, il a rejoint la Banque mondiale où il s'est intéressé, jusqu'à sa retraite, aux réformes législatives et judiciaires et aux projets de lutte contre la corruption. Ses travaux ont été publiés dans des revues universitaires et dans la presse nationale, notamment dans *American Political Science Review*, le *World Bank Research Observer*, le *Wall Street Journal*, et le *Washington Post*. Il est également l'un des contributeurs principaux du *Global Anticorruption Blog*.

Sofie Arjon Schütte est coordinatrice de programme au *U4 Anti-Corruption Resource Centre* (U4) à Bergen, en Norvège, où elle mène des projets de recherche, apporte des conseils stratégiques et organise des formations à destination des partenaires du U4 et du grand public. Elle est responsable des activités du U4 en matière de justice et commissions anti-corruption. De 2004 à 2008, elle a travaillé comme conseillère auprès du Partenariat pour la réforme de la gestion des affaires publiques en Indonésie (Programme des Nations Unies pour le développement) et comme experte auprès de la Commission indonésienne pour l'éradication de la corruption à Jakarta, qui est le sujet de sa thèse de doctorat et de plusieurs publications. Elle a effectué diverses missions professionnelles de courte durée au Bénin, au Bhoutan, au Cambodge, au Malawi et en Zambie.

Remerciements

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leurs commentaires constructifs sur les versions initiales de ce document : Constanze von Söhnen (UNODC); Amelia Robertson, Tanya Pridannikoff, et Kristian Futol (*Australian Department of Foreign Affairs and Trade*); Elodie Beth (*United Nations Development Programme*); Matthew Stephenson (*Harvard Law School*); Elizabeth Hart (chercheuse indépendante); et Tina Søreide (*University of Bergen*). Nous remercions tout particulièrement Cathy Sunshine pour son fantastique travail éditorial.

1. Introduction

Richard E. Messick and Sofie A. Schütte

« *La justice pénale, essence lumineuse de la majesté* » – *Lois de Manou*, app. 200 avant J-C.

« *Sans la justice [...] les royaumes sont-ils autre chose que de grandes troupes de brigands ?* »
– St Augustin, *La Cité de Dieu*, app. 420 après J-C.

Peu de prérogatives sont aussi essentielles au gouvernement d'un Etat que l'application des lois sanctionnant le meurtre, le vol ou toute autre crime qui met en péril la sécurité des citoyens ou de leurs biens – et peu de domaines de l'Etat sont aussi susceptibles d'être pervertis par la corruption que les autorités judiciaires et policières. C'est l'essence même d'un système pénal qui est anéantie lorsqu'un criminel paie un agent de police pour « détourner le regard » ou un procureur pour classer une affaire, lorsqu'un malfaiteur soudoie un juge pour qu'il le reconnaisse non-coupable ou un gardien de prison pour qu'il le laisse en liberté. Comment peut-on parler de justice si la justice elle-même est à vendre ? Laisser la corruption dénaturer l'organisation judiciaire a de lourdes conséquences car les gouvernements qui n'appliquent pas le droit pénal de manière juste perdent « *l'essence lumineuse de leur majesté* » et ne deviennent que des « *troupes de brigands* ».

Empêcher que la corruption n'affecte la bonne application des lois est particulièrement important pour les pays en développement. « *Un cadre légal et un système judiciaire sains sont essentiels en vue de [...] maintenir l'ordre social* » note le Programme des Nations Unies pour le développement (2012, 56). Un système qui ne garantit pas la justice menace l'ordre social et accroît le défi du développement. Ce document d'analyse a pour objectif d'aider les pays en développement à identifier et éliminer les risques de corruption dans les différentes phases de la chaîne pénale : l'enquête, la poursuite du mis en cause et l'instruction de l'affaire, le jugement et l'incarcération des personnes soupçonnées d'avoir enfreint la loi. Il est destiné aux législateurs et aux citoyens des pays en développement ainsi qu'aux partenaires U4 de la communauté des donateurs. Il leur donne un aperçu des éléments les plus susceptibles à la corruption dans chacune des étapes de la procédure pénale et leur fournit des instruments pour mesurer ce phénomène dans l'ensemble du système.

Les quatre chapitres suivants identifient les risques de corruption communs aux différentes étapes du système de justice pénale: l'enquête, les poursuites, le procès et la détention. Chaque chapitre donne un aperçu des principaux acteurs, des tâches qu'ils effectuent, des instruments disponibles pour évaluer la corruption dans cette étape et, si possible, une évaluation de l'utilité de chacun de ces instruments. Quelques approches simples de la gestion des risques seront présentées mais ce document porte surtout sur l'analyse et l'évaluation des problèmes. Une liste des questions de recherche qui ont guidé le développement de ces chapitres est disponible en Annexe 1.

1.1 Les points de décision communs aux différentes phases du système de justice pénale

Du fait des différences de trajectoires historiques, de culture, de religion et d'héritage colonial, les systèmes de justice pénale des pays en développement affichent une diversité de dispositions institutionnelles déconcertante ; le fossé entre les systèmes civilistes et les systèmes de droit coutumier (*common law*) n'en étant qu'un exemple. Malgré ces différences, tous ont un fonctionnement de base similaire. Ainsi une évaluation des risques de corruption par étapes permet de mettre en place une approche commune à tous les pays. Le Schéma 1 illustre ces étapes, de

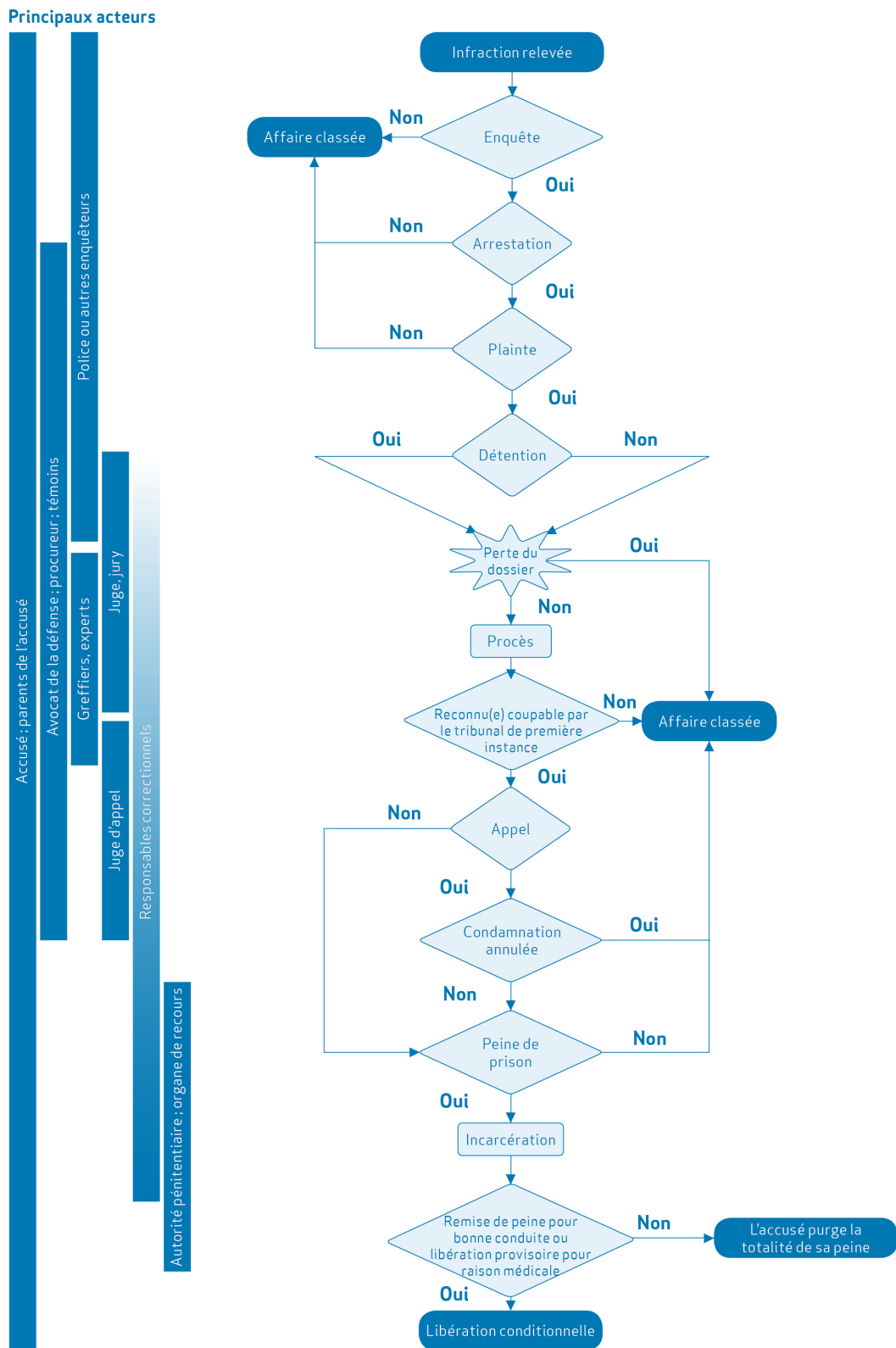
l'ouverture d'une enquête à l'incarcération, proposant un diagramme expliquant pour chaque phase quand et comment un dossier peut être clos avant l'incarcération.

Comme le montre ce schéma, la procédure pénale commence lorsque la police ou tout autre enquêteur apprend l'existence d'une infraction potentielle au droit pénal, par leur observation directe ou par un signalement provenant de victimes ou de témoins. La toute première étape est la décision de l'ouverture de l'enquête. Si l'on décide de ne pas ouvrir d'enquête, quel que soit la raison, l'affaire est classée. Par contre, si une enquête est ouverte, les enquêteurs, les procureurs, les juges et les représentants des services correctionnels doivent prendre toute une série de décisions, en commençant par déterminer si les preuves sont suffisantes pour établir un mandat d'arrêt pour un ou plusieurs suspects.

L'arrestation d'un individu en elle-même est rarement un élément suffisant pour justifier de traduire un suspect en justice. La décision de mettre en examen ou de porter plainte doit être prise sur la base des faits recueillis au moment de l'arrestation qui peuvent potentiellement être complétés par une enquête pré- ou post-arrestation. Comme le montre le Schéma 1, la décision de ne pas porter plainte met fin à l'affaire, alors qu'une mise en examen ou une plainte officielle conduit à la phase suivante : déterminer si le suspect doit être gardé en détention provisoire dans l'attente du procès ou mis en liberté sous caution. Dans les deux cas, un procès ou une procédure formelle sera entamé, durant lequel un juge, un jury ou une combinaison des deux déterminera si le suspect a commis les actes qui lui sont imputés et si ceux-ci constituent une infraction à la loi. Si le suspect est accusé d'une ou de plusieurs infractions, un juge décidera de la sanction appropriée : un sursis, une amende ou une peine d'emprisonnement. Si l'incarcération est retenue, le système carcéral prendra en charge le prévenu pendant toute la durée de la peine.

Ces prises de décision sont représentées dans le Schéma 1 par des étiquettes en forme de losange. Quel que soit le système, ces étapes ont un point commun : ceux qui décident de faire avancer ou de clore un dossier ne se voient opposer que peu de contraintes dans l'exercice de leur pouvoir. Il y a une raison à cela : contrôler et surveiller leurs décisions est coûteux, demande du temps et peut parfois s'avérer impossible. Une patrouille de police peut réclamer un pot-de-vin pour s'abstenir d'arrêter une personne interpellée ; si le suspect est coupable, il ou elle n'aura aucune raison de s'en plaindre. S'il est innocent et que cette menace d'arrestation est une tentative d'extorsion, la personne innocente devra tout de même tenter de convaincre l'organe de recours de la véracité de son histoire contre le déni des agents de police. Des facteurs similaires sont en jeu dans la décision de porter plainte, de détenir un suspect sans remise en liberté sous caution, de le condamner, de le punir ou de l'incarcérer : les responsables de ces prises de décision ne sont sujets qu'à très peu de contrôle. Les chapitres suivants montreront que même lorsque des mécanismes de contrôle existent, ceux-ci peuvent être corrompus.

Figure 1: Principaux acteurs et étapes de décisions dans le système de justice pénale



1.2 Risques communs à l'ensemble des pays et des institutions

Ce n'est que récemment que les législateurs des pays en développement et leurs partenaires pour le développement se sont intéressés à la corruption dans le système de justice pénale. Ainsi, les connaissances dont nous disposons actuellement proviennent de l'expérience des pays développés. Les chapitres suivants s'inspirent donc principalement de ceux-ci, mais l'analyse des pays en développement montre que les risques de corruption sont souvent similaires si non identiques. Il sera précisé lorsque des situations propres aux pays en développement pourraient mener à des types ou à des niveaux de risque différents. Les auteurs souhaitent que ce document encourage la réalisation d'analyse portant sur les risques de corruption propres aux systèmes de justice pénale des pays en développement.

Les exemples tirés des pays développés montrent qu'il existe plusieurs formes de corruption communes à toutes les étapes du processus judiciaire pénal ; les pots-de-vin en sont le phénomène le plus souvent signalé. Le risque de voir des agents de police, des procureurs, des juges ou des responsables des services correctionnels vendre leurs décisions au plus offrant est omniprésent, et les chapitres suivants identifient les facteurs qui exacerbent ce risque – bas salaires, déficit de moralité, manque d'autorité. L'expérience des pays développés révèle également que le risque de corruption augmente avec la concrétisation de la menace d'incarcération. A mesure que l'individu avance dans les étapes de la procédure pénale, il ou elle voit le risque de perdre sa liberté augmenter, les incitations à corrompre n'en étant que renforcées.

Les individus mais également des institutions entières, voire l'Etat lui-même peuvent être corrompus ; les chapitres qui suivent décrivent les conditions favorisant la corruption. L'ingérence politique est l'une de ces conditions – comme par exemple lorsqu'un parti au pouvoir pousse les représentants judiciaires à poursuivre certaines personnes ou groupes proches de l'opposition et d'ignorer les violations commises par d'autres. La corruption institutionnelle peut aussi naître de l'application des lois sur les jeux d'argent et de hasard, sur la consommation personnelle de drogues ou relatives à d'autres délits contraires aux bonnes mœurs. L'absence de consensus sur les dommages causés par ces infractions « sans victime », combinée aux importants profits générés, crée le risque que les services de police ou les organes chargés des poursuites judiciaires détournent le regard en échange d'un paiement.

Un risque que l'on retrouve dans toutes les institutions du secteur judiciaire est celui du favoritisme, du parti pris ou de la discrimination dans le recrutement, la promotion ou le licenciement du personnel. Des agents de police ou des services correctionnels ont pu obtenir leur poste grâce à leur appartenance raciale ou ethnique. Les hauts fonctionnaires, les juges et les procureurs ont pu être sélectionnés sur la base de leur opinion ou affiliation politique. Des pressions sous la forme de menace de licenciement ou de refus de promotion peuvent être utilisées pour influencer leurs décisions. Il est donc important dans toute analyse de déterminer si les procédures de recrutement, de promotion et les procédures disciplinaires ont été corrompues.

L'attention portée au processus de recrutement et de licenciement des membres du système de la justice pénale souligne un élément essentiel au bon fonctionnement du système : être libre de toute influence illégitime. Tous les systèmes comportent des dispositions visant à protéger leur membre, et plus spécifiquement les juges et les procureurs, des pressions du pouvoir et des passions du moment. Malgré la complexité pour identifier, dans chaque dossier ce qui représenterait une réponse « juste » ; le droit indique néanmoins que les condamnations et les jugements d'acquiescement doivent être conformes à la loi – et non aux dictats de la politique ou de la population.

L'argument de l'« *influence illégitime* » a cependant été utilisé pour soustraire les magistrats et le personnel judiciaire à tout examen externe et à empêcher que l'on puisse leur demander des comptes sur leurs activités. Des procureurs et juges ont affirmé qu'autoriser un tiers à examiner leurs décisions

permettrait à celui-ci d'exercer une influence illégitime sur leurs conclusions, et cela plus particulièrement quand ces décisions portent sur les accusations visant un suspect, sur une condamnation ou un acquittement. Ce problème a traditionnellement été résolu en plaçant la responsabilité du contrôle au sein-même de l'institution. Le contrôle des décisions judiciaires est ainsi réalisé par une juridiction supérieure, et les agissements des procureurs et des agents de police ont été placés sous la vigilance de services de contrôle interne à chaque institution. Cependant, comme l'explique les chapitres suivants, les risques de corruption augmentent quand le contrôle interne est l'unique mécanisme de surveillance utilisé. Les législateurs ont ainsi reconnu que les mécanismes de contrôle interne devaient être renforcés par un contrôle externe, tels que celui résultant du suivi citoyen des activités policières, d'un conseil supérieur de la magistrature, de comités consultatifs citoyens ou d'audiences parlementaires.

1.3 Risques non traités dans le rapport

Ce document aborde la question bien spécifique des risques de corruption propres au système de justice pénale. Il ne traite pas des autres risques qui peuvent affecter les institutions judiciaires en tant que membres du secteur public, comme par exemple les risques associés à l'achat de véhicules, de matériel informatique et de logiciels ou à l'acquisition d'autres biens et services nécessaires aux opérations quotidiennes des institutions judiciaires. Ce document d'analyse n'aborde pas non plus la question du détournement de fonds et de biens par le personnel des services de police, des services du procureur, des tribunaux ou du système correctionnel. De nombreux outils sont destinés à évaluer les risques dans les attributions de marchés publics ou à identifier les risques de corruption dans le secteur public plus généralement (se référer, entre autres, à Fazekas and Tóth 2014; Heggstad and Frøystad 2011; Martini 2012).

La plupart des employés du système de justice pénale sont des fonctionnaires. Ils sont par conséquent soumis aux mêmes règles que tous les fonctionnaires : lois sur les conflits d'intérêts, déclaration de patrimoine, lois sur l'accès à l'information, réglementations de protection des individus utilisant leur droit d'alerte et audits internes et externes. Les risques liés à l'absence ou au non-respect de ces règles sont également exclus de cette analyse ; il est pourtant indéniable qu'une faible observation de ces règles augmente considérablement les risques de corruption.

Il existe un risque propre au secteur judiciaire qui n'est pas abordé dans cette analyse ; c'est celui de la corruption dite « *pour une noble cause* ». Ce sont des actes qui corrompent les moyens du système pour atteindre ses fins (honorables). La fabrication de preuves en vue de condamner un suspect assurément coupable en est l'exemple le plus répandu, mais il existe d'autres illustrations du mépris des droits de l'accusé au nom de la sécurité des citoyens et de la lutte contre le terrorisme.

En excluant ces formes de corruption, les auteurs ne suggèrent aucunement que les pots-de-vin, l'extorsion ou toutes autres formes de corruption vénale sont plus dangereuses ou plus dignes d'attention que les autres. Ce choix vient de la nécessité de se concentrer sur un nombre limité de sujets, faute de place.

1.4 Evaluations par pays

De nombreux indices comparant les niveaux de corruption ou évaluant la qualité des systèmes juridiques et judiciaires dans différents pays contiennent des données qui peuvent servir au développement d'une évaluation des risques de corruption dans le système de justice pénale. L'Afrobaromètre a interrogé la population de 34 pays africains sur la fréquence des pots-de-vin versés aux agents de police pour « *éviter des problèmes [...] comme passer un poste de contrôle ou éviter une amende ou une arrestation* ». Le *Bertelsmann Transformation Index* note les pays sur l'indépendance de leurs tribunaux et sur la liberté des procureurs dans les affaires impliquant des membres de la fonction publique. Le *Judicial Reform Index* de l'*American Bar Association* comprend

une évaluation de l'efficacité des codes de la déontologie judiciaire et des mécanismes de plaintes destinés aux citoyens qui souhaitent signaler des fautes dans les pratiques judiciaires.

Veillez trouver ci-dessous une liste d'études nationales comportant des données particulièrement utiles à l'analyse des risques de corruption dans le système de justice pénale. Cette liste comporte des enquêtes recueillant les expériences ou la perception de la corruption et des analyses réalisées par des experts. Aucune de ces études ne porte spécifiquement sur le système judiciaire, elles ne peuvent donc pas remplacer une analyse sectorielle des risques. Prises dans leur ensemble, elles peuvent néanmoins permettre l'identification de domaines particulièrement vulnérables à la corruption, ainsi que les forces et les faiblesses du cadre institutionnel.

Enquête sur l'expérience et la perception de la corruption dans le secteur judiciaire

- *Enquêtes Globalbarometer pour l'Afrique, l'Asie, l'Amérique Latine, et le Moyen-Orient, le réseau Globalbarometer est en collaboration avec de nombreuses institutions régionales,* <http://bit.ly/1znPz9r>
- *Bertelsmann Transformation Index, Bertelsmann Foundation,* <http://bit.ly/1BvSwY3>
- *Projet Doing Business, Banque mondiale,* <http://bit.ly/1AfiagV>
- *Enterprise Surveys, Banque mondiale,* <http://bit.ly/1Ezf6mc>
- *Countries at the Crossroads (2004–2012), Freedom House,* <http://bit.ly/1FKjeNq>
- *Baromètre mondial de la corruption, Transparency International,* <http://bit.ly/1b1xmbH>
- *Global Integrity Report, Global Integrity,* <http://bit.ly/1GE5GGG>
- *Projet Vera-Altus Justice sur les indicateurs, Vera Institute of Justice,* <http://bit.ly/1AfiRQM>
- *World Governance Assessment, Overseas Development Institute,* <http://bit.ly/1b1xzeR>

Analyses du système judiciaire réalisées par des experts

- *Detention Procedure Assessment Tool, American Bar Association,* <http://bit.ly/1E51wBT>
- *Judicial Reform Index, American Bar Association,* <http://bit.ly/1HAqSLy>
- *Prosecutorial Reform Index, American Bar Association,* <http://bit.ly/1BvTvY0>
- *Rule of Law Index, World Justice Project,* <http://bit.ly/1EaY1fC>
- *Commission européenne pour l'efficacité de la justice, Conseil de l'Europe,* <http://bit.ly/1C4kWKk>

1.5 Bibliographie

Fazekas, M., and I. J. Tóth. *New Ways to Measure Institutionalised Grand Corruption in Public Procurement*. U4 Brief 2014:9. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Heggstad, K., and M. Frøystad. *The Basics of Integrity in Procurement*. U4 Issue 2011:10. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Martini, M. 2012. *Overview of Integrity Assessment Tools*. U4 Expert Answer 340. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

United Nations Development Programme. 2012. *Governance for Peace: Securing the Social Contract*. New York.

2. Enquêtes

Jay S. Albanese

2.1 Etapes fondamentales de la procédure d'enquête

Dans un Etat démocratique, la police est en charge, au minimum, de trois tâches : la prévention et la détection des infractions, le maintien de l'ordre public et l'assistance aux citoyens (UNODC 2011, 5; Bayley 2006). La surveillance des opérations de police est nécessaire à la diminution de la corruption et des abus de pouvoir, mais il est important que celle-ci soit compatible avec les objectifs de la police.

Une enquête pénale est généralement menée par la police ou par un autre organisme d'enquête tel que la commission anti-corruption, et comporte les étapes suivantes : (1) Une enquête préliminaire évaluant les témoignages, les scènes de crimes ainsi que toute autre preuve disponible, tels que des échantillons prélevés dans le cadre du travail de police scientifique. (2) Ces données sont évaluées puis une décision est prise quant à la poursuite de l'enquête prenant en compte la gravité de l'infraction, l'existence d'éléments de preuve, et les moyens nécessaires à l'enquête. L'enquête peut ensuite être (3a) close ou (3b) poursuivie en recueillant les dépositions des témoins, en arrêtant et en détenant les suspects identifiés, et en les soumettant à un interrogatoire. (4a) À la suite de l'interrogatoire, le(s) suspect(s) peu(ven)t être inculpé(s). Dans ce cas, ils peuvent être libérés sous caution ou mis en détention provisoire. (4b) Si les preuves sont insuffisantes pour inculper le(s) suspect(s), l'enquête prend fin.

Les risques de corruption sont présents dans toutes les phases de l'enquête. Ils découlent des actes des agents de police et de leurs départements, mais le niveau de risque de corruption est aussi déterminé par les actes des agences gouvernementales de supervision, des médias, des organisations non-gouvernementales et de la société civile. Les sections suivantes examinent les risques de corruption que l'on peut observer dans les trois étapes d'une enquête pénale. La section de conclusion analyse trois types d'instruments mesurant à la fois le niveau de risque et sa fréquence.

2.2 Risques de corruption antérieurs à l'enquête

2.2.1 Menaces à la mission de la police liées à l'environnement de travail et à l'administration

Les risques de corruption résultent parfois du climat politique du pays et plus particulièrement de l'ingérence politiques dans les affaires de la police (Gardiner 1970; Chambliss and Seidman 1971; Knapp Commission 1972; Kposowa 2006). Une étude portant sur la corruption policière dans trois villes américaines démontre que la corruption résultait de systèmes informels permettant aux politiciens d'influencer les décisions des agents au sein des services de police. « *En intervenant dans la nomination aux postes clés des services de police et rendant ainsi le plus grand nombre d'agents possible redevables envers les responsables politiques, ces derniers peuvent imposer leurs propres objectifs – tels que la protection des délits contraires aux bonnes mœurs permettant au parti au pouvoir ou à leurs dirigeants de s'enrichir* » (Sherman 1978, 35; voir aussi Eaton 2008).

En Russie, il a été établi que les agents de police « *dédiaient une grande partie de leurs efforts à s'enrichir en négligeant leurs fonctions officielles, en ignorant par exemple certaines infractions 'gênantes' ou en attachant une importance particulière aux affaires qui intéressent les pouvoirs*

publics » (Dubova and Kosal 2013, 56). Plusieurs analyses sur la corruption policière dans diverses pays comme au Kosovo ou en Tchétchénie arrivent à des conclusions similaires (Zabyelina and Arsovska 2013; Ivković 2003).

L'application des lois prohibant la prostitution, les jeux d'argent ou relatives à crimes ou délits contraires aux bonnes mœurs, souvent considérés comme des infractions « *sans victime* », est un terrain particulièrement fertile pour la corruption (Gardiner 1970; Chambliss and Seidman 1971; Knapp Commission 1972; Kposowa 2006). Les personnes impliquées dans des affaires de mœurs ont toutes les raisons de soudoyer les agents de police les prenant en flagrant délit. Les revenus générés par ces activités sont en effet suffisamment importants pour que les responsables puissent se permettre d'offrir des sommes considérables à des services de police entiers pour qu'ils permettent l'exploitation de maisons closes ou d'établissements de jeux.

2.2.2 Recrutement de candidats inadéquats à la fonction d'officier de police

Avant même la phase d'enquête, le recrutement de candidats inadéquats aux postes d'officiers de police génère des risques de corruption. Le processus de recrutement peut être lui-même corrompu ou biaisé, ce qui entraîne le recrutement de candidats non-qualifiés. Par ailleurs, un processus de recrutement « *sain* » peut aussi mener au recrutement de candidats inadéquats si les critères de sélection sont inadaptés. L'exigence d'un certain niveau d'étude doit assurer que les agents de police sont capables d'apprendre et d'appliquer correctement la loi et les directives du département. La mise en place d'examen ou de concours d'entrée, d'entretiens d'embauche et de vérification des antécédents doit permettre d'éliminer les candidats ayant une « *faible rigueur morale* » et qui seraient susceptibles de prendre part à des activités peu professionnelles voire corrompues. Si ces personnes devenaient agents de police, elles pourraient abuser de leur autorité à des fins personnelles en justifiant ce comportement par la faiblesse des salaires ou par le manque de reconnaissance (Goldstein 1977; Peterson 1960; Cohen and Feldberg 1991; Delattre 1994; Herbert 1996).

Ces agents sont alors qualifiés de policiers corrompus, laissant penser qu'il s'agit de quelques individus anormaux dans un système généralement intègre. Malgré l'existence de nombreuses analyses concernant la corruption policière se concentrant sur les officiers de police, les experts rejettent pour la plupart cette approche de la corruption restreinte à l'étude à l'agent. Examiner les individus corrompus ne permet pas d'expliquer la généralisation de l'existence de la corruption policière et les disparités entre différents services de police ou au sein du même service durant un certain laps de temps (Walker and Katz 2010, 181). Accuser quelques agents corrompus peut servir d'excuse à la hiérarchie pour nier l'existence d'un problème systémique (Knapp Commission 1972, 6; Manning 2009).

2.3 Risques de corruption dans le temps de l'enquête

La rencontre entre un officier de police et un citoyen implique généralement une décision du premier. Lorsqu'une infraction présumée est suffisamment grave, l'agent procède en principe à l'arrestation du suspect. Cependant, dans la plupart des cas, l'agent dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur la suite des événements : ne prendre aucune mesure formelle, lancer un avertissement ou procéder à une arrestation. Ce pouvoir discrétionnaire génère un risque inhérent d'abus.

Les dynamiques de groupe au sein des services de police engendrent un second type de risque. La corruption collective suggère l'existence d'une sous-culture déviante au sein du service qui ferme les yeux sur ces comportements illégaux (Aspinall and van Klinken 2011). Ce genre de situation peut résulter du manque de motivation professionnelle d'un groupe d'agents de police ou du sentiment de ne pas être soutenus par la hiérarchie. L'escalade de ces reproches peut créer une culture du secret et

du cynisme dans laquelle la loyauté envers les collègues est plus importante que la loyauté envers la mission de service public. Ceci ouvre la voie à la corruption (Kleinig 1996), en augmentant la probabilité que les agents de police acceptent les pots-de-vin, fassent usage de leur influence pour gêner ou mettre fin à des enquêtes, ou dissimulent des actes répréhensibles.

Une enquête réalisée par le sociologue William Westley (1970) auprès de la police d'une ville du Midwest, aux Etats-Unis, révèle que les trois-quarts des agents interrogés admettent qu'ils ne dénonceraient pas leurs collègues si ceux-ci se livraient à des actes de corruption. De plus, ces agents préfèrent se parjurer plutôt que de témoigner contre leurs pairs. Westley établit qu'un agent de police qui aurait violé la loi tacite du silence était considéré comme un « *délateur* », un « *rat* » ou un « *paria* », même si l'acte en question était illégal.

Plusieurs études ont analysé les risques liés à l'environnement de travail et montrent que certaines dynamiques pouvant exister au sein des services de police étaient susceptibles de générer la corruption : notamment la tolérance collective vis-à-vis des pratiques de corruption et l'absence de mesure de la direction pour contrer le phénomène (Prenzler, Beckley, and Bronitt 2013; Porter and Warrender 2009; Reiss 1971; Roebuck and Barker 1974; Stoddard 1968). Une enquête menée par la *Pennsylvania Crime Commission* auprès de la police de Philadelphie en 1974 conclut que « *la corruption systématique ne naît pas du vide. Les agents de police succombent aux pressions au sein du département.* » Ces pressions peuvent prendre la forme d'actes illégaux commis par des collègues et de l'absence de mesures contre des « *pratiques connues et généralisées* » constituant une infraction à la loi et aux directives du département par la direction (Pennsylvania Crime Commission 1974; voir aussi Lee et al. 2013).

Il est possible de réduire les risques de corruption en organisant des formations internes insistant sur l'éthique et le respect de la loi et en s'assurant que les promotions se basent sur les compétences et non sur les relations personnelles.

2.4 Risques de corruption affectant la légitimité des enquêtes

Les risques de corruption affectant la légitimité des enquêtes naissent du manque de transparence dans le signalement des infractions, de l'absence de procédure explicite pour la gestion des plaintes à l'encontre de la police et de l'opacité de la communication sur les suites données à ces plaintes.

La police détient le monopole de la force publique en vue d'appliquer la loi, et l'exerce en arrêtant des individus et en menant des enquêtes. Les risques de corruption augmentent quand on peut faire usage de cette force sans avoir à rendre de comptes. Il est ainsi essentiel que les citoyens disposent de moyens accessibles pour déposer des plaintes contre les abus des agents de police, qu'il existe des procédures administratives claires pour gérer ces plaintes, sur lesquelles les citoyens ont un droit de regard, et que les suites données à ces plaintes soit rendue publique. Lorsque les citoyens sont régulièrement informés par les médias sur le travail de la police, ils peuvent s'assurer de la prise en compte de leurs requêtes. Ceci contribue à renforcer la légitimité de la police.

L'incapacité de la police à gérer les plaintes des citoyens à l'aide de procédures explicites et transparentes a sapé la légitimité de la police dans de nombreux pays et villes, générant parfois des troubles sociaux (*New York Times* 2002, 2011; Kocieniewski 1999; Miller 2008; Prenzler, Beckley, and Bronitt 2013; Rowe 2009; Stolyarova 2008). Un examen de différents modes de contrôle de la police impliquant les citoyens illustre qu'il existe de nombreuses approches structurelles permettant le contrôle crédible des pratiques policières et que celles-ci peuvent permettre de renforcer la confiance du public et de réduire les risques d'abus policiers (Ferdik, Rojek, and Alpert 2013).

2.5 Réduire les risques de corruption policière

Les quatre risques principaux de corruption décrits ci-dessus sont résumés dans le Tableau 1, avec les méthodes de prévention qui leur sont le plus communément associées.

La diminution des risques de corruption dans les enquêtes pénales nécessite que des mesures spécifiques soient prises pour faire face aux problèmes décrits dans les sections précédentes. Une analyse de 32 commissions spéciales portant sur la police de 58 pays anglophones sur les 100 dernières années a trouvé plusieurs thématiques communes. Pour réduire la corruption policière, les commissions recommandent de créer un système de contrôle externe portant une attention particulière à l'intégrité ; d'améliorer les méthodes de recrutement et de formation ; de s'assurer que la direction donne des directives claires en matière d'intégrité en tenant les supérieurs responsables du mauvais comportement de leurs subordonnés ; et de changer les comportements au sein de l'organisation pour la rendre moins tolérante envers les abus (Bayley and Perito 2011; voir aussi Pyman et al. 2012). Ces résultats coïncident avec certains des risques listés ci-dessus, ce qui laisse penser que les risques de corruption impliquant la police présentent des similarités remarquables d'un pays à un autre.

Tableau 1: Les risques de corruption policière et techniques de réduction des risques

Principaux risques de corruption policière	Méthodes de prévention des risques
Menaces liées à l'environnement de travail et à l'administration	Éliminer les ingérences politiques dans les décisions des services de police (indépendance institutionnelle). Réduire l'implication de la police dans la gestion des infractions mineures « <i>sans victimes</i> » et dans les situations ayant un fort risque de corruption.
Recrutement de candidats inadéquats à la fonction d'officier de police	Vérifier de façon rigoureuse le processus de recrutement des candidats, en étant particulièrement attentif à la personnalité, aux antécédents, et au niveau d'étude et de formation de ces derniers.
Sous-culture policière déviante	Proposer des formations régulières en interne tout au long de la carrière des agents pour renforcer leur professionnalisme. Les promotions doivent se baser uniquement sur les compétences et les performances, sans influence externe ou ingérence politique.
Absence de procédure claire pour la gestion des plaintes contre la police et d'information concernant leurs suites	Mettre en place une procédure explicite pour la gestion des plaintes à l'encontre de la police, avec la participation des citoyens, pour garantir que la police doit rendre des comptes. S'assurer qu'il existe un système de collecte des données ainsi que des procédures de signalement des infractions commises par la police, dont les résultats sont publiés dans les médias.

2.6 Outils d'évaluation des risques de corruption policière

La plupart des évaluations des risques de corruption policière ont été réalisées dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), les informations disponibles sur la nature de ces risques et sur les manières de les pallier proviennent donc de l'expérience de ces pays. Ce n'est que récemment que des travaux sur la corruption policière dans les pays en développement ont été entrepris. Ces études se concentrent généralement sur un seul aspect de la procédure d'enquête, tel que les comportements individuels des agents, les problèmes au sein des services ou les influences extérieures comme par exemple les pressions politiques (Ivković et al.

2002; Ivković and Shelley 2007; Khruakham and Lee 2013; Pogrebin and Atkins 1976; Punch 2000; Walker and Katz 2010).

Les sections qui suivent présentent trois types d'outils utilisés pour mesurer les risques et la fréquence de la corruption policière.

2.6.1 Outil permettant l'évaluation de l'expérience des citoyens en matière de corruption policière : l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité

L'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité, qui interroge un échantillon représentatif de la population sur son expérience personnelle en tant que victime de différentes infractions dont l'agression et le vol, fournit une mesure de l'ampleur de la corruption policière. L'enquête comprend une question portant sur la corruption : « *Dans les douze derniers mois, un fonctionnaire, comme par exemple un agent des douanes, un officier de police ou un inspecteur, vous a-t-il demandé de lui verser un pot-de-vin ou a-t-il attendu de vous que vous lui en versiez un ?* » Cette question fournit une mesure directe de la corruption « *de tous les jours* ».

L'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité a été développée par un groupe de criminologues européens pour générer des données comparatives sur le crime et la victimisation. Cette enquête a été lancée en 1989 et a depuis été renouvelée cinq fois. Elle a reçu un soutien financier sporadique d'Etats européens, de l'Union européenne et de quelques autres groupes, et n'a donc pas pu être réalisée régulièrement. La participation des pays est variable mais environ 80 pays et villes y ont pris part (van Dijk 2012). Les personnes apparaissant comme les plus susceptibles de demander ou de recevoir des pots-de-vin sont les officiers de police, suivis par les fonctionnaires, les agents des douanes et les inspecteurs. Peu de ces infractions sont signalées à la police ou à une autre autorité (van Dijk 2008, 183–84). L'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité offre ainsi une appréciation directe de la corruption policière basée sur le récit que des citoyens anonymes ont exposé aux enquêteurs, ainsi qu'une mesure générale des victimes de la criminalité dans les lieux où a été réalisée l'enquête. L'enquête ayant été réalisée dans plusieurs pays sur plusieurs époques, elle fournit des données variant dans le temps et dans l'espace. Ces informations sont importantes car, comme le montre une étude sur la police au Mexique, « *l'expérience directe de la corruption est la plus grande source d'insatisfaction vis-à-vis de la police* » (Sabet 2012, 22). Effectuée plus souvent et dans un plus grand nombre de villes et de pays, l'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité pourrait devenir un outil de référence pour la mesure de l'ampleur de la corruption policière « *de tous les jours* ».

2.6.2 Outil pour évaluer l'attitude des agents de police face aux abus : les études sur l'intégrité de la police

Interroger la police sur la réaction la plus probable de ses agents dans différents scénarios représente une autre technique d'évaluation des risques de corruption dans les enquêtes pénales. Les réponses à de telles études peuvent fournir des informations sur les risques de corruption dans des services de police spécifiques ou dans un échantillon de services. Une étude sur l'intégrité de la police décrite par Klockars et al. (2000) a utilisé onze scénarios hypothétiques montrant différents abus policiers, allant de l'acceptation d'un repas gratuit au vol sur une scène de crime (Encadré 1). Il était demandé aux agents de police de classer les scénarios selon la gravité des comportements, d'indiquer la sanction qui leur paraît adéquate (de l'absence de sanction au licenciement) et de dire s'ils dénonceraient un collègue mêlé à une telle affaire.

L'enquête a initialement été menée auprès de 3 235 agents de police issus de 30 services de police aux Etats-Unis. Les résultats ont révélé un consensus parmi les agents interrogés sur les comportements

inappropriés et les sanctions adéquates. Les scénarios décrivant des comportements considérés comme peu grave bénéficient d'une certaine tolérance. La plupart des agents ont admis qu'ils ne signaleraient pas un collègue ayant accepté des cadeaux, des repas gratuits ou des remises, ou ayant eu un accident mineur en état d'ébriété. D'autre part, une majorité d'entre eux indique qu'ils signaleraient un collègue ayant commis un vol sur le lieu d'un crime, accepté un pot-de-vin ou fait un usage excessif de la force. L'étude montre cependant une « *disparité significative des climats d'intégrité* » entre les services de police étudiés (Klockars et al. 2000, 9).

Cette étude a été réalisée dans plus de 15 pays en Asie, en Europe et au Moyen-Orient (Ivković and Shelley 2007; Ivković et al. 2002; Klockars, Ivković, and Haberfeld 2004). L'une des découvertes intéressantes de ces études est le fait que, malgré les différences de culture, de valeurs, de procédures et de structures gouvernementales, il existe un certain consensus entre les polices des pays examinés sur ce qui constitue un comportement acceptable ou non et que les actes sanctionnés le plus sévèrement sont ceux qui sont considérés comme particulièrement graves. Cet outil d'évaluation s'est donc avéré utile dans tous les services de police et dans des pays aux systèmes juridiques différents.

Lorsque l'étude sur l'intégrité de la police a été menée auprès de 160 agents de la police sud-africaine il a été constaté que 20 pourcent de ces derniers ne voyaient pas le vol et la corruption comme des infractions graves. En revanche, la majorité écrasante de l'échantillon d'étudiants interrogé issus de la même région considérait ces pratiques comme des violations graves voire très graves. Cependant, les agents de police étaient plus nombreux que les étudiants à estimer que l'acceptation de cadeaux et de gratifications étaient des infractions graves (Meyer, Steyn, and Gopal 2013). Une autre édition de cette étude, auprès de 379 membres de la direction policière, a montré l'existence d'« *une forte loi du silence* » concrétisée par la réticence des agents de police à signaler les abus de leurs collègues (Ivkovich and Sauerman 2013, 191). En Thaïlande, une enquête menée auprès de nouveaux agents de police montre que presque tous les abus étaient considérés comme plus tolérables qu'en Finlande, en Suède, aux Pays-Bas ou aux Etats-Unis (Khruakham and Lee 2013).

Ces études de cas montrent que les études sur l'intégrité de la police peuvent servir à évaluer les risques de corruption résultant de l'attitude des agents vis-à-vis de la corruption. Les réponses à ces études peuvent révéler des différences d'attitudes des agents de services différents ou la différence d'attitude entre des agents et des citoyens d'une même communauté. Ces réponses peuvent être utilisées pour concevoir des stratégies de prévention adaptées à certains types d'abus identifiés par les enquêtes et peuvent également servir de référence pour établir des comparaisons dans le temps.

Encadre 1. Etude sur l'intégrité de la police

- Cas 1** Un agent de police dirige sa propre entreprise de vente et d'installation de dispositifs de sécurité, tels que des alarmes, des serrures spéciales etc. Il gère ses affaires en dehors de ses heures de travail.
- Cas 2** Un agent de police accepte régulièrement des repas gratuits, des cigarettes et autres objets de faible valeur, durant sa ronde. Il ne sollicite pas ces dons et veille à ne pas abuser de la générosité de ceux qui les lui offrent.
- Cas 3** Un agent de police arrête un automobiliste pour excès de vitesse. L'agent accepte que ce dernier lui donne la moitié de la somme de la contravention au lieu de recevoir une amende.
- Cas 4** Un agent de police jouit d'une forte popularité dans son quartier et se voit offrir de la nourriture et de l'alcool par les commerçants et les restaurateurs locaux en remerciement de l'attention qu'il leur porte.
- Cas 5** Un agent de police découvre qu'une bijouterie a été braquée. La vitrine a été brisée et il apparaît clairement que plusieurs articles ont été volés. En visitant le lieu du crime, il prend une montre d'une valeur équivalente à deux jours de salaire. Il indique que la montre a été volée durant le braquage.
- Cas 6** Un agent de police a conclu un accord avec un garagiste local pour qu'il lui envoie les propriétaires de voitures accidentées. En échange de ce service, l'agent de police reçoit un paiement de 5 pourcent de la somme facturée par le garagiste.
- Cas 7** Un agent de police doué en mécanique doit travailler pendant les vacances. Son supérieur lui propose de lui laisser prendre ses vacances s'il accepte de réparer sa voiture personnelle. Evaluer le comportement du supérieur.
- Cas 8** À 2h00 du matin, un agent de police en service conduit sur une route déserte. Il voit un véhicule sorti de la route et coincé dans le fossé. Il s'approche de la voiture et voit que le conducteur n'est pas blessé mais qu'il est clairement en état d'ébriété. Il découvre également que le conducteur est un collègue de la police. Il décide de le ramener chez lui et ne signale pas l'incident.
- Cas 9** Un agent de police découvre durant sa ronde qu'un bar continue de servir après son heure légale de fermeture. Il accepte les verres qui lui sont offerts par le gérant en échange de son silence.
- Cas 10** Deux agents de police patrouillant à pied surprennent un homme essayant de voler une voiture. L'homme s'enfuit. Ils le pourchassent sur plusieurs rues avant de l'attraper et de le mettre à terre. Lorsque l'homme est maîtrisé, les agents le frappent de manière répétée dans le ventre pour le punir de s'être enfuit et d'avoir résisté.
- Cas 11** Un agent de police trouve un portefeuille dans un parking contenant l'équivalent du salaire d'une journée de travail. Il signale la perte du portefeuille mais garde l'argent pour lui.

Source: Klockars et al. 2000, 4.

2.6.3 Compilation d'outils pour l'évaluation des opérations et du niveau d'intégrité à destination des Etats souhaitant évaluer l'ensemble de leurs services de police

Le troisième type d'outil de mesure des risques présenté est de nature plus large et est conçu pour évaluer l'ensemble des structures et des opérations de la police permettant ainsi d'apprécier son indépendance vis-à-vis des ingérences politiques, le niveau de transparence de ses opérations, la capacité des agents et de la direction à rendre des comptes ainsi que sa réactivité face aux demandes du public. Le meilleur exemple est l'outil développé par le *South African Centre for the Study of Violence and Reconciliation* et *Open Society Foundation*. Cet outil a identifié 39 mesures clés réparties au sein de cinq domaines d'opération et d'enquête policières : (1) la protection du système démocratique ; (2) la gouvernance, la recherche de responsabilité et la transparence ; (3) la prestation des services de sûreté, de sécurité et de justice ; (4) le comportement approprié des agents ; et (5) les policiers en tant que citoyens (Bruce and Neild 2005; Palmer 2012).

Les mesures qui se rapportent au « *comportement approprié des agents* » incluent le fait que l'on attend des forces de police qu'elles :

- Respectent les principes d'intégrité, de respect de la dignité humaine et des droits de l'homme ; de non-discrimination ; et de justice, qu'elles aient une certaine conscience professionnelle dans les directives et opérations qu'elles effectuent, qu'elles définissent clairement ces principes pour leurs membres et qu'elles en fassent la promotion.
- Disposent de systèmes efficaces pour recevoir les plaintes à l'encontre des agents de police, pour effectuer des enquêtes internes et pour faire régner la discipline.
- Coopèrent avec les organes de contrôle responsables du suivi et des enquêtes sur les abus présumés de la police (Bruce and Neild 2005).

Un exercice de plus grande ampleur soutenu par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC – UNODC en anglais) cherche à mettre en place un cadre formalisé de contrôle de la police permettant de garantir que celle-ci rende des comptes, pour renforcer l'intégrité des services de police. Ce cadre se base sur 17 éléments. Le but de cet exercice est de fournir une assistance aux pays développés et en développement pour qu'ils appliquent l'état de droit et réforment leur système de justice pénale (UNODC 2011). Des enseignements peuvent être tirés de l'expérience du Vietnam qui a récemment organisé un atelier de travail sur l'intégrité policière, sous l'égide de l'ONUDC. Cet atelier a accueilli des experts de la police venant de nombreux pays pour discuter des bienfaits de la mise en place de normes et de mesures visant à renforcer l'intégrité dans la police et à réduire ainsi les risques de corruption (UNODC 2014).

Cette campagne de l'ONUDC propose une série d'instruments, similaire à l'initiative sud-africaine, adressant tous les éléments à prendre en compte pour réformer les organisations policières, plutôt qu'une évaluation spécifique de certains risques. Cependant, les gouvernements ou les services de police appliquant ces normes et évaluant la conformité des pratiques avec celles-ci, doivent pouvoir mesurer les progrès effectués dans la lutte contre les risques de corruption.

Pour résumer, les risques de corruption policière sont mesurés de la manière la plus précise par :

- *Les expériences citoyennes de la corruption policière*. L'Enquête internationale sur les victimes de la criminalité offre une évaluation de référence de la corruption policière, dans le temps et dans plusieurs villes et pays, dont le nombre pourrait être étendue.

- *L'attitude des agents vis-à-vis des abus.* L'étude sur l'intégrité de la police a été conduite dans plusieurs pays et pourrait être reproduite plus largement.
- *Des boîtes à outils permettant d'évaluer les opérations et l'intégrité,* destinées aux pays qui souhaitent évaluer l'ensemble de leurs corps de police. La police sud-africaine et l'ONUSUD ont publié des guides détaillés pouvant apporter un éclairage.

2.7 Bibliographie

- Aspinall, E., and G. van Klinken, eds. 2011. *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden, Netherlands: KITLV Press.
- Bayley, D. H. 2006. *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. New York: Oxford University Press.
- Bayley, D., and R. Perito. 2011. *Police Corruption: What Past Scandals Teach about Current Challenges*. Washington, DC: US Institute of Peace.
- Bruce, D., and R. Neild. (2005). *The Police That We Want: A Handbook for Oversight of Police in South Africa*. Johannesburg: Centre for the Study of Violence and Reconciliation in association with Open Society Foundation for South Africa and Open Society Justice Initiative.
<http://www.csvr.org.za/docs/policing/policewewant.pdf>
- Chambliss, W., and R. Seidman. 1971. *Law, Order and Power*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Cohen, H. S., and M. Feldberg. 1991. *Power and Restraint: The Moral Dimension of Police Work*. New York: Praeger.
- Delattre, E. J. 1994. *Character and Cops: Ethics in Policing*. Washington, DC: AEI Press.
- Dubova, A., and L. Kosal. 2013. "Russian Police Involvement in the Shadow Economy." *Russian Politics and Law* 51 (4): 48–58.
- Eaton, K. 2008. "Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis." *Latin American Research Review* 43 (3): 5–32.
- Ferdik, F. V., J. Rojek, and G. P. Alpert. 2013. "Citizen Oversight in the United States and Canada: An Overview." *Police Practice and Research* 14 (2): 104–16.
- Gardiner, J. A. 1970. *The Politics of Corruption: Organized Crime in an American City*. New York: Russell Sage Foundation.
- Goldstein, H. 1977. *Policing in a Free Society*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Herbert, S. 1996. "Morality in Law Enforcement: Chasing 'Bad Guys' with the Los Angeles Police Department." *Law and Society Review* 30 (4): 799–817.
- Ivković, S. K. 2003. "To Serve and Collect: Measuring Police Corruption." *Journal of Criminal Law and Criminology* 93 (2): 593–651.
- Ivković, S. K., C. B. Klockars, I. Cajner-Mraovic, and D. Ivanusec. 2002. "Controlling Police Corruption: The Croatian Perspective." *Police Practice and Research* 3 (1): 55–72.
- Ivković, S. K., and T. O. Shelley. 2007. "Police Integrity and the Czech Police Officers." *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 31 (1): 21–49.
- Ivkovich, S. K., and A. Sauerman. 2013. "Curtailling the Code of Silence among the South African Police." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 36 (1): 175–98.

- Khruakham, S., and J. Lee. 2013. "Cross-nation Comparison of the Intolerance to Police Misconduct: Findings from a Thai Police Cadet Survey." *International Journal of Police Science and Management* 15 (3): 237–45.
- Kleinig, J. 1996. *The Ethics of Policing*. New York: Cambridge University Press.
- Klockars, C. B., S. K. Ivković, and M. R. Haberfeld, eds. 2004. *The Contours of Police Integrity*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Klockars, C. B., S. K. Ivkovich, W. E. Harver, and M. R. Haberfeld. 2000. *The Measurement of Police Integrity*. Washington, DC: National Institute of Justice.
<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/181465.pdf>
- Knapp Commission. 1972. *Report on Police Corruption*. New York: Braziller.
- Kocieniewski, D. 1999. "U.S. Will Monitor New Jersey Police on Race Profiling." *New York Times*, 23 December.
- Kposowa, A. 2006. "Erosion of the Rule of Law as a Contributing Factor in Civil Conflict: The Case of Sierra Leone." *Police Practice and Research* 7 (1): 35–48.
- Lee, H., H. Lim, D. Moore, and J. Kim. 2013. "How Police Organizational Structure Correlates with Frontline Officers' Attitudes Toward Corruption: A Multilevel Model." *Police Practice and Research* 14 (5): 386–401.
- Manning, P. K. 2009. "Bad Cops." *Criminology & Public Policy* 8 (November): 787–94.
- Meyer, M. E., J. Steyn, and N. Gopal. 2013. "Exploring the Public Parameter of Police Integrity." *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 36 (1): 140–56.
- Miller, J. 2008. "Police Scandal Grows to Include Possible Misuse of Money." *New York Times*, 1 March.
- New York Times*. 2002. "Report Questions Handling of Miami Police Complaints." 18 March.
- . 2011. "Can They Police Themselves?" Editorial, 6 November.
- Palmer, R. 2012. *Combating Grand Corruption in Africa*. Open Society Initiative for Southern Africa.
<http://www.osisa.org/openspace/global/combating-grand-corruption-africa-robin-palmer>.
- Pennsylvania Crime Commission. 1974. *Report on Police Corruption and the Quality of Law Enforcement in Philadelphia*. St. Davids, PA.
- Peterson, V. 1960. "The Chicago Police Scandals." *Atlantic*, October, 58–64.
- Pogrebin, M., and B. Atkins. 1976. "Probable Causes for Police Corruption: Some Theories." *Journal of Criminal Justice* 4: 9–16.
- Porter, L. E., and C. Warrender. 2009. "A Multivariate Model of Police Deviance: Examining the Nature of Corruption, Crime and Misconduct." *Policing & Society* 19 (1): 79–99.

- Prenzler, T., A. Beckley, and S. Bronitt. 2013. Police Gifts and Benefits Scandals: Addressing Deficits in Policy, Leadership and Enforcement." *International Journal of Police Science & Management* 15 (4): 294–304.
- Punch, M. 2000. "Police Corruption and Its Prevention." *European Journal on Criminal Policy and Research* 8: 301–24.
- Pyman, M., J. Cohen, M. Boardman, B. Webster, and N. Seymour. 2012. *Arresting Corruption in the Police: The Global Experience of Police Corruption Reform Efforts*. London: Transparency International UK.
- Reiss, A. J. 1971. *Police and the Public*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Roebuck, J., and T. Barker. 1974. "A Typology of Police Corruption." *Social Problems* 21: 423–27.
- Rowe, M. 2009. "Notes on a Scandal: The Official Enquiry into Deviance and Corruption in New Zealand Police." *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 42 (11): 123–38.
- Sabet, D. M. 2012. "Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico's Police." *Latin American Politics and Society* 25: 22–45.
- Sherman, L. W. 1978. *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Stoddard, E. 1968. "The Informal Code of Police Deviancy: Group Approach to Blue Coat Crime." *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science* 59: 201–13.
- Stolyarova, G. 2008. "Where the Sun Doesn't Shine." *Transitions Online*, 28 April.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2011. *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*. New York: United Nations.
- . 2014. "Values-Based Approach Needed for Police Integrity." Da Nang. <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/vietnam/2014/11/police-integrity-workshop/story.html>.
- Van Dijk, J. 2008. *The World of Crime: Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- . 2012. "The International Crime Victims Survey: Latest Results and Prospects." *Criminology in Europe* 11 (3):24–33. <http://www.esc-eurocrim.org/newsletter/Dec12ESCnewsletter.pdf>.
- Walker, S., and C. Katz. 2010. *The Police in America*. New York: McGraw-Hill. Westley, W. A. 1970. *Violence and the Police*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Zabyelina, Y., and J. Arsovska. 2013. "Rediscovering Corruption's Other Side: Bribing for Peace in Post-conflict Kosovo and Chechnya." *Crime, Law and Social Change* 60: 1–24.

3. Poursuites judiciaires

Heike Gramckow

3.1 Activités et responsabilités du parquet

Dans la plupart des Etats, les principales responsabilités des procureurs au sein du système de justice pénale sont d'apporter un cadre juridique lors de l'enquête menée par la police, d'examiner les résultats de l'enquête en vue de déterminer si les preuves sont suffisantes pour inculper le(s) suspect(s), de décider d'ouvrir une affaire ou de demander une enquête complémentaire et d'engager des poursuites judiciaires au nom du ministère public. Dans la pratique de leurs fonctions, les procureurs représentent l'Etat souverain et il est attendu d'eux qu'ils défendent les intérêts de la communauté, et notamment qu'ils respectent les droits de l'accusé (Williams et Hsiao 2010). Le parquet est essentiel pour garantir la sécurité de la société et s'assurer que les citoyens, les entreprises et les agents publics rendent des comptes sur leurs activités (Gramckow 2011).

La corruption des procureurs peut permettre à des suspects de s'enfuir, d'échapper aux accusations ou d'influencer les témoins. Inversement, elle peut aussi entraîner leur maintien en détention provisoire pour de longues périodes, les obliger à payer des cautions excessives ou leur porter des accusations injustifiées. Les conséquences de la corruption des procureurs peuvent être sérieuses tant pour la société, si des criminels demeurent en liberté du fait des irrégularités dans les poursuites et au cours des procès, que pour l'accusé, si ce dernier est injustement condamné. Les affaires de corruption peuvent également nuire à la réputation du parquet et saper la confiance des citoyens dans la justice. La corruption peut avoir de graves conséquences financières pour l'Etat (et donc pour les contribuables) si les affaires en question doivent être rejugées et/ou si des dédommagements doivent être payés aux accusés injustement condamnés.

Les rôles et responsabilités des procureurs, dans les phases d'enquête, de poursuite, de jugement et dans le temps qui suit le procès, varient d'un pays à l'autre. Dans certains pays, ils peuvent mener leurs propres enquêtes ou être responsables du contrôle de l'exécution des peines, ce qui peut aller jusqu'à la surveillance des prisons (UNODC 2006). Ils représentent parfois l'Etat dans des affaires où ce dernier est sur le banc des accusés, notamment dans les dossiers impliquant des entreprises publiques.

La marge de manœuvre octroyée aux procureurs dans le cadre des affaires pénales varie également d'un contexte à l'autre. Dans la plupart des pays de *common law*, les procureurs disposent d'un important pouvoir discrétionnaire pour classer des affaires et négocier les peines. Dans les pays civilistes, la tradition repose sur le principe de la légalité qui requiert des procureurs qu'ils poursuivent toutes les affaires portées à leur attention sauf quand les preuves sont insuffisantes. Ils ne jouissent pas du pouvoir de classer une affaire ou de négocier les peines (Gramckow et Monge, à paraître). Dans la pratique, ils réussissent pourtant à trouver des moyens d'ajuster les peines en omettant certaines infractions mineures ou récidives. Il existe donc toujours une certaine flexibilité qui peut être souhaitable du point de vue de l'efficacité ou de l'intérêt de l'accusé. Cette flexibilité peut cependant aussi créer des opportunités d'abus ou de dissimulation de corruption.

Le procureur général, étant fonctionnaire de carrière, nommé ou élu, est généralement celui qui décide quand poursuivre une affaire, quand abandonner un chef d'inculpation ou une affaire, quand autoriser des négociations de peine et quand chercher des solutions alternatives, telles qu'une suspension des poursuites. Disposer d'une grande marge de manœuvre lui permet de mieux contrôler la masse de travail du parquet et de jouir de plus de flexibilité pour s'adapter aux ressources disponibles et à

l'évolution des besoins politiques (Kyprianou 2008). Si les règles encadrant cette liberté de décision ne sont pas claires, n'exigent aucune transparence et ne permettent qu'un contrôle limité, elle peut créer des opportunités de corruption.

Le pouvoir discrétionnaire inhérent au travail des procureurs dans les systèmes de *common law* en fait un terrain fertile pour la corruption. Comme indiqué précédemment, les systèmes civilistes peuvent également créer des opportunités de corruption. L'évolution des systèmes de droit a néanmoins effacé les différences traditionnelles entre les deux écoles. De nombreux pays de droit romain ont mis en place des règles permettant de limiter les poursuites et certains autorisent désormais la négociation des peines. D'autre part, le pouvoir discrétionnaire des procureurs dans les pays de *common law* est de plus en plus réglementé et encadré. Ces tendances reflètent la prise de conscience d'un besoin d'équilibre. La flexibilité peut permettre aux procureurs de gérer les ressources sans compromettre la justice mais elle nécessite des règles claires et transparentes encadrant la prise de décision ainsi qu'un système de contrôle et d'audits réguliers.

La position du parquet au sein de la structure politique d'un pays influe également sur l'ampleur, les incitations et les opportunités de corruption ou de captations politiques. Par exemple, dans la majorité des pays de l'ancien bloc soviétique, le procureur général était l'un des membres les plus influents du gouvernement et les procureurs contrôlaient les procédures et les décisions judiciaires. Dans certains de ces Etats, ce système demeure la norme (Anyshchenko 2010). Dans une telle organisation, il est probable que les règles d'encadrement soient limitées et que les décisions soient prises de manière peu transparente, permettant aux procureurs de ne pas rendre de comptes sur leurs activités.

Il existe aujourd'hui un consensus international sur l'importance pour le parquet de jouir d'une véritable indépendance, quelle que soit sa position au sein de la structure gouvernementale, pour protéger ses agents des pressions politiques et administratives. Cela contribue à garantir des procès justes et impartiaux (Gramckow 2011). Dans certains pays, le parquet fait partie du pouvoir exécutif, souvent sous l'égide du Ministère de la justice. Il doit alors se conformer aux directives et règlements qui s'appliquent à tous les organes du département, et se soumettre aux institutions de contrôle compétentes, telles que les agences d'audit ou les organes de contrôle interne. Lorsque le parquet est considéré comme un organe quasi-judiciaire avec un budget et des pouvoirs de contrôle et de signalement propres, il est essentiel que des systèmes de contrôle similaires existent. Aucun de ces systèmes n'est, en soi, supérieur à l'autre ou moins vulnérable à la corruption. Tout système nécessite des règles claires et des structures de contrôle pour réduire les risques de corruption dans le processus décisionnel en matière de poursuite.

3.2 Risques et formes de corruption les plus répandus dans le processus de poursuite judiciaire

Les risques de corruption varient d'un pays à l'autre en fonction des structures institutionnelles et des responsabilités des procureurs. Un procureur peut être soudoyé ou se voir promettre d'autres avantages, notamment des promotions. Des criminels peuvent menacer un procureur et sa famille mais il peut également y avoir des pressions ou des ingérences politiques dans la procédure pénale. Ces pots-de-vin, menaces et pressions peuvent arriver lors de n'importe quelle interaction entre un procureur et un enquêteur, un accusé, une victime, un témoin, un juge ou un représentant du système carcéral. Par exemple :

- *Durant une enquête pénale*, un procureur peut être soudoyé ou forcé à s'immiscer au cours d'une enquête. Il peut alors essayer de déstabiliser la procédure en fournissant sciemment un conseil juridique incorrect aux enquêteurs pour discréditer l'enquête ou retarder son issue. Il peut agir de connivence avec les enquêteurs pour fabriquer ou cacher des preuves.

- *Lors de l'inculpation et de la saisie du tribunal*, il peut œuvrer à retarder ou accélérer la procédure. Le procureur peut modifier les documents de la police ou les rapports d'enquête, perdre des documents ou accepter un pot-de-vin pour abandonner ou modifier un chef d'inculpation.
- *Dans la phase préalable au procès*, il peut accepter ou refuser, de manière inappropriée, une demande de négociation de peine, falsifier des preuves pour soutenir ou rejeter les demandes de détention provisoire et de libération sous caution, truquer la sélection du jury, s'abstenir de révéler des preuves pouvant disculper l'accusé, intimider les témoins ou abuser de son influence auprès d'autres procureurs ou juges.
- *La sélection du procureur* peut également être entachée de corruption. S'il n'existe pas de processus d'attribution des affaires clair, objectif et systématique, le parquet peut choisir un procureur plus enclin à suivre les instructions ou ayant également été soudoyé.
- *Lors du procès et de la condamnation*, la corruption peut prendre la forme d'une dissimulation de preuves, d'une exclusion des preuves à décharge, de contraintes sur la personne de l'accusé ou de la victime ou de déclarations fallacieuses lors du procès.

Il n'y a que peu d'études systématiques sur la corruption des procureurs et il n'existe donc que peu d'information sur la fréquence de la corruption dans ces différentes phases. Des études sur les condamnations injustifiées aux Etats-Unis indiquent que la dissimulation de preuves est la forme la plus répandue de faute professionnelle au sein du parquet et qu'il est probable que la corruption soit également courante (Balko 2013). De même, des études portant sur le Nigéria et le Venezuela montrent que la corruption se manifeste dans la manipulation de preuves par le procureur, souvent de connivence avec la police (Buscaglia and Ruiz 2002; sur les risques durant les enquêtes pénales, voir le chapitre 2). Ces résultats font écho à une étude financée par les Nations Unies examinant des crimes complexes dans 64 Etats-membres (Buscaglia et van Dijk 2003).

Dans la plupart des pays, les procureurs font preuve d'une grande éthique, mais ceux qui s'éloignent sont susceptibles d'être aisément corrompus. Ils savent que le risque de détection est faible et que, si découverts, ils ne devraient faire face qu'à de légères sanctions. De plus, dans la plupart des systèmes, les procureurs jouissent, à juste titre, d'une immunité légale en matière de responsabilité civile. Ceci signifie que l'institution a la responsabilité de mettre en place des systèmes capables de détecter les abus et de les sanctionner.

Aucun système de poursuite judiciaire n'est à l'abri de la corruption et les rapports portant sur les affaires de corruption font référence à des procureurs issus de tous les pays (voir, par exemple, Neil 2014; Kutner 2014; Sengupta 1998). Les études systématiques sur la corruption des procureurs sont rares ou difficilement accessibles. La majorité des indicateurs internationaux et des enquêtes régulières se concentrent sur la corruption dans le système judiciaire ou dans la police, plutôt que sur la corruption des procureurs. Nous manquons ainsi de données pour évaluer l'ampleur et les tendances de ce type de corruption.

3.3 À quels outils peut-on faire appel pour détecter et réduire les risques de corruption des procureurs ?

Les outils servant à identifier et réduire, voire éliminer, les risques de corruption des procureurs sont similaires à ceux que l'on utilise dans les autres agences gouvernementales. Le point de départ est la publication des directives expliquant clairement le calendrier, le fonctionnement et la responsabilité des décisions en lien avec les poursuites judiciaires: comment les affaires sont-elles attribuées, quand les procureurs peuvent-ils abandonner les poursuites, proposer (ou non) une négociation des peines etc. De même, la publication et l'adoption de normes professionnelles et de normes encadrant le

processus de poursuite facilitent la détection des anomalies dans les décisions, les processus et les retards. Ces directives et normes doivent s'appliquer à tous les systèmes de l'institution, et notamment aux systèmes de gestion des dossiers qui retracent les attributions et les décisions, aux systèmes de contrôle interne et externe et aux systèmes de gestion de la performance. Mettre en place des politiques et des normes clairement définies favorise l'adhésion des procureurs et permet à la direction et aux inspecteurs externes de repérer les déviations.

Des exemples probants de mise en place de normes professionnelles et de politiques institutionnelles détaillées existent dans de nombreux pays développés ; voir par exemple les directives adoptées par le parquet du New South Wales en Australie (ODPP 2014). Des normes et règles internationales ont été développées par des organisations professionnelles, telles que l'Association internationale des procureurs, et peuvent s'adapter aux contextes nationaux et locaux.

3.3.1 Création d'un système de normes professionnelles et de directives décisionnelles et opérationnelles transparentes et détaillées

En l'absence de normes explicitant le comportement adéquat en matière de prise de décision et de règles encadrant le traitement des dossiers, les procureurs et leurs collaborateurs ne peuvent pas savoir précisément ce qui est attendu d'eux. Cela rend tout effort de détection de la corruption difficile et sujet à une interprétation subjective, en dehors des rares cas où il existe des preuves qu'un pot-de-vin a été offert ou reçu. Des normes détaillées doivent permettre d'identifier les déviations et constituent ainsi un premier type d'outil d'évaluation des risques et de détection de la corruption et des abus.

Des études ont montré que l'existence de critères stricts et cohérents pour le classement ou la poursuite des affaires, sous le contrôle de superviseurs, réduit la fréquence de la corruption des procureurs (Buscaglia et Ruiz 2002). En outre, les normes professionnelles ou les codes de déontologie définissent ce qu'est une conduite acceptable et dans quelles conditions. Ceux-ci doivent être rendus publics et inclus dans les formations et évaluations professionnelles. L'Association internationale des procureurs (AIP) a adopté les *Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants*, disponibles sur le site Internet de l'AIP, qui fournissent un modèle de référence à partir duquel construire des normes adaptées au système des différents pays (IAP 1999). L'AIP compte parmi ses membres des procureurs issus de tous les continents, représentant toutes les systèmes juridiques et des pays ayant différents niveaux de développement, notamment des Etats ayant une situation politique instable. Les Etats membres de l'AIP ayant adopté de telles normes mettent leur expérience et leur expertise à la disposition des autres. Par conséquent, le modèle de l'AIP et d'autres modèles similaires ont été largement adoptés. Les informations détaillées sur leur mise en œuvre ne sont cependant pas disponibles.

Les guides encadrant les prises de décisions et les opérations clarifient également les attentes et les points de repère. Ils expliquent en détail les types d'action et de décision qui peuvent être pris ; quand et comment une action ou décision particulière devrait être favorisée ; qui examine les décisions et qui doit être consulté. En plus d'apporter un éclairage aux procureurs et à leurs collaborateurs, la publication de ces directives peut permettre à d'autres acteurs de comprendre ce qu'ils peuvent attendre d'un procureur et ainsi de repérer quand les décisions et processus, notamment le calendrier, s'écarte de la norme. Elle offre une base pour évaluer la conformité. Les directives concernant le Royaume-Uni peuvent par exemple se trouver sur le site du *Crown Prosecution Service* (2015).

3.3.2 Mise en place de systèmes de gestion et de contrôle interne efficaces

Même les directives et les normes les plus détaillées encadrant les procédures de poursuite et les décisions ne sont efficaces que si elles sont accompagnées de systèmes de contrôle de conformité et de détection des abus. Des études portant entre autres sur les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande indiquent que dans les contextes où il existe des normes et des directives adéquates, les structures les encadrant ne sont que peu développées. Ces structures comprennent par exemple des systèmes de contrôle et de signalement efficaces permettant de vérifier la conformité et de détecter rapidement la corruption (voir, par exemple, Wright et Miller 2010; Ridolfi et Possley 2010; Kutner 2014; HMCPSI 2014).

Ces expériences montrent également que des évaluations systématiques des risques de corruption dans le processus de poursuite judiciaire, nécessaires au développement de nouveaux outils et de nouvelles structures anti-corruption, ne sont que rarement réalisées. De plus, il n'existe pas de cadre international pouvant aider les procureurs et leurs services à développer les politiques, les processus ou les structures managériales dont ils ont besoin pour mesurer les risques de corruption au sein de l'institution et pour développer des mécanismes de prévention, de détection et de mise en œuvre adaptés (Gramckow 2011).

Plusieurs parquets disposent néanmoins de procédures de contrôle en place depuis de nombreuses années ; c'est le cas notamment pour les institutions qui gèrent des affaires particulièrement graves ou sensibles. Ces procédures définissent précisément les personnes responsables du contrôle ou devant être consultées avant toute prise de décision. Les dossiers complexes ou sensibles peuvent aussi être pris en charge par plusieurs procureurs, ce qui permet un examen par les pairs et une vérification des décisions. Les institutions jouissant d'un bon fonctionnement ont pris l'habitude de gérer certains dossiers de manière collective, de rendre obligatoire la validation par le procureur général de toute décision importante, et de réaliser des évaluations régulières des évolutions de prise de décision et des réseaux dans lesquels s'inscrivent les membres du personnel. Cela vaut particulièrement pour les groupes qui s'occupent d'affaires impliquant d'importantes sommes d'argent, des crimes graves, des groupes criminels organisés ou des crimes politiques. Il n'existe pas d'étude de cas publiée traitant de la mise en œuvre de telles mesures, mais il est reconnu que le système *goCase*, développé par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, en est un bon exemple (UNODC 2014).

3.4 Utilisation par les procureurs des outils d'évaluation existants

Les efforts exhaustifs d'évaluation des risques de corruption et de détection de celle-ci dans le processus de poursuite judiciaire demeurent rares mais sont néanmoins en pleine évolution. La majorité des exemples proviennent des pays de *common law*, plus spécifiquement du Royaume-Uni, d'Australie, de Nouvelle Zélande et des Etats-Unis ; ceci est probablement la conséquence de l'indépendance et de l'autonomie structurelle des procureurs dans ces pays. D'autres exemples intéressants sont à trouver du côté des Pays-Bas, de l'Organisation des Etats Américains (*Organization of American States*) et du Conseil de l'Europe.

Le *Public Prosecution Service* d'Irlande du Nord a effectué une évaluation des risques de corruption et de fraude en 2013 et suit actuellement la mise en œuvre de mécanismes de réduction des risques. La stratégie anti-corruption et l'outil d'évaluation des risques sont disponibles sur son site Internet (PPS 2012, 2013). Cette évaluation n'a pas permis d'identifier d'ajustement spécifique, nécessaire à la détection des risques de corruption dans le processus de poursuite judiciaire, mais les résultats de ce test serviront à comprendre comment un tel outil peut être amélioré pour mieux s'adapter aux besoins du parquet.

Un autre cas intéressant nous provient des Pays-Bas, un pays de droit romain. La cour des comptes (*Algemene Rekenkamer*) effectue tous les cinq ans environ un examen des systèmes d'intégrité, notamment au sein du parquet, qui fait partie du ministère de la justice. Cet examen fait usage d'un questionnaire d'évaluation standard, disponible sur le site Internet de la cour. Il se concentre sur certains éléments clés du système et des politiques concernant l'intégrité : le code de conduite, l'évaluation des procédures en place, l'analyse des risques, les contrôles internes, les enquêtes d'intégrité, l'enregistrement des signalements d'abus, l'enregistrement des infractions, l'enregistrement des protocoles d'enquête, le signalement d'infractions présumées et l'enregistrement des sanctions disciplinaires. Le rapport de 2009 montre que le ministère de la justice avait fait des progrès quant à la mise en place de mécanismes spécifiques depuis l'enquête initiale menée en 2004. Cette édition indique néanmoins que la mise en œuvre des directives et des contrôles déontologiques demeurait incomplète et qu'aucune analyse des risques n'avait été réalisée (*Algemene Rekenkamer* 2010).

L'Organisation des Etats américains (OEA) réalise de façon régulière une étude des risques de corruption au sein des parquets dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption dans les différents Etats membres. Un exemple récent est le rapport sur la mise en œuvre de la convention du Panama qui évalue l'existence d'un cadre juridique adapté et de ses résultats. Des recommandations sont élaborées à partir de cette évaluation, qui encouragent par exemple le gouvernement à renforcer l'organe de contrôle interne du parquet et lui garantir une permanence au sein de la structure organisationnelle de l'institution. Certaines recommandations sont plus tangibles et immédiates, comme l'incitation à « *vérifier le site Internet de l'institution pour s'assurer que tous les liens des sections « plaintes » et « transparence » fonctionnent et sont constamment mis à jour* » (OAS 2013).

Le Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) examine les mesures de prévention de la corruption au sein des services des procureurs de ses Etats-membres, dans le cadre de son quatrième cycle d'évaluation initié en 2012. Ces études comprennent des évaluations qualitatives du parquet (ainsi que des juges et des parlementaires), sur la base d'un questionnaire, construit à partir des principes directeurs du GRECO, et d'autres données issues notamment de la société civile. Une équipe d'évaluateurs du GRECO est également missionnée pour faire une inspection dans chaque pays. Ces études fournissent un aperçu des codes de déontologie de chaque institution ainsi que des informations sur la perception publique de la corruption au sein de celles-ci. Elles n'offrent néanmoins aucune donnée quantitative ni examen détaillé des institutions. Voir, par exemple, un extrait du questionnaire utilisé dans le quatrième cycle d'évaluation (Encadré 2) et le rapport d'évaluation du Royaume-Uni (GRECO 2012a).

Le Conseil de l'Europe a également apporté son soutien à des évaluations nationales des risques de corruption des procureurs dans certains pays du partenariat oriental, tels que la Géorgie (voir Hoppe 2013). Ces évaluations ne sont basées que sur des entretiens avec des interlocuteurs internes et externes au parquet et sur une analyse du cadre juridique ; il ne faut donc pas les prendre pour des analyses opérationnelles basées sur des documents et données internes.

L'expérience montre que, pour obtenir un panorama des risques, il faut dépasser les simples analyses juridiques et observer la mise en œuvre et les ressources à disposition, en utilisant des sources d'information internes et externes.

Encadre 1. Extrait du questionnaire du GRECO sur la prévention de la corruption des procureurs**24 Interdiction ou limitation de certaines activités**

- 24.1 Veuillez fournir en français ou en anglais le texte des règles pertinentes et, s'il y a lieu, décrire les mesures en place interdisant ou limitant la possibilité pour les procureurs :
- a) d'agir dans un cas d'espèce dans lequel ils ont un intérêt privé ;
 - b) d'accepter des cadeaux (y compris en indiquant la définition des cadeaux, le cas échéant, les plafonds par article/par donateur/ par an et les procédures à suivre pour disposer ou restituer les cadeaux inacceptables) ;
 - c) d'occuper des postes/fonctions ou d'exercer certaines activités¹² en dehors des tribunaux, rémunérés ou non, dans le secteur public ou privé ;
 - d) de détenir des intérêts financiers¹³ ;
 - e) d'occuper certains postes/fonctions ou s'engager dans certaines activités, rémunérées ou non, au terme de leur activité de procureur.
- 24.2 Veuillez décrire, le cas échéant, les règles spécifiques en place concernant la communication hors des procédures officielles d'un procureur avec un tiers qui l'a contacté au sujet d'une affaire qui lui est soumise.
- 24.3 Veuillez décrire, le cas échéant, les règles spécifiques en place concernant l'utilisation (abusiv) de données confidentielles par un procureur. Veuillez fournir le texte des règles pertinentes, en anglais ou en français.

25 Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

- 25.1 Veuillez fournir en français ou en anglais le texte des règles pertinentes et, s'il y a lieu, décrire les mesures en place imposant aux procureurs de déclarer :
- a) leur patrimoine et les intérêts financiers qu'ils/elles détiennent ;
 - b) leurs sources de revenus (rémunération, revenus d'investissements etc.) ;
 - c) leur passif (crédits et dettes contractés, etc.) ;
 - d) les cadeaux acceptés ;
 - e) l'occupation de postes et l'exercice de fonctions ou d'activités accessoires (par ex. de consultant) dans le secteur privé ou public, rémunérés ou non ;
 - f) les offres d'activités rémunérées ou non rémunérées (y compris les offres d'emploi et activités de consultation) et accords en vue de telles activités futures ;
 - g) tout autre intérêt ou relation qui crée ou puisse créer un conflit d'intérêt.
- 25.2 Veuillez indiquer, pour chacun des points de la question précédente :
- a) si les mesures de déclaration s'appliquent aussi aux membres de la famille et/ou proches des procureurs et qui est considéré comme membre de la famille/proche à cet effet ;
 - b) quand ces déclarations sont requises et la période qu'elles couvrent ;
 - c) à qui / à quelle autorité la déclaration doit être adressée ;
 - d) s'il existe un registre des déclarations – qu'il s'agisse des déclarations générales ou ponctuelles – et, si tel est le cas, quelles informations y sont consignées ;
 - e) si et comment les déclarations sont divulguées au public.
- 25.3 S'il n'existe pas de règles écrites spécifiques concernant les déclarations applicables aux procureurs mentionnées à la question 25.1, veuillez décrire les éventuelles règles non écrites (règles conventionnelles, usages en vigueur, etc.) et indiquer comment elles sont appliquées.

Source: GRECO 2012b.

3.5 Conclusion

Le développement et la mise en œuvre de systèmes sophistiqués pour évaluer les risques de corruption, et détecter et prévenir la corruption en temps réel offrent d'intéressantes perspectives pour l'élimination de la corruption des procureurs. Des systèmes informatisés et fonctionnels de gestion des dossiers et des documents ont déjà fait leur apparition dans certains pays développés : les systèmes de contrôle et d'examen de plus en plus complets mis en place au Royaume-Uni en sont un bon exemple. De tels mécanismes nécessitent cependant beaucoup de ressources et d'expertise, et restent hors de portée pour la plupart des parquets, particulièrement dans les pays en développement.

Ce chapitre montre que l'intérêt pour les risques de corruption au sein du parquet est relativement récent et que les exemples de bonnes pratiques dans le domaine sont limités et généralement issus de pays développés. Les pays en développement peuvent néanmoins tirer de nombreux enseignements de ces efforts.

Une évaluation des risques de corruption, suivie d'un ajustement approprié des politiques et processus, peut être réalisée avec peu de ressources, à l'aide d'une expertise externe si nécessaire. La clé de la réussite de cette approche réside dans l'engagement de la direction. La hiérarchie doit identifier les risques de corruption dans tous les processus opérationnels et décisionnels, protéger son personnel de ces risques, et utiliser les résultats pour développer des objectifs à atteindre, des directives et des normes claires ainsi que des systèmes de contrôle interne. Elle doit également pouvoir prendre des mesures adéquates lorsqu'un cas de corruption est détecté (Gramckow 2011). L'engagement de la direction passe par l'acceptation des processus de contrôle réguliers, et par la volonté de faire preuve de transparence et de rendre des comptes en fournissant des informations sur les activités et les décisions de l'institution sans compromettre les procédures ni les droits de chacun.

Tout ceci souligne l'importance primordiale de la sélection et de la gestion du personnel et de la hiérarchie au sein du parquet. En plus de la recherche de talents, le système de recrutement doit considérer l'éthique, l'intégrité, la personnalité et les compétences relationnelles comme des qualités essentielles. Les institutions doivent investir dans la formation et dans l'évaluation de leurs personnels et de la direction en particulier.

Il ne faut pas pour autant minimiser les défis auxquels font face les procureurs dans les pays en développement, où les menaces que représentent la criminalité organisée ou l'ingérence politique sont plus importants. La tentation d'accepter un pot-de-vin ou une faveur est renforcée par des salaires trop bas. L'importance de l'engagement de la direction dans la mise en œuvre d'un programme de réduction de la corruption y est d'autant plus essentielle, et la hiérarchie doit prendre les risques de corruption au sérieux en développant des mesures pour les réduire voire les éliminer. Sans cet engagement, même les meilleurs systèmes et les processus les plus solides n'auront que peu d'impact sur le niveau de corruption au sein du parquet.

3.6 Bibliographie

Algemene Rekenkamer (Netherlands Court of Audit). 2010. *The State of Integrity Management in Central Government in 2009*. The Hague. <http://bit.ly/14sMwno>.

Anyshchenko, A. 2010. "Transformation of the Ukrainian Public Prosecution according to the European Democratic Standards in Comparison with the Baltic States." Master's thesis, University of Twente, Enschede, Netherlands.

Balko, R. 2013. "The Untouchables: America's Misbehaving Prosecutors, and the System that Protects Them." *Huffington Post*, 1 August. <http://huff.to/1mapV24>.

Buscaglia, E., and S. G. Ruiz. 2002. "How to Design a National Strategy against Organized Crime and Public Sector Corruption in the Framework of the United Nations' Palermo Convention." In *The Fight against Organized Crime*. New York: UNDP Press.

Buscaglia, E., and J. van Dijk. 2003. "Controlling Organized Crime and Public Sector Corruption: Results of the Global Trends Study." In *United Nations Forum*. Vienna: United Nations Press.

Crown Prosecution Service. 2015. "Prosecution Policy and Guidance." <http://bit.ly/13XycNN>.

Gramckow, H. 2011. *Preventing Corruption in Prosecution Offices: Understanding and Managing for Integrity*. Justice & Development Working Paper. Washington, DC: World Bank.

Gramckow, H., and F. Monge. Forthcoming. *Public Expenditure and Institutional Reviews in the Criminal Justice System*. Washington, DC: World Bank.

GRECO (Group of States Against Corruption). 2012a. *Evaluation Report: United Kingdom*. Fourth Evaluation Round. Strasbourg: Council of Europe. <http://bit.ly/1HHSZIX>.

———. 2012b. *Fourth Evaluation Round: Revised Questionnaire on Corruption Prevention in respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors*. Strasbourg: Council of Europe. <http://bit.ly/1wYdSYq>.

HM CPSI (Her Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate). 2014. *HM Chief Inspector of the Crown Prosecution Service: Annual Report 2013–14*. London. <http://bit.ly/1tMUXFj>.

Hoppe, T. 2013. *Country Risk Assessment – Georgia: "Prosecution Services"*. Eastern Partnership – Council of Europe Facility Technical Paper. Strasbourg: Council of Europe. <http://bit.ly/1AnFHR3>.

IAP (International Association of Prosecutors). 1999. *Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors*. The Hague. <http://bit.ly/13Y0nAJ>.

Kutner, J. 2014. "In South Africa, Corrupt Prosecutors an Ever-Larger Problem." *Christian Science Monitor*, 2 January. <http://bit.ly/1HHWG1u>.

Kyprianou, D. 2008. "Comparative Analysis of Prosecution Systems (Part II): The Role of Prosecution Services in Investigation and Prosecution Principles and Policies." *Cyprus and European Law Review* 7.

Neil, M. 2014. "Former District Attorney Gets 13 Years in Federal Corruption Case over His Work as a Prosecutor." *American Bar Association Journal*, 11 February. <http://bit.ly/1xBhuEW>.

OAS (Organization of American States). 2013. *Republic of Panama: Final Report*. Mechanism for Follow-up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption, Twenty-Second Meeting of the Committee of Experts, Washington, DC, 9–13 September.

<http://bit.ly/1HHXlzQ>.

ODPP (Office of the Director of Public Prosecutions, New South Wales). 2014. *Prosecution Guidelines*. Sydney, Australia. <http://bit.ly/1xBhRiK>.

PPS (Public Prosecution Service for Northern Ireland). 2012. *Anti-Bribery and Corruption Policy*. Belfast. <http://bit.ly/1s2CKCu>.

———. 2013. *Anti-Fraud Policy & Fraud Response Plan*. Belfast. <http://bit.ly/1ABZACK>.

Ridolfi, K., and M. Possley. 2010. “Preventable Error: A Report on Prosecutorial Misconduct in California 1997–2009.” Veritas Initiative, Northern California Innocence Project, Santa Clara University School of Law. <http://bit.ly/1xPliAS>.

Sengupta, K. 1998. “Corruption Inquiry into Crown Prosecution Service. *Independent*, 12 October. <http://ind.pn/1yxFKt5>.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2006. “Access to Justice: The Prosecution Service.” In *Criminal Justice Assessment Toolkit*. Vienna.

———. 2014. “goCASE: Integrated Intelligence, Investigation & Prosecution Case Management & Criminal Database System.” Vienna. <http://gocase.unodc.org/>.

Williams, L. D., and I. Hsiao. 2010. *Sizing Up the Prosecution: A Quick Guide to Local Prosecution*. Cambridge, MA: Harvard Law School. <http://bit.ly/1AqEBBA>.

Wright, R. F., and M. L. Miller. 2010. “The Worldwide Accountability Deficit for Prosecutors.” *Washington and Lee Law Review* 67 (4): 1587–1620.

4. Procès

Victoria Jennett

4.1 Etapes fondamentales du règlement ou du procès d'une affaire pénale

Les procédures déterminant la culpabilité ou l'innocence d'une personne suspectée d'avoir commis un crime varient considérablement d'un pays à l'autre ; il y a pourtant des étapes communes à tous procès pénaux et aux procédures d'appel. Le tableau 2 fournit un aperçu des responsabilités des acteurs d'un procès et d'une procédure d'appel. La section suivante analyse les formes et les risques de corruption auxquels font face ces acteurs dans l'exercice de leurs fonctions, en examinant plus en détail les moments durant lesquels les agents de l'Etat peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire, ainsi que les mécanismes de contrôle. Les sections 3 et 4 passent en revue les outils d'évaluations servant à mesurer le niveau de corruption dans un procès pénal et dans une procédure d'appel, et apprécient l'efficacité de ces instruments pour évaluer les risques identifiés.

Tableau 2: Etapes et responsabilités des acteurs lors d'un procès pénal et d'une procédure d'appel

Etapes	Responsabilités des acteurs
Notification du procès	Lorsque le procureur a décidé de poursuivre l'accusé, la police ou le personnel du tribunal informe l'accusé de la date et du lieu du procès.
Fonctionnement du tribunal et gestion des affaires pénales	Les administrateurs et les greffiers assistent les juges dans le travail quotidien du tribunal et dans la gestion des dossiers, et surveillent l'avancement d'une affaire, de l'enregistrement à la conclusion. Le Ministère de la justice est parfois impliqué dans l'attribution du budget et dans les nominations.
Projets d'aide juridique	L'assistance juridique des tribunaux fournit, par exemple, une aide juridique ou une protection aux victimes, aux témoins et aux accusés.
Audience sur la mise en liberté provisoire	Dans de nombreux pays, les personnes suspectées d'avoir commis un crime particulièrement grave sont maintenues en détention provisoire jusqu'à la fin du procès. Pour les infractions moins sérieuses, le juge ou un agent du tribunal décide si le suspect doit être remis en liberté ou maintenu en détention provisoire jusqu'au procès. La remise en liberté peut être conditionnée par le dépôt d'une caution, des mesures restrictives de libre circulation, le port d'un bracelet électronique, l'interdiction d'entrer en contact avec les victimes ou les témoins, ou par d'autres conditions définies par la loi.

Sélection du siège	Un procès pénal implique deux types de décision : (a) L'accusé a-t-il commis les actes mentionnés dans les documents de notification des charges ? (b) Ces actes constituent-ils une violation de la loi ? La charge de répondre à la première question et ainsi de déterminer les faits peut revenir à un jury de citoyens, à un panel de magistrats ou à un juge assisté d'un ou de plusieurs assesseurs qui ne sont pas avocats mais qui ont reçu une formation spécialisée. Les magistrats – et non le jury – décident de l'application de la loi aux faits. Certains systèmes assignent différents juges aux différentes étapes du dossier. Ainsi, le juge en charge des audiences préliminaires établissant la suffisance des preuves n'est, par exemple, pas le même que celui qui sera en charge du procès (<i>California Judicial Council 1974</i>).
Procédures préliminaires	La plupart des systèmes offrent l'opportunité de déterminer, avant le procès, si les preuves sont suffisantes pour justifier la tenue d'un procès. Le parquet présente alors ses arguments. Si les preuves suffisent à montrer qu'un crime a été commis, le juge décide de la date du procès. Si ce n'est pas le cas, le juge annule les chefs d'inculpation et clôt le dossier.
Négociations de peine	Dans de nombreux systèmes, le parquet et la partie en défense peuvent négocier la résolution d'une affaire. La défense peut plaider coupable en échange d'une réduction de peine. Les systèmes varient dans le degré de formalité qui s'applique à ces procédures de plaider-coupable. Dans certains cas, les négociations de peine sont scrupuleusement contrôlées par le juge ; dans d'autres le juge peut choisir d'ignorer ou de modifier les arrangements antérieurement décidés.
Le procès	Le parquet et la défense présentent leurs preuves, interrogent les témoins, notamment des experts, et résument leurs arguments. Les greffiers enregistrent le déroulement des événements, souvent à l'aide de dispositifs d'enregistrements audio, pour en effectuer une transcription. Les greffiers assistent le juge. Un jury, un juge ou un panel de magistrats, seuls ou assistés par des assesseurs, décident du jugement. Les médias peuvent parfois être admis dans l'enceinte du tribunal pour couvrir le procès. Les familles des accusés et des victimes peuvent également être présentes, ainsi que des membres du grand public.
Condamnation	Dans de nombreux systèmes, le juge seul prononce la sentence. Dans certains cas, le jury ou les assesseurs peuvent avoir leur mot à dire. Le procureur et la défense peuvent faire des recommandations, qui sont parfois contraignantes pour le juge.
Procédure d'appel	La défense peut faire appel du jugement auprès d'une juridiction supérieure ; dans certains systèmes, le parquet peut également faire appel. Selon le système, les procédures d'appel peuvent être limitées aux erreurs de droit. Les magistrats de la cour d'appel sont compétents pour juger ces recours.

4.2 Risques et formes de corruption : qui exerce un pouvoir discrétionnaire et comment le surveiller ?

La corruption se manifeste de quatre manières dans les procès pénaux et les procédures d'appel : (a) *l'ingérence politique* dans le but d'influer sur la décision finale du procès – de manière plus insidieuse la peur des répercussions socio-politiques peut pousser les juges à « *s'autocensurer* » en rendant des jugements allant dans le sens des élites ou des groupes criminels pour éviter toute opprobre ou représailles; (b) *l'extorsion* des victimes et des témoins, ainsi que la pression exercée sur les agents

pour qu'ils se corrompent sous la violence ou la menace de divulgation d'informations compromettantes ; (c) *le népotisme* qui permet aux agents publics de faire profiter leurs contacts et leurs proches de certains avantages (par exemple, un juge peut nommer des avocats qui lui sont proches comme avocats de la défense, ou un employé du tribunal peut faire appel à une entreprise avec laquelle il entretient des rapports personnels pour fournir des services de sécurité) ; et (d) *le détournement de fonds publics et des ressources destinées aux tribunaux*, ce qui contribue à créer des jugements retardés ou prescrits (*Transparency International 2007b; UNODC 2004*).

Le reste de cette section est consacrée à l'identification des risques de corruption les plus répandus, c'est-à-dire des potentialités que ces quatre formes de corruption affectent le comportement des acteurs lors de procès en première instance ou de procédures d'appel. Cette discussion se concentre sur les étapes durant lesquelles les agents peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire ainsi que sur l'efficacité et les limites des mécanismes de surveillance. Les procureurs ne sont pas mentionnés ici puisque le chapitre 3 de ce document d'analyse leur est consacré.

4.2.1 Les juges

Cette section aborde deux types de risques : ceux touchant au comportement et au pouvoir décisionnel des juges dans l'exercice de leurs fonctions durant les procès et les procédures d'appel, et ceux ayant un lien avec les questions organisationnelles plus large du pouvoir judiciaire.

4.2.1.1 Risques liés aux procès et aux procédures d'appel, et mécanismes de surveillance permettant de réduire ces risques

Les juges prennent des décisions qui affectent la vie et parfois la propriété des accusés, avant et pendant un procès. Le juge décide, par exemple, si l'accusé doit être mis en liberté provisoire ou s'ils doit être maintenu en détention jusqu'à la fin du procès, et si ses biens doivent être confisqués par l'Etat en cas de condamnation. Le juge dispose, dans certains pays, de la liberté de désigner les avocats de la défense d'un accusé non-représenté. Le juge prend les décisions quant aux requêtes avant dire droit qui peuvent mettre fin à une affaire ou au contraire faciliter l'inculpation, et il arbitre les questions survenant durant le procès qui peuvent avoir un effet sur l'issue de celui-ci. Dans certains systèmes, le juge est le seul à pouvoir se prononcer sur la culpabilité du suspect et, dans la plupart des cas, c'est lui qui détermine la peine.

Tous ces moments portent le risque que le juge soit soudoyé pour prendre des décisions dans le sens du corrupteur ou pour créer des retards. Ces décisions peuvent être évidentes, comme par exemple dans le cas d'une condamnation ou d'un acquittement, ou plus subtiles, s'il empêche la divulgation de certaines preuves par exemple. La corruption peut pousser un juge à retarder un procès jusqu'à prescription ou jusqu'à ce que les victimes ou les témoins aient déménagé ou ne soient plus disponibles.

Il existe plusieurs types de mécanismes de surveillance permettant de contrôler qu'un juge fasse un usage approprié de ses pouvoirs discrétionnaires. Par exemple :

- La création d'une « *commission d'office* » avec des procédures encadrant la sélection des avocats de la défense ou permettant un service d'aide juridique peuvent limiter, ou rendre inutile, l'implication du juge dans ce processus de sélection de l'avocat de la défense.
- Une obligation pour les juges de fournir des avis écrits et motivés pour leurs décisions qui peuvent faire l'objet d'une procédure d'appel devant une juridiction supérieure. Les procédures d'appel, en tant que mécanisme de contrôle, sont cependant inefficaces si elles se font dans des délais très long ou si les juges ne disposent pas du temps ou des ressources nécessaires pour rédiger ces avis.

Les déclarations de conflit d'intérêts peuvent permettre de contrôler les situations dans lesquelles un juge devrait décliner un dossier. Les déclarations de patrimoine des juges et de leur entourage peuvent soulever des questions sur l'origine des biens de cette personne. Ce type de mécanisme de contrôle n'est efficace que si les documents sont mis à la disposition des autorités compétentes (Hoppe 2014).

De manière plus générale, des statistiques peuvent être collectées sur, par exemple, le nombre d'affaires attribuées à chaque juge et sur le temps nécessaire à chaque juge pour rendre ses décisions. Des « *comités d'usagers* » ou des enquêtes publiques peuvent informer les juges sur l'opinion du public vis-à-vis de leur performance et des besoins de réforme. Les tribunaux peuvent faciliter l'accès à l'information sur les procédures et sur les dossiers. L'accès à l'information peut permettre un certain contrôle de la performance du système judiciaire et pousser les juges à gérer leurs dossiers de manière appropriée et rapide (UNODC 2006d).

Tous les outils de transparence et de reddition de comptes ne conviennent pas au système judiciaire. Des audiences à huis-clos sont parfois nécessaires pour protéger l'identité des victimes ou des témoins ainsi que les détails de l'enquête en cours. De même, le respect de la vie privée, ou dans certains cas les besoins de la sécurité nationale, peut limiter la divulgation d'information.

4.2.1.2 Risques liés à la structure organisationnelle de la justice et mécanismes de surveillance permettant de réduire ces risques

En plus du pouvoir discrétionnaire exercé par les juges lors des procès et procédures d'appel, certains problèmes liés à l'organisation de la justice peuvent également générer des risques de corruption. Les nominations et les promotions, les règles professionnelles et la rémunération, l'attribution des dossiers et les mécanismes de recours peuvent être manipulés par les élites politiques pour pousser les juges à agir dans le sens des intérêts des puissants lors de procès pénaux.

Le contrôle par les forces politiques de la *sélection des juges, de leur nomination et de leur placement* dans les tribunaux augmente le risque de corruption de ces derniers pour qu'ils s'alignent sur les demandes des responsables politiques. Les juges indépendants qui refusent de se laisser influencer peuvent être sanctionnés par une mutation dans un tribunal isolé, par un refus de promotion ou d'augmentation.

L'existence d'un organe en charge des nominations judiciaires composé de membres des cercles judiciaire, juridique et politique mais également de membres de la société civile peut réduire le risque de voir les juges placés par des acteurs politiques. Les membres ordinaires d'un tel organe peuvent évidemment être eux-mêmes corrompus ou influencés dans leurs décisions de nomination, mais les systèmes qui impliquent des citoyens ordinaires dans les processus de nomination judiciaire se basent sur l'hypothèse que leur participation réduit les risques d'ingérence politique. Il faut néanmoins encadrer la façon dont ces citoyens sont sélectionnés ainsi que leur représentativité (Bell 2005, 43).

Les risques de corruption varient avec les méthodes de sélection des juges. Dans les pays civilistes, la sélection des juges se base sur des examens, et les candidats peuvent ainsi soudoyer les examinateurs pour obtenir les sujets en avance ou pour garantir leur réussite à l'examen peu importe leur véritable résultat. Dans les pays de *common law*, une commission des services judiciaires ou un autre organe public recommande généralement des candidats qui sont ensuite nommés par le pouvoir exécutif, législatif ou les deux, cependant ces recommandations peuvent dès lors être vendues.

Des lois et réglementations doivent déterminer les *règles professionnelles et la rémunération* des juges. Lorsque le pouvoir exécutif dispose du droit de mettre fin à une carrière judiciaire ou de la prolonger, naît le risque que les juges « *coopératifs* » soient récompensés alors que ceux qui ne s'alignent pas sur les volontés du pouvoir exécutif se voient sanctionnés. Si le pouvoir judiciaire ne

dispose pas du pouvoir de gérer son propre budget, les acteurs politiques peuvent plus aisément manipuler les juges en refusant certains salaires ou financements.

Les lois détaillant le mode de financement des tribunaux – et décrivant notamment la personne responsable qui définit le budget des tribunaux, qui détermine le niveau de salaire des juges, qui alloue le budget et qui le gère – fournissent une base permettant de surveiller le processus budgétaire et la rémunération des juges. Les comités parlementaires de surveillance judiciaire, les autorités d'encadrement du travail judiciaire et les conseils supérieurs de la magistrature, ainsi que les associations, les médias et les donateurs multilatéraux et bilatéraux peuvent exercer un certain suivi en faisant appel à des instruments de suivi budgétaire et/ou en questionnant les autorités sur le non-respect des lois et des réglementations encadrant le budget et les salaires de la justice.

L'attribution des dossiers aux différents juges doit être effectuée en toute transparence. Les dossiers peuvent être attribués au hasard, électroniquement ou manuellement grâce à une loterie ou à un tirage au sort. Ceci évite que les juges puissent demander certains dossiers dans lesquels eux-mêmes ou leurs proches ont un intérêt particulier ou pour lesquels ils ont été sollicités en vue d'une issue prédéfinie.

Un *mécanisme de recours* est une nécessité pour pouvoir gérer les abus présumés des juges. Il est possible que de tels mécanismes soient utilisés par des élites puissantes ou par des citoyens lésés dans le but de harceler les juges. Pour réduire le risque lié à la sécurité des juges par la manipulation de ces mécanismes, le système disciplinaire doit définir précisément le type d'abus judiciaires faisant l'objet de son enquête.

4.2.2 Les avocats de la défense

Les avocats de la défense ont la responsabilité de représenter l'accusé. Les lois nationales et les codes de déontologie prévoient la teneur de cette tâche. Ces avocats peuvent être soudoyés pour qu'ils présentent une mauvaise plaidoirie, compromettant ainsi la défense de leurs clients. Ils peuvent également chercher à influencer abusivement le personnel du tribunal pour mettre en avant les intérêts de leurs clients. Ils demandent parfois des frais supplémentaires à leurs clients pour soudoyer le personnel judiciaire mais gardent en fait cet argent pour eux.

Les juridictions supérieures peuvent exercer un certain contrôle sur la conduite des avocats de la défense grâce à des requêtes en habeas corpus et à d'autres procédures qui leur permettent d'examiner la pertinence et la compétence de la représentation des avocats. Les associations du barreau peuvent également jouer un rôle dans la surveillance du comportement et de l'intégrité des avocats de la défense en renforçant la formation déontologique des avocats, en mettant en place des mécanismes de recours à leur encontre et en imposant des sanctions à ses membres au comportement corrompu ou abusif.

4.2.3 Le personnel judiciaire

Le personnel des tribunaux est particulièrement vulnérable aux risques de corruption, du fait de ses interactions directes avec de nombreux acteurs lors des procès en première instance et des procédures d'appel. Le personnel des tribunaux peut jouer un rôle d'intermédiaire, demandant des pots-de-vin pour garantir un procès équitable et partageant ce butin avec un juge complice. Ils peuvent demander ou recevoir des pots-de-vin pour divulguer des informations confidentielles, ou pour partager avec les parties des informations sur le procès qu'ils ont l'obligation de leur fournir en tout état de cause. Le personnel judiciaire peut accorder certaines mesures en échange d'une somme d'argent ou peut délibérément retarder ou retenir des ordonnances rendues par le tribunal dans le cadre d'un procès pénal, telles qu'un mandat d'arrêt ou une ordonnance de saisie (Jennett 2013).

Il existe un risque que les greffiers et autres agents administratifs inventent des frais de tribunaux ou gonflent les frais existants dans leurs interactions avec les usagers. Ils peuvent accepter des pots-de-vin ou subir l'influence d'entités puissantes pour fournir de fausses informations aux usagers quant aux procédures judiciaires dans le but de saboter une affaire. Pour éliminer ces risques, les frais et procédures des tribunaux doivent être publiés et mis à la disposition des usagers pour qu'ils connaissent leurs droits lorsqu'ils se rendent au tribunal.

Dans certains systèmes, les greffiers rédigent ou aident à la rédaction des ordonnances pour accélérer les procès. Ils gèrent parfois le calendrier des procès. Pour permettre une surveillance des procédures accélérées, les ordonnances doivent être rendues publiques et toutes les parties doivent être informées simultanément. Des règles transparentes doivent clarifier le rôle des greffiers ainsi que les circonstances dans lesquelles une affaire peut faire l'objet d'une procédure accélérée.

Les employés des tribunaux peuvent être soudoyés pour perdre, voler ou trafiquer les preuves détenues par le tribunal. Une salle des preuves sécurisée, des preuves sous scellé et un registre à jour des allers et venues peuvent protéger un tribunal contre ce type de risques.

Les documents judiciaires, tels que les ordonnances, les convocations, les assignations et les mandats d'arrêt, doivent être remis en temps utile pour éviter qu'un dossier ne s'effondre ou ne soit retardé. Pour faciliter le contrôle, l'organe responsable de la notification (le tribunal ou autre organisme chargé de faire respecter la loi) doit tenir des registres. Des statistiques doivent être collectées sur les raisons des retards ou les causes des échecs judiciaires, comme par exemple les retards de notification des témoins. De nombreux systèmes disposent d'archives judiciaires numérisées qui collectent les informations telles que les accusés de réception, les calendriers et les résumés de procédures et de condamnations (World Bank 2002). Ces mécanismes peuvent permettre de meilleurs mécanismes de responsabilisation à condition que les ressources disponibles soient suffisantes pour les maintenir et que le personnel soit formé et supervisé pour leurs utilisations.

Comme c'est le cas pour les juges, de nombreux risques de corruption impliquant le personnel judiciaire n'ont pas de lien direct avec leurs responsabilités lors des procès mais ont avoir avec les structures organisationnelles. Ces risques peuvent néanmoins affecter l'issue des procès ou des procédures d'appel.

L'implication du ministère de la justice dans le recrutement et le licenciement du personnel judiciaire peut créer des risques de corruption en permettant aux acteurs politiques d'encourager la sélection d'employés susceptibles de se laisser influencer par les détenteurs du pouvoir. Il y a un consensus sur le besoin pour le tribunal d'avoir le rôle premier – idéalement le seul – dans le recrutement et le licenciement de son personnel. Les salaires doivent être adaptés : le salaire minimum doit permettre aux employés de vivre et de faire vivre leur famille.

La formation du personnel, notamment les formations de déontologie, doit faire l'objet un financement suffisant et constant pour permettre aux employés de faire face à tous les développements procéduraux et juridiques qui pourraient affecter leur travail. Un organe indépendant ou le pouvoir judiciaire lui-même doit proposer ce genre de formation, plutôt que le Ministère de la justice, pour éviter toute influence politique réelle ou perçue sur le personnel judiciaire.

Un mécanisme de recours et un organe disciplinaire pour le personnel judiciaire peuvent servir de frein aux comportements corrompus et contraires à l'éthique. Un code de déontologie ou tout document écrit similaire peut offrir une orientation claire vis-à-vis de ce que l'on attend du personnel. Des politiques de prévention des conflits d'intérêts et de déclaration du patrimoine s'appliquant aux fonctions administratives clés du tribunal, similaires à celles destinées aux magistrats, peuvent contribuer à maintenir un haut niveau d'intégrité parmi le personnel judiciaire.

Des rapports réguliers et les lois sur l'accès à l'information peuvent permettre de contrôler que les registres et archives judiciaires soient complets et exacts. Des statistiques sur la gestion des dossiers, des enquêtes d'opinion sur le personnel judiciaire et des comités d'usagers des tribunaux sont des moyens supplémentaires de surveiller le comportement du personnel judiciaire.

4.2.4 Les jurés et les assesseurs qualifiés ou non-qualifiés

Tout comme les magistrats, les jurés et les assesseurs peuvent être corrompus, menacés ou abusivement influencés pour qu'ils prennent des décisions allant dans le sens de l'une des parties. Le contrôle des jurés et assesseurs commence par un processus de sélection transparent qui se base sur des protocoles écrits. Le processus de notification doit être accompagné d'un suivi pour éviter que les convocations ne se perdent. Les listes ou organes depuis lesquels les jurés et les assesseurs sont sélectionnés doivent être clairement spécifiés. Les jurés peuvent par exemple être tirés au sort sur les listes électorales comme c'est le cas aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon. Les assesseurs peuvent être nommés par des syndicats, par les pouvoirs publics ou par des entreprises, comme en Allemagne.

Les jurés et les assesseurs doivent bénéficier d'un dispositif de sécurité pour les protéger des tentatives d'intimidation et des menaces. La mise sous protection des jurés est parfois utilisée pour les protéger dans le cadre de procès médiatisés. Les jurés sont ainsi isolés sans accès à l'actualité ni au public (notamment leurs familles) pour éviter qu'ils ne soient exposés à des opinions extérieures, à des informations sur le procès ou à des menaces.

4.2.5 Les victimes, témoins et leurs familles

Les victimes et les témoins peuvent faire l'objet de corruption, d'intimidation ou d'influence abusive pour qu'ils s'abstiennent de divulguer des preuves, qu'ils les modifient ou en inventent. Des « *mesures de protection* » sont conçues pour protéger les victimes, les témoins et leurs familles de toute intimidation ou représailles (UNGA 1985, Principe 6.d). Les victimes et témoins doivent par exemple pouvoir demander l'anonymat (ce qui inclut la possibilité d'être caché lors des dépositions) et la non-divulgation des archives judiciaires. Ceci peut nécessiter que les audiences se tiennent à huis-clos ou que l'accusé soit exclu de la salle temporairement (O'Connor et Rausch 2008). Il peut également y avoir des programmes de protection des témoins. L'efficacité de ce type de mesure doit être évaluée en prenant en compte le risque de réduire la transparence du fonctionnement du tribunal.

4.3 À quels outils peut-on faire appel pour mesurer l'ampleur et la fréquence des risques de corruption lors de procès et de procédures d'appel ?

Aucun des outils présentés ne mesure tous les risques associés aux phases de procès et d'appel d'une affaire pénale. Cette section offre un aperçu de plusieurs outils d'évaluation pouvant mesurer certains aspects des risques de corruption liés aux procès et aux procédures d'appel, en mettant l'accent sur les outils développés par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

4.3.1 Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale de l'ONUDC

Le compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale développée par l'ONUDC consiste en une série de questions touchant à différents secteurs du système de justice pénale. L'outil d'évaluation traitant des tribunaux (UNODC 2006c) comprend des questions sur les risques de corruption et sur l'existence et l'efficacité des mécanismes de contrôle dédiés aux procès en première instance et aux procédures d'appel. L'utilisation de cette compilation nécessite beaucoup de temps et de ressources.

Une des forces de cet outil est qu'il prend en compte les différences entre les systèmes de *common law*, les systèmes civilistes, les systèmes hybrides, les systèmes de droit traditionnel ou coutumier. Il peut ainsi être utilisé dans de nombreux pays.

Les questions abordées dans cette compilation ne portent pas toutes spécifiquement sur les risques de corruption. La portée de cette compilation très complète va au-delà de l'évaluation des risques de corruption ; ceux qui souhaitent évaluer les risques de corruption doivent ainsi identifier les parties de l'outil les plus adaptées à leurs besoins. La compilation a été utilisée, partiellement ou entièrement, dans au moins 29 pays, dans le cadre de travaux menés par l'ONUUDC et par d'autres donateurs.

La compilation fait référence à beaucoup d'autres documents, des Nations Unies mais pas seulement, posant des normes et donnant des directives sur les responsabilités des agents publics et sur les droits des victimes, des témoins et des accusés au sein du système de justice pénale. Ces références constituent une ressource précieuse pour évaluer les engagements que les différents Etats ont pris ou devraient prendre.

4.3.2 Guide de mise en œuvre de l'Article 11 de la CNUCC et cadre d'évaluation

L'ONUUDC a développé un guide de mise en œuvre et un cadre d'évaluation pour aider les Etats à mesurer leur conformité avec l'Article 11 de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) qui proposent des mesures en rapport avec le système judiciaire pénal et le parquet. Le document comporte deux outils. Le guide de mise en œuvre résume les normes et bonnes pratiques internationales, et met en avant des mesures que les Etats pourraient adopter pour mettre en œuvre l'Article 11. Le cadre d'évaluation est une série de questions pouvant être utilisée pour identifier les failles existantes et les risques de corruption. Ces outils, publiés en 2014, sont encore trop récents pour que des informations sur leur mise en œuvre pratique soient disponibles.

4.3.3 Le scan d'intégrité judiciaire de GIZ et les mesures d'application des principes de Bangalore

Le scan d'intégrité judiciaire est un outil d'évaluation conçu par GIZ qui s'inspire des mesures d'application des principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, développés par le Groupe sur l'intégrité judiciaire (2002, 2010). Ces mesures d'application permettent à un Etat de déterminer s'il dispose, au sein de son système judiciaire et plus largement étatique, de mécanismes le mettant en conformité avec les principes de Bangalore.

Les scans d'intégrité sont réalisés à partir de recherche secondaire et d'entretiens avec les parties prenantes. Les questions posées lors des entretiens s'inspirent des mesures d'application et se concentrent sur le rôle des juges et du personnel judiciaire. Les scans d'intégrité n'ont pas été conçus pour évaluer le fonctionnement des procès et des procédures d'appel, mais ils évaluent néanmoins la capacité des juges et de leurs collaborateurs à faire face à différents risques de corruption. Leur réalisation n'est pas coûteuse et ne prend pas beaucoup de temps. Des scans d'intégrité ont déjà été réalisés en Géorgie et en Côte d'Ivoire (BMZ 2013).

4.3.4 Les évaluations nationales d'intégrité et de capacité judiciaires

L'ONUUDC a développé un outil d'évaluation permettant de déterminer les niveaux d'intégrité des institutions judiciaires ainsi que leur capacité. L'ONUUDC et d'autres bailleurs de fond ont effectué deux évaluations au Nigéria, une évaluation dans deux provinces d'Indonésie, une évaluation au Monténégro et au Kosovo, en collaboration avec des acteurs judiciaires locaux (UNODC 2006a, 2006b, 2007; DACI 2008; UNDP/UNODC 2014).

Les sections de ces évaluations touchant au système de justice pénale se basent sur des recherches secondaires, sur le code pénal, sur une analyse des jugements et arrêts concernant différentes affaires pénales, ainsi que sur des questionnaires réalisés par des employés locaux formés à l'exercice. Les questionnaires interrogent les risques de corruption ainsi que les expériences et perceptions du phénomène. Voir Encadré 1 page 11. Les questions sont sensiblement les mêmes d'un pays à l'autre, avec de légères différences dans la formulation. Les personnes interrogées sont des acteurs judiciaires (magistrats et avocats), des usagers, des accusés attendant leur procès ainsi que des acteurs de la vie économique ; toutes les questions ne sont pas destinées à être posées à l'ensemble des acteurs.

4.3.5 Liste de contrôle et de diagnostic de *Transparency International*

Transparency International (2007a) a développé une liste de contrôle et de diagnostic pour évaluer les garanties contre la corruption judiciaire, en collaboration avec un groupe de magistrats, d'avocats et d'universitaires du monde entier. Partie intégrante de l'attirail de plaidoyer contre la corruption judiciaire, cette liste offre un aperçu des risques de corruption, des faiblesses dans les systèmes de contrôle d'intégrité et de supervision au sein des systèmes judiciaires. Elle porte surtout sur les exigences d'une justice intègre et sur les responsabilités des acteurs impliqués dans le système judiciaire. La mise en œuvre de la liste de contrôle n'est ni coûteuse et ni chronophage. Aucune information sur la mise en œuvre de cet outil n'est cependant disponible sur le site internet de l'organisation.

Encadre 3. Exemples de questions sur la corruption tirées de l'évaluation onudc du nigeria

Les questions suivantes figuraient dans un ensemble de dix questions portant sur la perception et l'expérience de la corruption, dans le questionnaire réalisé par l'ONU DC dans trois états du Nigéria :

- Les paiements officiels abusifs destinés aux juges et aux tribunaux sont-ils un obstacle au recours aux tribunaux ?
- Avez-vous entendu parler de quelqu'un ayant payé des frais officiels à un juge, un avocat, un employé judiciaire ou un officier de police ?
- Avez-vous, directement ou indirectement, déjà payé des frais officiels à un juge, un avocat, un employé judiciaire ou un officier de police, dans le cadre d'une affaire pénale ?
- Combien de fois avez-vous effectué ce genre de paiement ?
- Imputeriez-vous à la corruption certains retards auxquels vous avez du faire face ?

Source: UNODC 2006b.

4.4 Conclusion: Les outils d'évaluation permettent-ils de mesurer les risques de corruption les plus répandus ?

Considérés dans leur ensemble, les outils présentés adressent de nombreux risques de corruption liés aux phases de procès et d'appel d'une affaire pénale, résumés dans le tableau 2. Chaque outil touche à un certain nombre de risques mais aucun ne les couvre tous. Certains aspects de ces procédures ne sont pas traités du tout. Aucun des outils ne s'attarde par exemple sur le rôle des organisations non-gouvernementales, qui peuvent pourtant fournir une précieuse aide juridique aux victimes, aux témoins et à leurs familles. De plus amples recherches sur les risques associés à certaines activités spécifiques, telles que les notifications ou l'aide juridique, sont nécessaires.

Les retours d'expériences concernant l'utilisation de ces outils montrent qu'il est important d'impliquer les destinataires des réformes dans le processus d'évaluation. Les juges doivent, par

exemple, participer à la réalisation des scans d'intégrité pour qu'ils fassent leurs résultats et accueillent plus volontiers les interventions recommandées par l'évaluation (U4 2014).

Le plus grand défi qui se présente aux praticiens utilisant cet éventail d'outils pour évaluer les risques de corruption dans les procès et les procédures d'appel est d'identifier *quelles parties de ces outils sont pertinentes* pour évaluer ces risques précis. Identifier ces parties est une activité chronophage. Ceci prouve le besoin d'un outil d'évaluation conçu spécialement pour les risques de corruption dans les procès et les procédures d'appel.

Tableau 3: Aperçu des outils d'évaluation des risques liés aux procès et aux procédures d'appel

Outil	Acteurs	Méthode	Focus (procès pénaux et procédures d'appel)
Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale de l'ONUDC : accès à la justice – les tribunaux	Acteurs judiciaires et usagers	Recherches sur le pays, son système et son cadre juridique, questionnaires	Concerne plusieurs fonctions des juges, des procureurs, des avocats de la défense et du personnel judiciaire pendant les procès et les appels. Couvre le rôle des victimes et des témoins. Va au-delà des problèmes de corruption.
Guide de mise en œuvre de l'Article 11 de la CNUCC et cadre d'évaluation	Agents gouvernementaux et acteurs judiciaires	Questionnaires	Concerne les juges et les procureurs mais pas leurs fonctions pendant les procès et appels.
Scan d'intégrité judiciaire de GIZ	Juges et personnel judiciaire	Recherches sur les politiques d'intégrité et de lutte anti-corruption existantes, questionnaires basés sur les principes de	Concerne les juges et les procureurs mais pas leurs fonctions pendant les procès et appels.
Evaluations nationales de l'ONUDC	Juges, personnel judiciaire, usagers, accusés en attente de procès, acteurs économiques, société civile	Recherches sur les lois du pays, analyse de cas, questionnaires	Se concentre sur les fonctions des juges et du personnel judiciaire pendant les procès et appels et sur les perceptions et expériences de la corruption judiciaire des agents publics et des usagers.
Liste de contrôle et de diagnostic de Transparency International	Juges, magistrature, acteurs politiques, associations de juges, procureurs, avocats, usagers, acteurs économiques, médias, société civile et donateurs	Liste des bonnes pratiques et des normes qui doivent être respectées pour se protéger de la corruption et promouvoir l'intégrité	Va au-delà des fonctions des acteurs pendant les procès et appels.

4.5 Bibliographie

- Bell, J. 2005. "European Perspectives on a Judicial Appointments Commission." In *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2003–2004*, vol. 6, edited by J. Bell and A. Dashwood. Portland, OR: Hart.
- BMZ (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development). 2013. "Strengthening Judicial Integrity: The Approach of Germany's Development Cooperation." PowerPoint presentation, Panama City, 26 November. <http://bit.ly/1b44CPu>
- California Judicial Council. 1974. *Master-Individual Calendar Study*. Sacramento. <https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?ID=49827>
- DACI (Montenegro Directorate for Anti-Corruption Initiative). 2009. *Integrity and Capacity Assessments of the Judiciary in Montenegro*. Podgorica.
- Hoppe, T. 2014. *The Case for Asset Declarations in the Judiciary: Identifying Illicit Enrichment and Conflicts of Interests*. U4 Brief 2014:5. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre. <http://www.u4.no/publications/the-case-for-asset-declarations-in-the-judiciary-identifying-illicit-enrichment-and-conflicts-of-interests/downloadasset/3474>
- Jennett, V. 2013. *Panama: Overview of Corruption Risks in the Judiciary and Prosecution Service*. U4 Expert Answer 2014:03. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre. <http://www.u4.no/publications/panama-overview-of-corruption-risks-in-the-judiciary-and-prosecution-service/>
- Judicial Integrity Group. 2002. *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*. <http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2328>.
- . 2010. *Measures for the Effective Implementation of the Bangalore Principles of Judicial Conduct*. Lusaka. <http://bit.ly/1b44zmF>
- O'Connor, V., and C. Rausch. 2008. *Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice*, vol. 2, *Model Code of Criminal Procedure*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Transparency International. 2007a. "Diagnostic Checklist for Assessing Safeguards against Judicial Corruption." In *Combating Corruption in Judicial Systems: Advocacy Toolkit*, 23–32. Berlin. <http://www.u4.no/recommended-reading/transparency-international-advocacy-toolkit-combating-corruption-in-judicial-systems/>
- . 2007b. *Global Corruption Report 2007: Corruption and Judicial Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, <http://bit.ly/1MtRDSP>
- U4 Anti-Corruption Resource Centre. 2014. "Judicial Integrity: Assessing Challenges and Results of Capacity Development Interventions." Consolidated summary of e-discussion, 4 November–3 December 2013. <http://www.u4.no/assets/themes/Justice/SummarydiscussionJudicialIntegrityNov-Dec2014.pdf>.
- UNDP/UNODC (United Nations Development Programme and United Nations Office on Drugs and Crime). 2014. *Judicial Integrity in Kosovo*. Pristina and Vienna. <http://bit.ly/1EzZVZY>

UNGA (United Nations General Assembly). 1985. *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*. <http://bit.ly/1F24lrb>

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2004. *UN Anti-Corruption Toolkit*. 3rd ed. Vienna. <http://bit.ly/1E5QeNE>

———. 2006a. *Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Two Indonesian Provinces: Technical Assessment Report*. Vienna and Jakarta. <http://bit.ly/1AjyDje>

———. 2006b. *Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States: Technical Assessment Report*. Vienna.
http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_nigeria_assessment.pdf

———. 2006c. *Criminal Justice Assessment Toolkit: Access to Justice: The Courts*. Vienna.
http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/cjat_eng/1_Courts.pdf

———. 2006d. *Criminal Justice Assessment Toolkit: Cross-Cutting Issues: Criminal Justice Information*. Vienna. <http://bit.ly/18e4Lhq>

———. 2007. *Assessment of Justice Sector Integrity and Capacity in Ten Nigerian States: Report of a Baseline Study Conducted by the Legal Defence and Assistance Project in 2007*. Vienna.
<http://bit.ly/1C8jZkl>

———. 2014. *United Nations Convention Against Corruption: Article 11 Implementation Guide and Evaluative Framework*. Vienna. <http://bit.ly/1AjyIDo>

World Bank. 2002. *Court Records Assessment Manual*. Working Paper 26918. Washington, DC.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/11/2627632/court-records-assessment-manual>

5. Détention et peines

Gary Hill

Tous les systèmes de justice pénale sont dotés de moyens pour maintenir les suspects en détention jusqu'à leur procès ou pour les incarcérer s'ils sont reconnus coupables. Lorsque l'on analyse les risques de corruption dans le système de justice pénale, il est important de prendre en compte les relations qu'entretiennent la police, les tribunaux et le parquet avec les services pénitentiaires ou de détention¹. La perspective de perdre sa liberté génère de fortes incitations chez les accusés à avoir recours à la corruption et chez les autorités à avoir recours à l'extorsion. De telles incitations grandissent avec la menace de l'incarcération et atteignent leur apogée lorsque l'accusé est mis derrière les barreaux. Beaucoup de prisonniers sont prêts à payer le prix fort pour retrouver leur liberté ou pour obtenir certains privilèges au sein de la prison. Le personnel carcéral peut ainsi être incité à vendre ce genre de privilège ou de liberté. Ceci crée des risques de corruption considérables dans les phases de détention et d'incarcération.

Contrairement aux autres étapes du système pénal (enquête, poursuites, jugement), la phase correctionnelle est un processus continu et non une série d'étapes distinctes qui présentent différents risques de corruption. Ainsi, l'identification des risques s'applique ici à l'ensemble de l'environnement institutionnel de la détention et de l'incarcération.

Cet environnement institutionnel comprend les centres de détention provisoire et les prisons. Ces deux types d'établissement sont surveillés 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Le personnel doit veiller à ce que les détenus ne s'évadent pas, maintenir l'ordre au sein de la population carcérale, protéger les détenus contre les attaques de leurs pairs et restreindre les communications non-autorisées des détenus avec les victimes ou avec d'autres criminels. Ces établissements sont contrôlés par de petits groupes d'administrateurs qui surveillent le travail du personnel administratif et par de nombreux surveillants pénitentiaires². Les administrateurs sont généralement mieux payés et ont fait de plus longues études que les surveillants pénitentiaires. En effet, ces derniers sont souvent faiblement rémunérés, peu formés et peu respectés au sein de leur communauté. Dans certains pays, une force militaire – la *National guard*, la *Guardia civil* ou autre – peut être appelée à garder les périmètres des prisons et à restituer l'ordre en cas d'émeute ou de prise d'otages. Dans certains Etats, les centres de détention et les prisons sont opérés par la police. Dans d'autres, notamment aux Etats-Unis, des sociétés privées peuvent prendre en charge certains établissements pénitentiaires. e

Les systèmes de gestion et d'organisation des prisons varient grandement d'un pays à l'autre mais la tendance principale s'éloigne de la gestion par la police ou l'armée. Le Conseil de l'Europe demande par exemple aux pays candidats à l'adhésion de transférer la gestion des prisons du ministère de l'intérieur, historiquement proche des forces de l'ordre, au ministère de la justice (Coyle 2007, 516). De plus, les normes internationales en matière de transparence et de professionnalisation du personnel sont de plus en plus reconnues.

¹ Les mots « centre pénitentiaire » et « prison » ont la même signification dans cet article, et les prisonniers font référence aux personnes reconnues coupables. La détention, ou détention provisoire, concerne les individus d'ayant pas encore été jugés ou en cours de jugement et les lieux de détentions pour ces personnes sont appelés maisons d'arrêt.

² Dans la plupart des pays le mot « gardien » a été remplacé par « surveillant pénitentiaire ».

La gestion des maisons d'arrêt présente des différences entre pays encore plus importantes que celle des autres types de prisons. Il y a un grand nombre de maisons d'arrêt, puisqu'il doit y avoir des maisons d'arrêt à proximité des tribunaux qui jugent les dossiers des accusés. Dans certains pays, cela signifie que ce sont les collectivités locales qui ont la responsabilité de ces établissements. Ailleurs, ce sont les régions et dans un nombre limité de cas c'est l'administration centrale qui en a la charge. Les normes internationales prévoient que les maisons d'arrêts doivent être gérés par le corps civil détaché de la police. Ils demeurent néanmoins sous la coupe de la police dans de nombreux pays.

Déterminer la longueur des peines de prison est généralement la responsabilité des tribunaux, et les services pénitentiaires décident eux du type d'établissement dans lequel sera envoyée la personne condamnée. Le cadre juridique varie néanmoins d'un pays à l'autre. Parfois, si la peine est de courte durée, le tribunal peut décider d'assigner la personne à résidence (dans certains cas, cette décision sera complétée par l'obligation du port d'un bracelet électronique) ou de l'envoyer dans un établissement ouvert donnant accès à certains équipements. Les tribunaux ont également le pouvoir d'envoyer un individu reconnu coupable dans une prison de haute sécurité. Dans la plupart des systèmes, ce sont pourtant les services pénitentiaires qui disposent du dernier mot en matière de placement carcéral, et cette administration détermine presque toujours les conditions de l'incarcération, telles que l'isolement dans un but de protection ou de punition. Les autorités disposant du pouvoir d'imposer des conditions plus ou moins difficiles aux prisonniers sont ainsi bien placées pour extorquer ces derniers.

5.1 Risques de corruption dans les maisons d'arrêt et les prisons, et conditions de développement de ces risques

La position de soumission dans laquelle se trouvent les prisonniers, le pouvoir discrétionnaire des surveillants pénitentiaires et la peur des familles et des proches des prisonniers créent un environnement favorable à la corruption. Les risques de corruption comprennent la corruption systémique, nécessitant la collaboration de nombreux surveillants et parfois de leurs supérieurs, et la corruption individuelle, naissant de la personnalité d'un surveillant ou autre membre du personnel et des opportunités qui se sont présentées.

Dans les situations de corruption systémique, les surveillants pénitentiaires permettent par exemple aux détenus de mener des activités criminelles ou de gérer des organisations criminelles depuis la prison en échange de pots-de-vin, de faveurs sexuelles ou autres, ou d'une partie des profits illicites. Le personnel peut aussi proposer le travail des détenus à des entreprises privées ou à des individus en échange d'un profit. Voici quelques exemples de ce type de corruption :

- Bolivie. Le livre écrit par un ancien détenu raconte que la prison San Pedro accueillait une industrie florissante de production et de distribution de cocaïne, gérée par des détenus et des cartels, impliquant aussi des employés de la prison (Calderón 2009; Gilbert 2014).
- Les Philippines. Des détenus de la prison Bilibid obtenaient régulièrement des drogues, des partenaires sexuels et autres privilèges illégaux en échange de pots-de-vin (Cook 2014; Morella 2014).
- Indonésie. Plusieurs rapports ont décrit les prisons en Indonésie comme un écosystème économique complexe caractérisé par la corruption, la surpopulation, une mauvaise gestion et de faibles ressources (Sudaryono 2013; VOA 2013).

Beaucoup de risques de corruption individuelle naissent du pouvoir des surveillants et des employés sur les détenus. Ce pouvoir prend deux formes : la punition et les privilèges. Les surveillants peuvent placer un détenu en isolement ou limiter son accès au courrier, aux visites et même à la nourriture et à l'eau. Ils peuvent également offrir des privilèges, tels que la télévision, des salles de sport, des visites

supplémentaires ou des rapports administratifs favorables. Ils peuvent aider un détenu à transmettre des informations hors de l'établissement, à trafiquer des produits de contrebande ou à obtenir de l'alcool et des drogues. En échange, les surveillants exigent des pots-de-vin, des faveurs sexuelles et autres biens et services de la part des détenus, de leurs famille ou amis.

Identifier les risques de corruption dans le milieu carcéral, comprendre leurs causes et prendre des mesures pour les réduire sont des missions essentielles d'une administration pénitentiaire bien gérée. Cela dépend en partie de la volonté, de la capacité et de l'intégrité des responsables de l'administration. La réputation de corruption du pouvoir politique, de l'administration pénitentiaire, de la direction de l'établissement ou des responsables d'un poste ou d'une zone de l'établissement donne le ton et rend la corruption des subordonnés acceptable et attendue. Par exemple, un administrateur qui fournit des détenus à ses amis ou collègues pour un travail non rémunéré envoie un signal à son personnel que l'exploitation des détenus est acceptable.

Les risques de corruption systémique ou individuelle proviennent de la nature même des prisons et des centres de détention. Des experts ont observé que les prisons fonctionnaient comme des mini-gouvernements, et que comme dans tout gouvernement, les dirigeants doivent jouir d'un pouvoir suffisant pour contrôler les gouvernés. « *En parallèle, les administrateurs de prison doivent être soumis à un système strict de contrôles internes et externes, notamment à un contrôle judiciaire et législatif, à une surveillance médiatique, à des normes professionnelles, à une surveillance et à des inspections internes rigoureuses, à des évaluations intra-départementales et à des études universitaires* » (DiIulio 1987, 235–36). Le contrôle externe est pourtant difficile à mettre en place, du fait du manque d'intérêt du public pour la situation des prisons et de l'absence de mécanisme de contrôle public effectif. Il est facile d'ignorer ce qui se passe dans les prisons parce que « *le public ne dispose pas des modalités matérielles pour voir ce que fait le personnel carcéral* » (DiIulio 1987, 245).

Il y a plusieurs explications à ce manque de transparence. Les détenus attendant leur procès, comme tous les citoyens non-condamnés de la plupart des Etats, disposent d'un droit à la vie privée ; le partage d'informations les concernant est donc restreint. Les prisonniers perdent une partie de leur droit à la vie privée après leur condamnation, mais les informations les concernant peuvent rester protégées, en fonction du cadre juridique et de la nature de l'infraction. Ceci concerne plus particulièrement les condamnés liés à des groupes criminels ou terroristes pour qui les conditions d'incarcération sont cachées au public. Les administrateurs de prison sont généralement réticents à divulguer les techniques, les procédures de sécurité et les rapports d'enquêtes, du fait de l'importance croissante des groupes terroristes et mafieux. Considérées dans leur ensemble, ces précautions créent une atmosphère qui garde les détenus dans l'enceinte des murs et le public à l'extérieur. Contrôler la vie des individus dans une opacité quasi-totale augmente fortement les risques de corruption.

Le manque de ressources, qui se concrétise par une surpopulation des établissements, un manque de personnel et de faibles salaires, peut aussi encourager la corruption. Le manque de personnel et la surpopulation créent des opportunités de corruption en limitant la surveillance des détenus et du personnel. Il peut être difficile pour les surveillants pénitentiaires faiblement rémunérés de faire vivre leur famille sans revenu supplémentaire. Il existe plusieurs exemples de système carcéral fournissant une alimentation, un toit, un soutien médical, une éducation et des loisirs aux prisonniers alors même que les employés sont trop peu payés pour se permettre la même chose. Les entretiens de l'auteur avec des surveillants pénitentiaires de Haïti et du Sierra Leone, entre autres, montrent que ces difficultés financières leur donne l'impression que les détenus disposent de plus de droits et de ressources qu'eux. La surpopulation carcérale, le manque de personnel, la faiblesse des salaires et le manque de respect contribuent à mettre le personnel carcéral dans un état de stress chronique et nourrissent l'animosité envers les prisonniers et/ou l'administration de la prison.

Une mauvaise gestion et, dans certains cas, l'absence de règles opérationnelles écrites définissant les comportements et les traitements acceptables exacerbent cette situation. Les surveillants ne

comprennent pas toujours que le but de la détention provisoire n'est pas de punir mais de s'assurer que le prévenu sera présent lors du procès. Les détenus attendant leur procès ne sont, juridiquement, reconnus coupables d'aucun crime et doivent être traités comme tout citoyen dans les limites des nécessités liées à la sécurité. Une fois reconnues coupables, ces personnes sont envoyées en prison, ce qui représente une sanction en elle-même et ne doit pas être les prémices d'autres sanctions. Il existe un risque que le personnel carcéral se comporte de façon contraire à l'éthique voire corrompue s'ils ne comprennent pas les limites juridiques, philosophiques et opérationnelles de leur travail.

Le manque de formation met les surveillants dans une position d'isolement et de vulnérabilité, et les empêchent d'avoir une idée claire de ce qui est acceptable ou non dans un contexte carcéral. Apprendre à faire usage de la force n'est pas difficile mais apprendre quand et comment en faire usage demande des compétences et de la pratique. L'usage inapproprié de la force est un problème récurrent dans les centres de détention et les prisons. Ceci peut susciter la corruption en montrant le contrôle total exercé par les surveillants sur les détenus. Les comportements acceptables devraient être explicités dans la loi, dans les procédures et dans les valeurs institutionnelles. Un code de conduite et des formations doivent également être fournis pour permettre aux surveillants de se familiariser avec ces règles.

Quand les administrateurs des prisons et le grand public acceptent l'usage excessif de la force, les pratiques de corruption peuvent également être plus facilement acceptées, en insinuant que tout ce qui arrive aux prisonniers est justifié car ils le méritent ou l'ont cherché. Les héros des forces de l'ordre et de l'armée dans les films ou à la télévision font souvent un usage excessif de la force pour résoudre des crimes ou mettre la main sur les « méchants ». Les surveillants pénitentiaires utilisent aussi ces médias, encourageant les mêmes héros et utilisent ces thèmes pour construire leur propre discours.

L'absence de système de surveillance, d'enquêtes et de signalement au sein des maisons d'arrêts et des prisons crée un environnement dans lequel les comportements abusifs du personnel sont et sont perçus comme étant ignorés et tolérés. Un système sans contre-pouvoir au sein de l'organisation ou à l'extérieur est vulnérable à la corruption. Tant que les détenus ne pourront pas signaler les abus et tant que les surveillants ne seront pas protégés par des lois sur les lanceurs d'alerte, ils resteront des victimes ou des témoins réticents des pratiques de corruption.

5.2 Réduire les risques de corruption dans les maisons d'arrêt et les prisons

Les systèmes de détention et d'incarcération sont par définition des lieux dans lesquels certaines personnes peuvent exercer un contrôle quasi-total sur d'autres ; la corruption n'est pourtant pas inévitable. Réduire les risques de corruption dans les centres de détention et les prisons dépend des caractères individuels du personnel et du recrutement, mais il existe néanmoins plusieurs types de mesures qui peuvent réduire les incitations à la corruption et encourager un comportement honnête.

5.2.1 Définir des règles professionnelles claires

- Mettre en place un énoncé de mission, un ensemble de valeurs communes et un code déontologique pour l'institution et le distribuer au personnel et au grand public.
- Développer et disséminer des définitions écrites de la corruption dans le contexte carcéral et indiquer les sanctions y afférant.
- Mettre en place des politiques claires sur le rapport du personnel avec les détenus et leur famille, la réception de faveurs et de cadeaux, la confidentialité, l'usage de la force et la discipline carcérale.

- Mettre en place des politiques et des procédures encadrant la possibilité des détenus et du personnel de faire appel des décisions et des actions qui pourraient les affecter.

5.2.2 Fournir une formation

- Inclure des modules sur le code de déontologie dans les formations initiale et continue du personnel carcéral. Ces formations doivent comporter des techniques d'auto-évaluation permettant aux employés d'avoir un regard sur leur propre comportement à la lumière du code déontologique.
- Faire connaître au personnel les documents des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, tels que *l'Ensemble de règles minimales des Nations Unies pour le traitement des détenus*, le *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* et les *Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois*, en leur précisant comment ces documents s'inscrivent dans le droit et les procédures nationales.
- Former le personnel et les détenus à l'usage des mécanismes de recours.

5.2.3 Mettre en place des mécanismes de transparence

- Mettre en place un ombudsman ou un médiateur indépendant dans la plus haute juridiction (par exemple dans le département de l'administration pénitentiaire) à la disposition des détenus, du personnel et du grand public.
- Mettre en place un processus d'inspection indépendant. Ce processus peut être à la charge d'un organe complètement séparé des services pénitentiaires, tel que l'Inspection des prisons du Royaume-Uni, ou par une organisation professionnelle, telle que la Commission d'accréditation de l'Association pénitentiaire américaine.
- Faciliter l'accès aux prisons pour le Comité international de la Croix Rouge, *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, et les organisations nationales des droits de l'homme.
- Permettre un contrôle civil. L'Australie et le Canada, entre autres, disposent de « *visiteurs de prisons indépendants* » qui se rendent régulièrement dans les prisons pour parler aux détenus, au personnel et aux visiteurs. Ils fournissent ensuite leurs recommandations au ministère responsable.
- Autoriser le courrier, les visites et les communications téléphoniques privées et non-censurées entre les prisonniers et leurs avocats ou avec les autorités judiciaires pour permettre aux détenus de disposer d'un moyen de signalement des abus et des pratiques inhumaines.
- Mettre en place des programmes indépendants d'assistance au personnel pour aider les surveillants pénitentiaires à gérer leurs problèmes personnels, familiaux et financiers autrement que par la corruption. Le personnel de ces programmes peut également identifier les situations et les faiblesses institutionnelles qui génèrent la corruption, et les signaler aux autorités sans violer la confidentialité des employés.

5.3 Evaluations des risques de corruption dans les maisons d'arrêt et dans les prisons

Il n'existe actuellement que peu d'outils permettant d'évaluer le niveau et les risques de corruption dans les maisons d'arrêt et dans les prisons. Les outils existants se concentrent surtout sur l'existence de politiques institutionnelles de lutte contre la corruption, et ne s'intéressent pas à l'identification des individus susceptibles de participer à des pratiques de corruption. De même, il n'y a eu que peu d'évaluations complètes et systémiques des risques de corruption dans différents systèmes carcéraux. Les deux modèles les plus utiles aujourd'hui sont des rapports nationaux et systémiques réalisés aux Philippines et en Afrique du Sud.

L'Agence de développement des Philippines (2007), a produit une évaluation complète des risques de corruption dans le système carcéral philippin, en collaboration avec le Bureau du médiateur, la Cour des comptes, le Ministère du budget et de la gestion publique et la Commission de la fonction publique. Ce rapport identifie des faiblesses dans le système de gestion financière et dans les opérations quotidiennes des autorités carcérales, en particulier en rapport avec les programmes agricoles des services pénitentiaires. Concernant la corruption dans les rapports détenus-personnel, le plus grand problème s'est avéré être la potentialité de contacts non contrôlés entre détenus et surveillants.

En plus des procédures de gestion préconisées pour toutes les agences gouvernementales et pour les entreprises privées, la plupart des recommandations de ce rapport sur les Philippines se rapprochent des résultats de ce document d'analyse. Le rapport souligne l'importance de la direction pour dissuader la corruption, mettre en place et promouvoir un code de conduite, mettre en place des politiques encadrant la réception de cadeaux, et des canaux de signalement protégeant les lanceurs d'alerte. Les procédures visant à empêcher le personnel d'abuser de son pouvoir incluent la mise en place d'un mécanisme de roulement du personnel et l'éloignement des détenus des situations dans lesquels ils exercent un pouvoir ou un contrôle sur les autres détenus. Cette étude comprend également un aperçu des prisons dans d'autres pays mais ne contient que peu d'informations sur la pratique qui auraient pu servir au service pénitentiaire philippin.

Un rapport réalisé pour l'Initiative de réforme des prisons de la société sud-africaine examine la corruption dans les prisons d'Afrique du Sud (Muntingh 2006). Ce rapport traite des différents types de relations existants dans le contexte pénitentiaire et des formes de corruption dans les prisons du pays. Il examine plus particulièrement les aspects du système pénitentiaire qui font que la corruption dans ce milieu est différente de la corruption dans d'autres domaines du service public. Un des facteurs clés est la proximité entre le personnel et les détenus. Les surveillants pénitentiaires contrôlent tous les aspects du quotidien des détenus, notamment leur accès aux biens de première nécessité, aux biens de luxe ainsi qu'aux activités et produits illicites. Cette dynamique crée un marché dans lequel des faveurs sont offertes en échange de biens rares très demandés. De plus, l'Etat dans son rôle de contrôleur crée un rapport extrêmement inégalitaire entre l'administration pénitentiaire et la population carcérale. L'environnement fermé des prisons, l'absence de regard extérieur et de débat public sur le sujet limitent la possibilité d'instaurer plus de transparence. La mauvaise gestion, la faiblesse de la direction ou le crime organisé peuvent alors avoir un effet dévastateur sur le fonctionnement du système carcéral et sur les droits des prisonniers.

En plus de ces deux rapports, les activités de deux unités basées au Royaume-Uni peuvent permettre de mieux comprendre les risques de corruption les plus répandus dans les prisons et les centres de détention. Une équipe spécialisée, la *London Prisons Anti-Corruption Team* (LPACT), a été intégrée au New Scotland Yard pour lutter contre la corruption dans les prisons de Londres. Cette équipe est composée de représentants des surveillants pénitentiaires et d'agents de police, et est gérée au sein de

la région de Londres. Cette unité concentre ses activités sur un certain nombre d'individus suspectés de corruption et d'être en relation avec les organisations criminelles³.

Le département de recherche du service pénitentiaire écossais effectue une enquête annuelle auprès des détenus. Cette enquête touche à tous les aspects de la vie carcérale, et notamment à la manière dont les détenus sont traités par le personnel et par leurs pairs. Chaque détenu remplit le questionnaire à l'abri des regards, place le questionnaire dans une enveloppe qu'il scelle et remet personnellement aux membres de l'équipe de recherche. L'ensemble de l'enquête est remis à l'administration de la prison dans les 20 jours qui suivent l'enquête et les résultats les plus importants sont mis à la disposition des détenus.

Quel que soit le pays ou le système pénitentiaire, chaque prison ou centre de détention abrite une communauté d'administrateurs, d'employés et de détenus relativement petite et unie. Avec une direction efficace et une volonté d'agir, il ne devrait pas être difficile de mettre en place des politiques et des procédures pour détecter les risques de corruption. Le personnel pénitentiaire est formé à la surveillance des détenus et à la détection de changements de comportements ou de signes de problèmes potentiels, et aiguisé ces compétences par l'expérience. Elles permettent aussi d'identifier les membres du personnel qui semblent agir de manière inappropriée ou contraire à l'éthique, ce qui pourrait être le signe de risques accrus de corruption (Encadré 4).

Encadre 4. Comportements inappropriés du personnel pénitentiaire qui aident à détecter les risques de corruption

- Consommation d'alcool ou de drogues, pendant et hors du service
- Augmentation des grossièretés au travail et colères incontrôlées
- Plaintes constantes concernant le stress au travail et l'injustice de la direction
- Insistance excessive sur le besoin de solidarité et de soutien entre pairs face aux plaintes des détenus ou à la direction
- Port de tatouages et de signes d'appartenance à un gang
- Démonstration d'une protection ou d'un intérêt particulier pour certains détenus
- Familiarité avec certains détenus à qui l'on permet d'user de références suggestives ou personnelles
- Augmentation ou baisse significative du nombre de signalements disciplinaires
- Augmentation des actes violents ou de la contrebande pendant les plages horaires de certains surveillants
- Modification du revenu et/ou du style de vie

5.4 Le besoin d'outils d'évaluation précis

As Ce rapport montre que l'un des principaux obstacles à la mise en place d'une véritable stratégie de lutte contre la corruption dans les prisons et les maisons d'arrêt est le manque d'outils d'évaluation.

³ UK Ministry of Justice, *Freedom of Information Request 79199*, novembre 2012.

Les enquêtes, les commissions et l'examen indépendant de cas particuliers sont des activités *a posteriori* et non des outils permettant d'identifier sur le long terme les risques au sein de l'établissement ou du système. Les risques listés dans ce rapport proviennent d'opinions de professionnels mais n'ont pas été scientifiquement vérifiés par des outils d'évaluation. La littérature est riche en travaux portant sur la gestion des institutions carcérales du point de vue de l'efficacité, mais il n'existe que peu d'évaluations systématiques des risques de corruption, et notamment des risques issus des interactions entre personnel carcéral et détenus.

Le développement d'outils d'évaluation des risques de corruption nécessite des études de cas ainsi que des synthèses des travaux existants. Des travaux de recherche à long terme portant sur les comportements et les perceptions des détenus pourraient contribuer à améliorer les procédures de sélection, de formation ainsi que la prise de conscience des risques de corruption touchant les surveillants, les unités pénitentiaires, les établissements et le système carcéral dans son ensemble. Un suivi des incidents et leurs liens avec certaines plages horaires, avec des surveillants ou des lieux particuliers, enregistré dans une base de données peut aider à identifier les zones à risque. Des recherches encadrées sont nécessaires pour évaluer l'impact de la durée du travail, du roulement de personnel, de la conception du bâtiment et des avantages professionnels. Des panels de discussion (*focus groups*), des enquêtes et des entretiens avec des détenus à leur sortie et des anciens détenus pourraient apporter des clés pour développer ces outils d'évaluation.

Un tel programme de recherche représente une tâche considérable mais c'est pourtant une condition essentielle à une véritable évaluation des risques de corruption. Des hypothèses tirées d'avis experts comme celles qui apparaissent dans ce document d'analyse peuvent être testées empiriquement, et les résultats pourraient ainsi être rapidement intégrés dans des recommandations aux administrations pénitentiaires.

L'auteur remercie le personnel du comité de formation et de développement professionnel de l'Association internationale des affaires correctionnelles et pénitentiaires (International Corrections and Prisons Association) qui a apporté des informations, des points de vue et des suggestions précieuses pour la réalisation de ce chapitre.

5.5 Bibliographie

Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials. Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 1990. <http://bit.ly/1dtR5f7>.

Calderón, Verónica. 2009. "La cárcel más singular del mundo." *El País*, 24 April. <http://bit.ly/1yVtaTA>.

Cook, Helen. 2014. "Drugs, Sex and Corruption in Philippines' Largest Prison." Indo-Asian News Service, 7 June. <http://bit.ly/1wxSvx1>.

Coyle, Andrew. 2007. "Governing, Leadership and Change." In http://www.ombudsman.gov.ph/docs/statistics/2007_bucor.pdf *Handbook on Prisons*, edited by Yvonne Jewkes. Cullompton, UK: Willan.

Development Academy of the Philippines. 2007. *Pursuing Reform through Integrity Development in the Bureau of Corrections*. Manila. <http://bit.ly/1EMD2zs>.

DiIulio, J. J. 1987. *Governing Prisons: A Comparative Study of Correctional Management*. New York: Free Press.

Gilbert, Jack. 2014. "Meet the Man Who Thrived in Bolivia's Cocaine Prison." *Vice News*, 15 June. <http://bit.ly/1lpwhxn>.

Morella, Cecil. 2014. "Prison Sex and Drugs Scandal Shocks Philippines." Agence France-Presse, 16 December. <http://bit.ly/15Lilby>.

Muntingh, L. M. 2006. *Corruption in the Prison Context*. Cape Town: Civil Society Prison Reform Initiative. <http://bit.ly/1uvi8Po>.

Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Adopted by the United Nations General Assembly in 2002 and entered into force in 2006. <http://bit.ly/1tpwDsN>.

Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Geneva, 1955, and approved by the Economic and Social Council in 1957 and 1977. <http://bit.ly/1Lh78Q0>.

Sudaryono, Leopold. 2013. "Overcrowding Crisis: A Disintegrating Justice System Is Causing Rampant Prison Overcrowding." *Inside Indonesia* 113 (July–September). <http://bit.ly/1zi3QJd>.

VOA (Voice of America). 2013. "Drugs, Corruption Rampant in Indonesian Prisons." 31 July. <http://bit.ly/1DauUb2>.

6. Conclusion

Sofie A. Schütte and Richard E. Messick

6.1 Nécessité d'une analyse intégrée des risques de corruption dans le système de justice pénale

Si la justice est à vendre, elle perd son essence et son utilité. L'égalité devant la loi ne doit pas pouvoir être achetée par le plus offrant ; c'est un principe mis en œuvre par les institutions pertinentes et qui doit être continuellement contrôlé. Le contournement de la loi du fait du comportement du personnel judiciaire influencé par des gratifications sous forme de somme d'argent ou de faveurs – les amenant à perdre des documents, des preuves, voire mêmes des suspects, à retarder les procédures, à prononcer des jugements douteux ou à accorder un traitement préférentiel à certains détenus – contribue à saper la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire. Ces derniers risquent alors de se tourner vers des systèmes de justices informels, menés par des insurgés, des terroristes, des milices privées ou des structures mafieuses, pour régler leurs différends et faire valoir leurs droits. En définitive, c'est la légitimité de l'Etat qui est remise en question.

En tant qu'exécutant de la loi, les employés du secteur judiciaire jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre effective des réglementations et stratégies anti-corruption. Mais lorsque ce sont les institutions d'application de la loi qui sont corrompues, aucune stratégie de lutte contre ce fléau ne peut aboutir. Les indices internationaux, tels que le Baromètre mondiale de la corruption de *Transparency International* et l'Indice de l'état de droit du *World Justice Project* dénoncent régulièrement la perception négative qu'ont les citoyens de l'institution judiciaire. Dans de nombreux pays, la police et la justice sont même considérées comme les institutions les plus corrompues.

Il est néanmoins difficile de trouver des preuves systématiques indiquant l'ampleur de la corruption. Les enquêtes de victimisation nous montrent le pourcentage des personnes interrogées ayant payé un pot-de-vin dans les douze derniers mois, mais elles n'expliquent pas qui a sollicité le pot-de-vin et qui en a bénéficié. Est-ce l'avocat, le greffier ou le juge ? Certains types de corruption peuvent impliquer des employés subalternes gonflant ainsi leur faible salaire alors que d'autres nécessitent la participation d'une hiérarchie corrompue.

De plus, ces enquêtes se limitent souvent au simple pot-de-vin ; elles ne mesurent pas le trafic d'influence, les conflits d'intérêts, le népotisme, l'extorsion ou d'autres formes de corruption. Ces crimes sont en effet plus difficiles à observer. Il arrive parfois qu'un scandale éclate, mettant en lumière ces formes insidieuses de la corruption. Ces révélations n'offrent pas une image globale de la corruption dans un pays et ne fournit pas de données systématiques sur les changements dans le temps, mais elles peuvent néanmoins pointer les faiblesses et les risques de corruption.

Les chapitres précédents ont établi une cartographie des risques de corruption dans chacune des étapes du système de justice pénale, en se basant sur les études disponibles, sur des études de cas, sur des données empiriques et sur la logique même de la corruption : opportunité plus incitation, limités par le risque de détection. La recherche existante, les enquêtes et les outils de mesure disponibles se concentrant sur les institutions du système de la justice pénale, ce document d'analyse est également organisé de cette façon. Il y a néanmoins des points communs et des différences dans les risques de corruption et les instruments d'évaluation qui transcendent les lignes institutionnelles et les groupes d'acteurs impliqués.

6.1.1 Points communs au niveau des risques et des outils d'évaluation

De manière similaire aux autres agences du service public, les nominations et les recrutements sont particulièrement vulnérables aux abus de pouvoir et au favoritisme. Une attention accrue est nécessaire lors de la sélection des juges et des procureurs car, une fois recrutés les garanties d'indépendance rendent le licenciement particulièrement difficile. L'importance du pouvoir discrétionnaire attribué au personnel et la faiblesse des mécanismes de contrôle externe sont une particularité du système de justice pénale, qui concerne toutes ses phases et qui s'explique par le besoin de sécurité et de confidentialité : les murs des prisons qui enferment les prisonniers gardent également le public hors de portée. La technicité de la langue utilisée dans les procédures judiciaires constitue aussi un obstacle au contrôle public. Les mécanismes de plainte officiels sont souvent peu clairs et leurs conclusions ne sont pas publiées.

Il existe des outils de mesure du degré de vulnérabilité de ces institutions et procédures qui peuvent être utilisés pour toutes les phases, notamment les enquêtes de victimisation et les évaluations institutionnelles générales, bien que ces dernières ne portent pas spécifiquement sur la corruption. Elles se basent habituellement sur des études juridiques et sur des évaluations qualitatives réalisées par des entretiens et des panels de discussion (*focus group*) réunissant des agents de l'organisme examiné. Les évaluations prenant en compte les perspectives d'acteurs divers sont rares. Il existe néanmoins plusieurs outils destinés aux tribunaux qui prennent en compte différentes parties prenantes au sein de l'institution et en dehors de celle-ci (voir le tableau 3 du chapitre 4 sur les procès).

6.1.2 Divergences au niveau des risques et des outils d'évaluation

La différence principale entre les acteurs apparaissant dans ce document d'analyse est liée à la position qu'ils occupent dans la structure d'organisation de l'Etat. Les enquêtes, les poursuites et les sanctions sont généralement la responsabilité de la branche exécutive, alors que le pouvoir judiciaire et certains procureurs sont indépendants.

Tout comme les agents des services correctionnels et leurs administrateurs, la police est sous le contrôle direct du gouvernement, ce qui la rend vulnérable aux ingérences politiques. Il existe des mécanismes de contrôle verticaux et horizontaux. Pourtant, la police fait souvent preuve d'un important esprit de corps et d'une culture d'appartenance qui rendent le contrôle malaisé, notamment la surveillance interne par les supérieurs hiérarchiques.

L'exigence d'indépendance judiciaire limite la possibilité de contrôle horizontal, bien que ce soit souvent le manque d'indépendance par rapport aux ingérences externes qui contribue à la corruption systémique de ces institutions. Le respect de l'indépendance est parfois utilisé à mauvais escient comme un argument contre les mécanismes de contrôle externe. De plus, ces institutions nécessitant un degré élevé de professionnalisation recrutent leurs agents au sein de groupes réduits de candidats et utilisent une terminologie professionnelle peu accessible au grand public.

Alors que l'isolement des forces de l'ordre et des institutions judiciaires est le résultat de certaines cultures professionnelles, d'un manque de connaissance et du respect de l'indépendance, les institutions correctionnelles sont, elles, littéralement tenues à l'écart du regard public. Cette situation rend toute évaluation externe ou tout contrôle public difficile à réaliser. Il n'y a que très peu de recherches systématiques sur la corruption dans les prisons. La perception négative des prisonniers comme étant des criminels peut avoir contribué au faible intérêt que portent les chercheurs, les donateurs et le public à ce sujet.

La plupart des outils d'évaluation s'intéressent à la police et au pouvoir judiciaire ; cela s'explique probablement par leur grande visibilité. La police entretient un contact direct et immédiat avec les

citoyens et la justice attire l'attention des médias. Il n'y a pourtant pas de raison pour que les techniques utilisées pour évaluer ces secteurs ne soient pas aussi utilisées pour analyser les parquets et les services correctionnels. Les enquêtes d'attitudes vis-à-vis de la corruption, actuellement utilisées exclusivement auprès des forces de police, pourraient apporter des éclairages importants sur les valeurs et les opinions du personnel dans d'autres segments du système.

6.1.3 Appel au développement d'instruments intégrés d'évaluation des risques de corruption et à l'accessibilité de ces évaluations

Rares sont les analyses portant sur la corruption dans le système de justice pénale dans son ensemble. Plusieurs études portent sur la corruption policière ou judiciaire, mais elles n'abordent pas la question de l'interdépendance des acteurs. Les organisations formelles qui constituent le système sont le point de départ naturel de toute analyse. Lorsqu'il est question de réformes ou du développement d'une stratégie anti-corruption, il est néanmoins essentiel de regarder l'ensemble du système pour identifier les liens et les rapports de dépendance au sein du système de justice pénale.

Ceci vaut pour les études portant sur les faits de corruption ainsi que pour les évaluations des risques de corruption. Les donateurs préfèrent apporter leurs soutiens pour une approche intégrée des réformes du système de justice pénale plutôt que de soutenir une seule association. De nouveaux outils plus généraux d'évaluation des risques sont donc nécessaires, notamment des outils se basant sur une combinaison de plusieurs outils au champ plus réduit. La Compilation d'outils d'évaluation de la justice pénale de l'ONUDC est un bon point de départ. Parmi les instruments disponibles, celui-ci est celui qui se rapproche le plus d'une évaluation intégrée de l'ensemble du système de justice pénale et qui fournit le plus d'informations contextuelles. Il pourrait être adapté à une évaluation des risques de corruption dans les différentes étapes du système de justice pénale. Ces outils pourraient également être ajustés aux besoins des évaluations du système de justice civile.

Ce document d'analyse a souligné la difficulté d'évaluer les outils de mesure des risques de corruption existants. Des méthodologies et des outils ont été développés, mais rares sont les rapports sur les résultats de leur mise en œuvre. Des données plus ouvertes et accessibles sur l'utilisation véritables de ces outils aideraient à évaluer leur pertinence et leurs faiblesses. Ces méthodologies pourraient ainsi être ajustées et utilisées dans de nouveaux contextes ou sur une période plus longue pour juger des changements dans le temps.

Annexe: Questions ayant orienté les auteurs de ces chapitres

- Quelles sont les activités et les responsabilités de cette fonction, et quels acteurs participent à son exécution ?
- Quels sont les risques de corruption typiques de cette fonction, selon les travaux de recherche universitaire, les évaluations, les enquêtes ou la couverture médiatique ? Les interrogations à prendre en compte sont les suivantes : à quels moments les agents sont-ils en capacité d'exercer un pouvoir discrétionnaire ? Y a-t-il une possibilité de contrôle ? À quels moments le pouvoir discrétionnaire peut-il s'exercer le plus significativement et à quels moments exercer un contrôle devient-il difficile ? Quelles sont les formes de corruption les plus répandues ? Dans cette section, les auteurs peuvent commenter les différences entre systèmes juridiques et l'ampleur du pouvoir discrétionnaire des différents agents.
- Quels sont les outils d'évaluation disponibles pour mesurer l'ampleur et la prévalence des risques de corruption dans cette fonction spécifique ? Décrivez chacun d'entre eux brièvement, en identifiant l'organisation ayant développé l'outil, où il a été utilisé et son fonctionnement. Vous pouvez citer des outils n'ayant servi qu'une fois et n'ayant pas encore été réutilisés ailleurs.
- Choisissez un ou deux outils et analysez leurs forces et leurs faiblesses : couvre-t-il bien l'ensemble de la fonction ? Est-il coûteux ou chronophage ? Qui est impliqué dans l'évaluation ? Complétez la démonstration en ajoutant une description, un exemple de sa mise en œuvre. S'il n'y a pas d'outils, décrivez à quoi pourrait ressembler un instrument d'évaluation.
- Écrivez un résumé expliquant si les outils existants ont réussi à évaluer les risques de corruption cités dans la première partie. Y a-t-il des risques qui ont été ignorés par ces outils ? Devraient-ils être réajustés ? Les résultats de ces études ont-ils servi dans un processus de réforme ? Y a-t-il un besoin de nouveaux outils ?

U4 Anti-Corruption Resource Centre
Chr. Michelsen Institute (CMI)
Phone: +47 47 93 80 00
Fax: +47 47 93 80 01
u4@u4.no
www.U4.no

P.O.Box 6033 Bedriftssenteret
N-5892 Bergen, Norway
Visiting address:
Jekteviksbakken 31, Bergen

Cette publication est disponible sur notre site:
www.u4.no/publications

MOTS CLES:

Justice pénale
Enquêtes
Police
Judiciaire
Procès
Détenition
Peines
Corruption
Évaluatuo

PHOTO DE COUVERTURE:
mayu** on flickr.com

Ce document d'analyse U4 est destiné aux responsables politiques des pays en développement et à leurs citoyens, ainsi qu'aux partenaires U4 de la communauté des donateurs, et leur fournit un aperçu des éléments les plus sensibles à la corruption dans chacune des étapes de la procédure pénale, allant de la phase d'enquête, au procès et jusqu'à l'incarcération. Chaque chapitre est consacré à l'une des phases de la procédure pénale, établissant un panorama des principaux responsables impliqués, des tâches qu'ils effectuent, des risques de corruption les plus répandus et des outils d'évaluation disponibles, ainsi qu'une évaluation de la pertinence de ces outils lorsque cela est possible. Quelques approches de réduction des risques sont également présentées mais ce document porte surtout sur l'analyse et l'évaluation des risques.

Les connaissances dont nous disposons actuellement sur la corruption dans les différentes étapes du système de justice pénale proviennent des expériences des pays développés. Les causes de la corruption sont néanmoins souvent les mêmes dans tous les pays. En utilisant les outils de mesure de la corruption disponibles, le défi qui se présente aux praticiens est d'identifier les sections pertinentes des évaluations générales qui traitent spécifiquement les risques de corruption liés au système de justice pénale. Ce document se conclut sur la nécessité de développer des outils intégrés d'évaluation des risques de corruption et de rendre les rapports d'évaluation accessibles. Seul une vision d'ensemble du secteur de la justice pénale peut permettre d'identifier des liens et les rapports de dépendance au sein du système, ouvrant ainsi la voie à des réformes ciblées et à une stratégie globale de lutte contre la corruption.