



Assemblée générale

Distr. générale
23 mars 2020
Français
Original : espagnol

Conseil des droits de l'homme

Quarante-quatrième session

15 juin-3 juillet 2020

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Indépendance des juges et des avocats

Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats

Résumé

Le secrétariat a l'honneur de transmettre au Conseil des droits de l'homme le rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, soumis en application de la résolutions 35/11 du Conseil.

Le Rapporteur spécial a jugé opportun de compléter ses précédents rapports sur l'incidence de la corruption sur l'indépendance et l'impartialité des membres du pouvoir judiciaire en analysant, dans le présent rapport, les répercussions de la corruption sur les ministères publics et sur l'exercice effectif des droits de l'homme. Les procureurs, en tant que garants du système de justice, ont la responsabilité de veiller au respect de l'état de droit, au titre de l'obligation qui leur incombe de respecter, de protéger et de garantir les droits de l'homme reconnus.

Par conséquent, la lutte contre la corruption doit devenir l'une des grandes priorités des ministères publics du monde entier, quel que soit leur modèle organisationnel. Dans ce contexte, les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet ainsi que la Convention des Nations Unies contre la corruption sont les principaux cadres de référence sur lesquels les ministères publics doivent fonder leurs actions en matière de lutte contre la corruption et ses répercussions sur les droits de l'homme.

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial fait le point sur la situation, puis présente en détail le rôle des ministères publics dans la lutte contre la corruption et souligne l'importance d'une coopération internationale efficace pour atteindre les objectifs poursuivis. Il présente également un certain nombre de bonnes pratiques ainsi que les difficultés auxquelles les ministères publics demeurent confrontés en matière de coopération et de lutte contre la corruption.



Enfin, à la lumière des normes internationales en vigueur et des contributions des États, des organisations professionnelles et des organisations de la société civile, le Rapporteur spécial formule une série de recommandations d'ordre normatif, institutionnel et opérationnel qui devraient permettre de disposer des outils nécessaires pour faire face au problème étudié.

I. Introduction

1. Le présent rapport est le quatrième rapport que le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Diego García-Sayán, soumet au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 35/11 du Conseil.

2. Le vaste mandat confié au Rapporteur spécial sur la question de l'indépendance de la justice englobe l'analyse de « la nature des problèmes susceptibles de porter atteinte à cette indépendance et cette impartialité »¹, selon les termes généraux que la Commission des droits de l'homme a employés lorsqu'elle a créé le mandat. Au fil du temps, et du fait de la complexité croissante des programmes relatifs aux droits de l'homme mais aussi des problèmes rencontrés dans ce domaine, la question de la corruption et des menaces qu'elle fait peser sur la réalisation et le respect des droits de l'homme a suscité de plus en plus d'attention. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué lorsqu'il a présenté les grandes lignes de son mandat dans son premier rapport au Conseil des droits de l'homme en 2017², l'incidence de la corruption sur l'indépendance du pouvoir judiciaire en général et de ses acteurs en particulier est une question à laquelle il entend accorder une attention particulière.

3. Dans toutes les traditions juridiques, les agents du ministère public, qu'ils aient le titre de procureurs, de magistrats ou autre, constituent un élément clef du système de justice pénale et exercent des responsabilités de la plus haute importance. Il ne peut y avoir d'état de droit ni d'administration effective de la justice si les membres de l'appareil judiciaire ne peuvent agir en toute indépendance, intégrité et impartialité, dans des conditions qui garantissent leur autonomie, leur objectivité et leur neutralité dans l'exercice d'une fonction aussi délicate et d'un tel niveau de responsabilité. Il est donc prioritaire de contribuer à renforcer l'indépendance de leur fonction vis-à-vis des pressions qui peuvent être exercées par le pouvoir politique ou par les pouvoirs de facto de la corruption, afin d'appuyer le cadre institutionnel et la protection des droits de l'homme.

4. Le présent rapport est le fruit d'un travail collectif mené récemment, au moyen duquel le Rapporteur spécial a recueilli les expériences, points de vue, réflexions et suggestions de procureurs, de juges, de spécialistes du droit, d'universitaires et de représentants d'organisations non gouvernementales. Le rapport est centré sur l'analyse des problèmes que la corruption peut poser dans l'exercice des fonctions des ministères publics et, partant, pour l'exercice légitime des droits de l'homme. Le présent rapport vient donc compléter l'examen de la question engagé en 2017 dans le rapport soumis à l'Assemblée générale sous la cote A/72/140.

5. Le Rapporteur spécial tient tout particulièrement à remercier les États Membres, les ministères publics, les associations internationales de procureurs, les organisations de la société civile et les éminents universitaires qui ont répondu en temps voulu à son appel et ont contribué aux réflexions présentées dans ce rapport.

6. Le Rapporteur spécial remercie également la Clinique sur les droits de la personne du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa pour le soutien notable qu'elle lui a apporté dans le cadre de l'élaboration du rapport et des travaux de recherche connexes. Il sait gré à l'Association ibéro-américaine des ministères publics et à l'Association internationale des procureurs et poursuivants d'avoir contribué à la distribution du questionnaire qu'il avait élaboré et de lui avoir fait parvenir les réponses reçues des ministères publics de manière indépendante.

¹ Résolution 1994/41, par. 2.

² A/HRC/35/31.

II. Aperçu général

7. Dès son premier rapport en 2017, le Rapporteur spécial a insisté sur le fait que la corruption nuisait à l'état de droit et à la capacité des États à promouvoir des systèmes de gouvernement qui respectent les droits de l'homme³. Il a aussi rappelé, dans le droit fil des déclarations faites en 2003 par le Secrétaire général de l'époque, Kofi Annan⁴, et en 2018 par l'actuel Secrétaire général, Antonio Guterres⁵, les répercussions majeures de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme.

8. Les effets dévastateurs de la corruption sur les droits de l'homme, qui peuvent notamment résulter de la concentration des pouvoirs et du manque de transparence de l'administration publique, sont évidents. La corruption a également une incidence directe sur l'obligation qu'ont les États d'affecter le maximum de leurs ressources disponibles à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels de la population, et, de ce fait, touche en particulier les catégories sociales les plus pauvres et les enfants.

9. Comme cela a déjà été souligné⁶, la corruption a des conséquences considérables sur les institutions publiques : elle réduit la confiance que la population accorde à ces institutions et, plus généralement, à l'État, ainsi que leur légitimité, et affaiblit leur capacité à assurer la protection des droits de l'homme. Entre autres effets néfastes, la corruption empêche, directement ou indirectement, les juges, les procureurs, les avocats et les autres praticiens du droit de s'acquitter de leur fonction et de leurs obligations professionnelles de manière impartiale et indépendante⁷.

10. En 2012, la Rapporteuse spéciale de l'époque, Gabriela Knaul, a procédé à un examen de la situation et du rôle des procureurs, réalisant notamment une évaluation exhaustive des garanties mises en place pour protéger leur indépendance⁸. Elle a examiné l'indépendance structurelle des ministères publics, de même que leur indépendance fonctionnelle, mentionnant à ce titre les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet⁹. Dans son rapport, elle a mis en évidence, entre autres, le rôle et les responsabilités des procureurs, et les relations qu'ils entretiennent avec les autres acteurs du système de justice pénale. Enfin, elle a analysé minutieusement les différents éléments susceptibles d'influer sur leur indépendance et leur impartialité¹⁰.

11. De remarquables efforts ont été déployés, avec la participation directe de procureurs, au sein de l'Organisation des Nations Unies, notamment par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) qui a publié, en coopération avec l'Association internationale des procureurs et des poursuivants, un rapport¹¹ visant à aider et guider les États dans la révision ou l'élaboration de normes internationales applicables à leurs ministères publics. Parmi les normes mentionnées dans ce rapport, on peut citer les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, et les Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants de l'Association internationale des procureurs et poursuivants¹².

³ A/72/140, par. 21.

⁴ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Convention des Nations Unies contre la corruption, Avant-propos, New York, 2004, p. iii.

⁵ Antonio Guterres, 10 décembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contrala-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>.

⁶ A/72/140, par. 18.

⁷ Ibid., par. 97.

⁸ A/HRC/20/19.

⁹ Huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale, La Havane, 27 août au 7 septembre 1990.

¹⁰ A/HRC/20/19, par. 58 à 81. Afin d'éviter les redites, le Rapporteur spécial renvoie à ce qui est mentionné dans ce rapport.

¹¹ ONUDC, *The Status and Role of Prosecutors*, 2014, disponible à l'adresse https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_role_and_status_prosecutors_14-05222_Ebook.pdf.

¹² Association internationale des procureurs et poursuivants, *Manuel des droits de l'homme à l'intention des procureurs et poursuivants*, 2^e éd. rév., La Haye, 2009, p. 183.

12. En 2019, le Rapporteur spécial a organisé une série de travaux, de séminaires et de rencontres dans le but de recueillir des avis et points de vue ; ces initiatives ont permis de collecter de précieuses informations et observations aux fins de l'élaboration du présent rapport. Le Rapporteur spécial est reconnaissant de toutes ces contributions, qui ont été essentielles à la rédaction du présent rapport et qui lui ont permis de mieux cibler ses travaux.

13. Le Rapporteur spécial a mené l'une de ces initiatives en juillet 2019 à New York. Il a organisé une manifestation parallèle dans le cadre du Forum politique de haut niveau pour le développement durable afin d'examiner la question dans le contexte de l'objectif 16 « Paix, justice et institutions efficaces ». À cette occasion, le Rapporteur spécial a réuni un groupe d'experts, dont faisait partie notamment l'actuel Président de l'Association internationale des procureurs et poursuivants, ainsi que des procureurs et procureurs généraux de pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe, certains encore en poste et d'autres non. Au cours de la réunion, consacrée à l'indépendance des procureurs face aux défis actuels dans une perspective mondiale (*La independencia de las Fiscalías y sus desafíos contemporáneos desde una perspectiva mundial*), les participants ont examiné, selon une approche fondée sur les droits de l'homme, la question de l'indépendance des ministères publics face à l'influence ou aux pressions qui peuvent être exercées par d'autres organes de l'État ou par des pouvoirs *de facto*. Il en est ressorti que la corruption transnationale représentait aujourd'hui une menace pour les travaux et les activités quotidiennes des ministères publics et avait des conséquences négatives pour l'exercice des droits de l'homme.

14. En novembre 2019, le Rapporteur spécial a invité les États Membres, ainsi que diverses associations de procureurs et organisations à répondre à une série de questions relatives aux effets de la corruption transnationale sur les droits de l'homme et l'administration de la justice. Trente-deux États Membres et leurs ministères publics respectifs, ainsi que des organisations de la société civile, des associations professionnelles de procureurs et d'éminents universitaires lui ont communiqué des informations et des études spécialisées sur des cas de corruption, les difficultés rencontrées dans les enquêtes, le recours aux mécanismes de coopération internationale établis par la Convention des Nations unies contre la corruption (ci-après « la Convention ») et leurs avantages, et des affaires emblématiques de la lutte contre la corruption.

III. Le ministère public en tant qu'acteur principal de la lutte contre la corruption et de la défense des droits de l'homme

A. Considérations préliminaires

15. Dans ses rapports précédents¹³ et dans le cadre de diverses activités, le Rapporteur spécial a déjà évoqué les effets néfastes de la corruption sur la société dans son ensemble et plus particulièrement sur le système judiciaire, sur les ministères publics et leurs agents, et, de manière générale, sur les droits de l'homme. Il a également souligné le rôle essentiel que le système judiciaire et, surtout, les procureurs sont appelés à jouer dans le cadre des enquêtes et de la répression de la corruption, en particulier de la corruption transnationale, qui constitue pour de très nombreux pays l'un des plus grands fléaux d'aujourd'hui.

16. Dans son premier rapport à l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial écrivait que la Convention devait également être considérée comme un instrument international fondamental de la protection des droits de l'homme et qu'il importait donc que les organes compétents en la matière y accordent une attention continue¹⁴ ; il avançait là une idée qui a par la suite été développée. L'idée, aujourd'hui considérée comme dépassée, selon laquelle la question de la corruption ne relève pas de la compétence institutionnelle des organes des droits de l'homme, a au contraire été écartée.

¹³ A/HRC/35/31 et A/72/140.

¹⁴ A/72/140, par. 29.

17. La Commission des droits de l'homme et, par la suite, le Conseil des droits de l'homme ont joué un rôle actif et central dans la convergence des efforts déployés en matière de protection des droits de l'homme et de lutte contre la corruption au sein du système des Nations Unies. À son époque, la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a demandé à ce qu'un document de travail soit établi à ce sujet et a ensuite créé le mandat de Rapporteur spécial sur la corruption et ses conséquences pour l'exercice des droits de l'homme, en particulier les droits économiques, sociaux et culturels¹⁵. Dans ses trois rapports (publiés en 2003, 2004 et 2005), la Rapporteuse spéciale a défini les notions fondamentales relatives aux liens entre la corruption et les droits de l'homme¹⁶.

18. Par la suite, le Conseil des droits de l'homme a adopté des résolutions sur les effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme. Dans ces résolutions, il a mis en avant « les effets négatifs de plus en plus graves de la corruption généralisée sur la jouissance des droits de l'homme » et a souligné que « la corruption constitu[ait] l'un des obstacles à la promotion et à la protection effectives des droits de l'homme, ainsi qu'à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des autres objectifs pour le développement convenus au niveau international »¹⁷. En 2017, dans une autre résolution, il a mentionné la complémentarité des cadres juridiques internationaux de lutte contre la corruption et de protection des droits de l'homme et a formulé des recommandations à ce sujet¹⁸.

19. Dans un même ordre d'idées, l'organe interaméricain de protection des droits de l'homme, à savoir la Commission interaméricaine des droits de l'homme, a fait observer que la Convention contenait un certain nombre de dispositions relatives à des questions pertinentes dans le domaine des droits de l'homme. Elle a mentionné les dispositions de la Convention concernant les règles relatives au recrutement des agents de la fonction publique conformément aux principes d'efficacité et de transparence et selon des critères objectifs tels que le mérite, l'équité et l'aptitude (art. 7) ; la passation des marchés de biens et de services (art. 9) ; la participation de la société et les critères en matière de transparence, d'accès à l'information et de liberté d'expression (art. 13) ; les mesures visant à durcir le traitement pénal des infractions de corruption, tout en assurant le respect des garanties d'une procédure régulière et de la présomption d'innocence, et une série de règles connexes.

B. Difficultés en matière de protection des droits de l'homme

20. La corruption constitue aujourd'hui l'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs de développement durable à l'horizon 2030 et, par conséquent, à l'exercice des droits de l'homme¹⁹. On notera en particulier, parmi les différents types d'incidence de la corruption, les effets que celle-ci a sur les institutions de l'État et ses répercussions directes sur la légitimité de ces institutions, en particulier en ce qui concerne l'administration de la justice. Quelle que soit la forme qu'elle prend, la corruption s'exerce toujours au détriment de quelqu'un et, au bout du compte, des citoyens et de leurs droits de l'homme.

21. La corruption se manifeste sous une multitude de formes nouvelles : pots-de-vin, détournement de fonds, blanchiment d'argent, fraude fiscale, pour n'en citer que quelques-unes²⁰. Elle résulte, en général, de liens noués entre des entités et des individus du secteur privé et des organismes ou des agents du secteur public en vue d'obtenir des contrats, de vendre des produits et, de manière générale, de tirer profit à titre privé de ressources publiques en faisant bénéficier des fonctionnaires peu scrupuleux. Pour y

¹⁵ Décision 2002/106, E/CN.4/2003/2-E/CN.4/Sub.2/2002/46, p. 79.

¹⁶ E/CN.4/Sub.2/2003/18, E/CN.4/Sub.2/2004/23 et E/CN.4/Sub.2/2005/18.

¹⁷ A/HRC/RES/21/13.

¹⁸ A/HRC/RES/35/25.

¹⁹ ONUDC, « Las actividades contra la corrupción son esenciales para construir la paz, proteger los derechos humanos y garantizar el desarrollo sostenible », 10 décembre 2018, disponible à l'adresse <https://www.unodc.org/bolivia/es/Las-actividades-contrala-corrupcion-son-esenciales-para-construir-la-paz--proteger-los-derechos-humanos-y-garantizar-el-desarrollo-sostenible.html>.

²⁰ A/72/140, par. 72.

faire face, il est essentiel de mettre en place une coopération innovante et efficace entre les États et la communauté internationale. Il faut absolument renforcer et dynamiser les institutions publiques et leur redonner de la légitimité, en garantissant l'indépendance des juges et des procureurs.

22. L'incidence de la corruption sur les droits de l'homme est une question préoccupante qui fait l'objet d'une attention de plus en plus grande. C'est un pas en avant par rapport à la conception traditionnelle selon laquelle cette question n'a que peu ou pas d'intérêt du point de vue des droits de l'homme, est déjà suffisamment traitée par d'autres organes ou, pire encore, ne relève absolument pas de la compétence des organes des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial ne partage pas cette vision limitée et paralysante, très semblable à celle qui, il y a quelques décennies, réduisait les droits de l'homme aux seuls droits civils et politiques.

23. Dans ce domaine, le programme est vaste et complexe. Il suppose que les États s'acquittent de plusieurs obligations fondamentales, parmi lesquelles le devoir de prévention et l'obligation d'enquêter et de réprimer, des fonctions qui relèvent de la compétence directe des organes des droits de l'homme.

24. En ce qui concerne la prévention de la corruption, aborder la question dans une perspective fondée sur les droits de l'homme suppose de tenir compte d'éléments tels que « la transparence, les déclarations sous serment, la législation sur l'accès du public à l'information et les contrôles externes »²¹, c'est-à-dire d'un ensemble d'obligations positives – institutionnelles ou normatives – ou de fonctions dont les États doivent s'acquitter. La responsabilité de mener l'enquête, d'engager des poursuites et, le cas échéant, de réprimer les actes de corruption découle tant du droit national que des traités internationaux, notamment de la Convention. Cette responsabilité incombe à la fois aux autorités judiciaires et au ministère public, qui sont des institutions essentielles aux fins des enquêtes, des poursuites et de la répression des infractions, dans le respect des garanties d'une procédure régulière.

25. Tout cela suppose que le système de justice fonctionne et que les procureurs, qui jouent un rôle central dans la lutte contre la corruption puissent agir en toute indépendance, avec intégrité et neutralité, notamment dans la conduite des enquêtes et des poursuites et la collecte des preuves. Dans le cadre de ces activités et procédures, s'il ne remplit pas sa fonction, ou s'il est lui-même corrompu, le système est source d'impunité et s'enferme dans un cercle vicieux qui peut donner lieu à d'autres actes de corruption et à de nouvelles violations des droits de l'homme.

C. Les procureurs en tant qu'acteurs clefs de la lutte contre la corruption

26. Le Rapporteur spécial partage l'analyse figurant dans le rapport de l'ancienne Rapporteuse spéciale, Gabriela Knaul²², à propos des procureurs et des ministères publics, et fait sienne, en particulier, la référence aux normes générales relatives à l'indépendance et l'impartialité des procureurs et aux règles de conduite établies dans les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet et dans les Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants.

27. Les procureurs, avec les juges, jouent un rôle central dans le fonctionnement de l'état de droit. La plupart des législations confèrent aux procureurs un rôle unique dans la conduite des enquêtes sur les infractions ainsi que dans la prise de décisions pouvant conduire à l'ouverture d'une procédure pénale et à l'application des sanctions correspondantes. Comme le Rapporteur spécial l'a mentionné à d'autres occasions, les situations caractérisées par la partialité et la corruption entraînent une violation de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en vertu duquel toute

²¹ Rapport final du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur la question des effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme (A/HRC/28/73), par. 28.

²² A/HRC/20/19.

personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi²³.

28. Conformément aux normes internationales, le ministère public doit agir et exercer ses fonctions dans le respect de l'obligation de respecter, de protéger et de garantir les droits de l'homme reconnus²⁴. Dans les Principes directeurs, pour tenir compte du problème que représente la corruption à l'échelle mondiale, il est demandé expressément aux procureurs de s'attacher dûment à engager des poursuites contre les agents de l'État qui ont commis des infractions de corruption. L'une des fonctions principales des procureurs consiste donc à lutter contre ce phénomène²⁵.

29. Dans ce contexte, la responsabilité institutionnelle et sociale d'enquêter sur les actes de corruption et d'en punir les auteurs incombe aux juges et aux procureurs, dans un système de justice impartial fondé sur le respect de la loi et des droits de l'homme. L'une des fonctions du ministère public étant d'agir au nom de la société dans son ensemble et de défendre l'intérêt général, des normes de conduite élevées fondées sur la neutralité, l'équité et le professionnalisme doivent s'appliquer à ses agents. Dans le cadre du processus de sélection et de nomination, il convient de veiller à ce que le mérite, les qualifications et la transparence priment.

30. Le Rapporteur spécial tient à souligner que la confiance des citoyens dans les institutions chargées d'administrer la justice dans le cadre d'affaires et de situations liées à la corruption est généralement liée à la capacité effective de ces institutions à enquêter sur les faits et à punir les responsables. Dans le même ordre d'idées, les victimes de la corruption ne sont pas des éléments extérieurs au problème. Elles doivent être entendues dans le cadre des procédures d'instruction et de jugement, en tant qu'élément essentiel pour assurer la participation, la transparence et la non-discrimination, et elles doivent bénéficier de mesures de réparation appropriées.

31. Les défenseurs des droits de l'homme, quant à eux, jouent souvent un rôle clef dans l'ouverture d'enquêtes sur des cas de corruption, et sont aussi souvent, pour cette raison, la cible de violences. Il convient donc d'accorder une attention particulière à ces personnes et, selon le cas, de prendre des mesures de protection afin d'éviter qu'elles ne fassent l'objet de représailles pour avoir dénoncé des actes de corruption.

32. Il ressort des informations et des analyses recueillies aux fins de l'élaboration du présent rapport lors des différentes rencontres organisées en 2019, ainsi que des contributions reçues des États, de leurs ministères publics et des organisations spécialisées dans le domaine que les pratiques de corruption sont de plus en plus complexes et ont une incidence considérable sur les travaux des institutions. Ce phénomène s'observe non seulement au sein des systèmes judiciaires au sens strict, mais aussi dans les domaines de compétence propres des ministères publics.

33. Il est important de souligner qu'en dépit de conditions très souvent difficiles, un nombre considérable d'enquêtes et de poursuites pénales menées contre des individus appartenant aux hautes sphères du pouvoir politique ou économique pour des faits graves de corruption de portée internationale ont été menées avec succès et ont donné lieu à des condamnations. Toutefois, le Rapporteur spécial estime que, malgré plusieurs affaires emblématiques où une action efficace a été menée, des problèmes endémiques d'ordre institutionnel, normatif et opérationnel persistent, qui ont entravé et contribué à faire échouer un grand nombre d'enquêtes de grande importance. Cela non seulement favorise la corruption, mais aussi contribue à affaiblir les systèmes de justice pénale et l'institution du ministère public, et, d'une façon générale, à instaurer des conditions institutionnelles peu propices au respect des droits de l'homme.

²³ A/HRC/35/31, par. 100.

²⁴ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principe 12, et Normes de responsabilité professionnelle et Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants, art. 1, al. h).

²⁵ Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, principe 15.

IV. Les procureurs et l'obligation de coopération internationale

34. L'indépendance des ministères publics s'inscrit dans le cadre général de l'indépendance judiciaire garantie par l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il s'agit d'une obligation définie dans les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet que les États sont tenus de respecter, et non d'un privilège qu'ils peuvent choisir d'accorder ou non²⁶.

35. Dans la longue liste des obligations contractées par les États au titre de la Convention, ratifiée à ce jour par 186 pays, il est deux éléments fondamentaux qui concernent le rôle et la responsabilité des ministères publics : l'intégrité des procureurs, et la coopération internationale. L'indépendance joue un rôle primordial à l'égard de l'un et l'autre de ces éléments interdépendants.

A. Indépendance, intégrité et coopération internationale

36. Dans la Convention, l'indépendance et l'intégrité sont envisagées comme indispensables à la viabilité de la coopération entre États dans le cadre des enquêtes et de la répression en matière de corruption²⁷. À cet égard, il est question à l'article 11, premièrement de « l'indépendance des magistrats et [...] leur rôle crucial dans la lutte contre la corruption » et deuxièmement, de l'obligation qu'ont les États parties de prendre « des mesures pour renforcer leur intégrité et prévenir les possibilités de les corrompre, sans préjudice de leur indépendance ». La Convention prévoit que les deux principes – indépendance et intégrité – s'appliquent tant aux juges qu'aux agents des ministères publics. Ces derniers peuvent donc en toute validité et légitimité jouer un rôle fondamental dans la lutte internationale contre la corruption, pour autant qu'ils soient indépendants et que des mesures soient prises par l'État pour renforcer leur intégrité.

37. L'entraide judiciaire fait partie des principales obligations énoncées dans la Convention ; elle fait l'objet de l'article le plus long et le plus détaillé de ce traité international²⁸. Les « enquêtes, poursuites et procédures » relatives aux infractions de corruption font l'objet d'une énumération détaillée²⁹. Les enquêtes conjointes³⁰ sont une autre obligation particulièrement importante énoncée dans la Convention. La plupart des législations nationales prévoient qu'il appartient précisément au ministère public et à ses agents de déclencher l'action publique.

38. L'entraide judiciaire et la coopération supposent un échange efficace de renseignements et de capacités institutionnelles. De l'avis des experts qui ont assisté à la septième réunion intergouvernementale d'experts à composition non limitée pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention, il est utile de disposer de lignes directrices, de modèles et d'informations visant à faciliter la formulation de demandes de coopération internationale efficaces³¹.

²⁶ A/HRC/35/31, par. 24.

²⁷ « Article 11 Mesures concernant les juges et les services de poursuite

1. Compte tenu de l'indépendance des magistrats et de leur rôle crucial dans la lutte contre la corruption, chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des mesures pour renforcer leur intégrité et prévenir les possibilités de les corrompre, sans préjudice de leur indépendance. Ces mesures peuvent comprendre des règles concernant leur comportement.

2. Des mesures dans le même sens que celles prises en application du paragraphe 1 du présent article peuvent être instituées et appliquées au sein des services de poursuite dans les États Parties où ceux-ci forment un corps distinct mais jouissent d'une indépendance semblable à celle des juges. »

²⁸ Art. 46.

²⁹ Ibid.

³⁰ Art. 49.

³¹ CAC/COSP/EG.1/2018/4, Rapport de la septième réunion intergouvernementale d'experts à composition non limitée pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, tenue à Vienne le 8 juin 2018, par. 18.

39. Tout ce qui précède renvoie directement aux Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet qui est le cadre d'orientation conceptuel en ce qui concerne l'indépendance et l'intégrité des procureurs, des principes fondamentaux visés à l'article 11 de la Convention et qui sont des conditions préalables pour garantir la légitimité des procureurs en tant que principaux interlocuteurs dans les procédures d'entraide judiciaire et les enquêtes conjointes. Le principal objectif déclaré des 24 principes directeurs énoncés dans cet instrument est justement d'aider les États membres « à assurer et à promouvoir l'efficacité, l'impartialité et l'équité du parquet dans les poursuites pénales » (préambule). Les Principes directeurs sont complétés par les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants établies par l'Association internationale des procureurs et poursuivants, avec l'appui de la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des Nations Unies.

40. Les instruments susmentionnés ainsi que l'analyse figurant dans le rapport établi en 2012 par la Rapporteuse spéciale³² énoncent les garanties et les normes minimales qui doivent être observées par les ministères publics et respectées par le reste des institutions afin que leur indépendance et leur impartialité soient assurées. Elles portent notamment sur les qualifications, la sélection et la formation ; la situation et les conditions de service ; la liberté d'expression et d'association ; le rôle des procureurs dans la procédure pénale ; les pouvoirs discrétionnaires ; les solutions de rechange aux poursuites judiciaires ; les relations avec d'autres organismes ou institutions publics, et les procédures disciplinaires.

41. Parmi les domaines de coopération figurent plusieurs questions liées à la procédure pénale qui concernent principalement les procureurs, telles que : l'extradition ; le transfèrement des personnes condamnées ; l'entraide judiciaire ; le transfert des procédures pénales ; la coopération entre les services de détection et de répression.

42. Ce ne sont pas là des éléments accessoires énoncés de manière fortuite dans la Convention, mais bien des questions essentielles qui relèvent, dans une large mesure, des attributions des procureurs. Dans une étude réalisée en 2017, l'ONUSC a constaté après avoir examiné les différents rapports soumis par les pays dans le cadre du premier cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention³³ qu'en matière de coopération internationale, les pays considèrent généralement les accords bilatéraux et régionaux par lesquels ils sont liés comme des bases légales « prioritaires » aux fins de l'extradition et de l'entraide judiciaire concernant entre autres les infractions liées à la corruption³⁴.

43. Cette logique normative et conceptuelle exige que les actions des agents du ministère public soient fondées sur l'objectivité, l'impartialité, la cohérence et le respect de la loi, conformément aux règles et aux normes internationales en matière de droits de l'homme, et pose ainsi les fondements nécessaires pour garantir que ces agents exercent leurs fonctions de manière transparente et responsable afin d'assurer la viabilité de la coopération elle-même³⁵.

B. Difficultés rencontrées par les ministères publics en matière de coopération internationale

44. Dans les rapports transmis en vue de la préparation du présent rapport, les ministères publics ont soulevé à plusieurs reprises la question des difficultés rencontrées pour parvenir à une coopération internationale efficace, conformément aux normes établies dans la Convention.

³² A/HRC/20/19. Voir également le rapport de la vingt-troisième Conférence annuelle de l'Association internationale des procureurs et poursuivants (Johannesburg, Afrique du Sud), qui aborde des thèmes spécifiques relatifs à l'indépendance des ministères publics et qui est disponible à l'adresse <https://www.iap-association.org/Conferences/Annual-Conferences/23rd-Annual-Conference>.

³³ Le chapitre VII de la Convention régit les mécanismes d'application. Le premier paragraphe de l'article 63 institue la Conférence des États Parties à la Convention avec pour objet de « promouvoir et examiner » l'application de la Convention.

³⁴ ONUSC, *État de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption : Incrimination, détection et répression, et coopération internationale*, 2^e éd., 2017, p. 207.

³⁵ A/72/140, par. 97 à 106.

45. Dans leur réponse au questionnaire distribué par le Rapporteur spécial, la plupart des ministères publics reconnaissent que la coopération internationale, telle que prévue par la Convention, a contribué de manière positive à l'ouverture d'enquêtes. Il ressort toutefois de la lecture des rapports que la coopération pourrait être renforcée dans les domaines ci-après afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des poursuites pour des cas de corruption :

- a) Les délais de traitement des dossiers ;
- b) La possibilité d'engager des poursuites à l'étranger ;
- c) La nécessité d'une coopération plus efficace et plus rapide ;
- d) La volonté des institutions de poursuivre une infraction ;
- e) La tenue d'enquêtes conjointes ;
- f) L'existence de directives communes pour l'identification des éléments de preuve.

46. En ce qui concerne les enquêtes relatives à la corruption transnationale, les ministères publics ont soulevé plusieurs difficultés d'ordre normatif, institutionnel et opérationnel, en particulier dans la phase de constitution des dossiers d'enquête.

47. Sur le plan normatif, il est avant tout nécessaire de mettre à jour et moderniser la législation pénale, tant sur le fond que sur le plan de la procédure, afin de disposer de règles adaptées qui permettent de mener des enquêtes efficaces dans le plein respect des droits de l'homme et des garanties de la victime, de la partie lésée et de l'auteur présumé des faits. Ainsi, les différences normatives, notamment dans la qualification des infractions et la gradation des peines, les délais fixés par les voies officielles pour les mécanismes de coopération internationale, le respect des droits de l'homme ou encore le manque de connaissance des outils multilatéraux permettant d'améliorer les pratiques en matière d'enquête et de poursuites dans toutes les juridictions, sont autant de facteurs qui empêchent de mener des enquêtes et des procédures pénales avec succès³⁶.

48. Un nombre considérable de ministères publics a signalé l'utilisation abusive de la compétence des tribunaux ou de l'immunité de la juridiction pénale pour compromettre ou entraver la conduite d'enquêtes et l'application de sanctions à des hauts fonctionnaires pour des comportements constitutifs de l'infraction de corruption.

49. Les ministères publics ont en outre fait observer que l'obstruction aux enquêtes dans ce domaine était exacerbée lorsque le pays requis ne respectait pas les normes minimales relatives aux droits de l'homme concernant la protection des victimes et des plaignants, et qu'elle avait de nombreuses fois empêché l'entraide judiciaire en matière pénale.

50. Certains ministères publics ont indiqué que, bien que les États Membres reconnaissent leur obligation internationale de faciliter le recouvrement d'avoirs, les ministères publics rencontraient encore des difficultés dans ce domaine, en particulier en raison de l'absence de réglementation des procédures de recherche, de suivi et de recouvrement des biens ou des ressources faisant l'objet de l'enquête.

51. Sur le plan institutionnel, l'une des difficultés rencontrées par certains ministères publics concerne le respect institutionnel de leur indépendance et de leur autonomie par les autres branches du gouvernement ou pouvoirs de l'État. Les actes qui peuvent fragiliser les ministères publics, l'image qu'a le public de l'impartialité des enquêtes pénales et la non-ingérence du pouvoir politique ou des pouvoirs occultes dans la mission du ministère public revêtent une importance particulière. De même, le manque d'indépendance financière s'est traduit par une absence de ressources humaines, qui a limité la possibilité des ministères publics d'ouvrir et de mener à bien des enquêtes dans des délais raisonnables.

³⁶ Rapport de la Conférence des procureurs d'Afrique et d'Europe sur la coopération judiciaire internationale en matière d'enquête et de poursuite dans les affaires de traite des personnes et de trafic illicite de migrants, tenue à Charm el-Cheikh (Égypte), du 18 au 20 septembre 2018.

52. Le manque d'autonomie et d'indépendance fonctionnelle, qui entame la crédibilité du ministère public et nuit à la confiance du public dans l'administration de la justice, ouvre par ailleurs la voie à la corruption. L'indépendance ne peut toutefois déroger à l'obligation de rendre compte³⁷, qui est particulièrement importante dans les systèmes où le ministère public est entièrement indépendant et où ses activités ne sont pas contrôlées par les pouvoirs exécutif et législatif³⁸.

53. Tout comme les juges, les procureurs perdent automatiquement leur légitimité à intervenir dans une affaire lorsqu'ils ont, ou paraissent avoir, un intérêt personnel ou lorsqu'ils pourraient manquer d'impartialité. Selon la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, compte tenu de leur degré élevé de responsabilité, les ministères publics peuvent être soumis à certaines conditions et restrictions afin de garantir la cohérence, l'impartialité et l'intégrité des décisions qu'ils sont amenés à prendre³⁹.

54. Lorsque le public a l'impression que le ministère public pourrait manquer d'impartialité, il se montre sceptique à l'égard des actions que celui-ci mène pour lutter contre la corruption, ce qui compromet la légitimité de l'administration de la justice et l'efficacité des institutions publiques. Les ministères publics doivent donc non seulement lutter contre la corruption, mais aussi informer le public de leurs activités⁴⁰.

55. Les organisations de la société civile ont signalé au Rapporteur spécial que, dans plusieurs systèmes juridiques, il n'existait pas de mécanisme efficace au moyen duquel le ministère public informerait la société de l'avancement ou des résultats des enquêtes en matière de corruption transnationale. Elles ont aussi souligné l'absence de publication de rapports périodiques pour communiquer les résultats des enquêtes, ou le manque de possibilités d'accéder à ces rapports, ainsi que l'absence de données statistiques qui permettraient de connaître le nombre de cas dont a été saisi le système judiciaire ou les décisions judiciaires qui ont été prises à leur sujet, en particulier dans les affaires d'intérêt national.

56. L'obligation des ministères publics de rendre compte de leur action ne peut pas en soi être considérée comme une atteinte à leur indépendance et à leur autonomie. Cette obligation revêt une importance particulière dans les systèmes où le ministère public est entièrement indépendant et où les pouvoirs exécutif ou législatif n'exercent aucun contrôle sur ses activités⁴¹.

57. Sur le plan opérationnel, les différences normatives, notamment dans la qualification des infractions et la gradation des peines, les délais fixés par les voies officielles pour les mécanismes de coopération internationale, le respect du droit à une procédure régulière et des droits de l'homme ou encore le manque de connaissance des outils multilatéraux permettant d'améliorer les pratiques en matière d'enquête et de poursuites dans toutes les juridictions, sont autant de facteurs qui empêchent de mener à bien des enquêtes et des poursuites⁴².

58. La formation spécialisée des procureurs, des experts, des policiers et des autres agents de la fonction publique qui participent aux enquêtes sur les infractions de corruption et, plus généralement, prennent part à l'administration de la justice selon une approche fondée sur les droits de l'homme demeure un défi constant pour les ministères publics. Compte tenu des nouvelles missions qui échoient aux ministères publics et des nouvelles formes de corruption qui apparaissent, il est nécessaire de mettre en place des programmes de formation spécialisée axés sur les droits de l'homme pour permettre aux ministères publics et à leurs

³⁷ A/HRC/17/30/Add.3, par. 18.

³⁸ A/HRC/20/19, par. 84.

³⁹ CDL-AD (2010)040, par. 17.

⁴⁰ C'est pourquoi les ministères publics doivent être dotés de services de communication chargés d'informer le public des résultats de leurs travaux institutionnels.

⁴¹ A/HRC/20/19, par. 84.

⁴² Rapport de la Conférence des procureurs d'Afrique et d'Europe sur la coopération judiciaire internationale en matière d'enquête et de poursuite dans les affaires de traite des personnes et de trafic illicite de migrants, tenue à Charm el-Cheikh (Égypte), du 18 au 20 septembre 2018.

agents de disposer des connaissances nécessaires pour obtenir des résultats d'enquête répondant à des normes de qualité élevées ainsi que pour augmenter le nombre de procès sur le fond et d'enquêtes solides s'appuyant sur des preuves obtenues dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme et des garanties d'une procédure régulière.

59. Enfin, compte tenu de l'évolution des technologies de l'information, il convient de mettre en place des programmes à l'intention des procureurs et des agents des ministères publics pour qu'ils soient au fait des nouvelles technologies et outils technologiques au service des enquêtes judiciaires, en particulier des technologies permettant d'obtenir des preuves scientifiques dans les domaines d'expertise des ministères publics.

V. Bonnes pratiques et difficultés persistantes des ministères publics en matière de coopération et de lutte contre la corruption

A. Exemples emblématiques dans le domaine de la coopération internationale

60. En se fondant sur les informations qu'il a reçues, le Rapporteur spécial a pris note des mesures et des politiques durables qui ont permis de mettre en place de bonnes pratiques et dans certains cas d'obtenir des résultats positifs du point de vue de l'ouverture d'enquêtes mais aussi de poursuites et de l'application de sanctions pénales.

61. Récemment, l'action coordonnée des ministères publics de différents pays a permis d'obtenir des résultats significatifs en matière de lutte contre la corruption transnationale grâce à l'entraide judiciaire et, parfois, à la tenue d'enquêtes communes. Il reste à espérer que ces pratiques se généralisent, conformément aux obligations et aux compétences prévues par la Convention, pour le bien des populations dont les droits auraient été bafoués.

62. L'enquête qui a été menée au sujet de l'affaire *Lava Jato*, par exemple, concernant des infractions présumées commises en Amérique latine et dans d'autres régions par des entreprises de construction brésiliennes, est un exemple emblématique (encore en cours) de coopération judiciaire internationale efficace entre des juges et des procureurs de plusieurs États et territoires. La coopération efficace mise en place par les ministères publics de plusieurs pays et territoires pour enquêter sur des pratiques de corruption présentes sur plusieurs continents constitue en soi une avancée majeure. Cette coopération a permis non seulement d'enquêter conjointement mais aussi de mettre en place des initiatives visant à établir un système d'encouragement de la dénonciation de la corruption ou une collaboration efficace compte tenu des progrès considérables accomplis dans ce cadre.

63. En septembre 2019, par exemple, la justice brésilienne avait adressé 384 demandes de collaboration à 61 pays. Le Brésil, par l'intermédiaire de ses organes de poursuites et de ses services judiciaires, avait également reçu 497 demandes d'information et de coopération de 39 pays et territoires, dont 191 en provenance du Pérou et 110 de la Suisse. Les pays auxquels le Brésil a adressé le plus de demandes sont la Suisse et les États-Unis d'Amérique, desquels il a obtenu de précieuses informations sur des mouvements financiers et bancaires illicites, c'est-à-dire, de manière générale, sur les diverses étapes du processus de corruption transnationale⁴³.

⁴³ Conseils juridiques du Secrétariat chargé de la coopération internationale du Bureau du Procureur général du Brésil, septembre 2019.

64. Certains ministères publics ont également fait observer les effets positifs de la procédure d'assistance dans la lutte contre la corruption, principalement en matière d'échange d'informations et de coordination des mesures administratives pendant les enquêtes menées dans d'autres régions. Par exemple, grâce à une coopération internationale avec la Suisse en 2019, Oman a pu récupérer des avoirs qui avaient été saisis et qui provenaient de paiements illicites et du blanchiment d'argent⁴⁴.

65. Le Rapporteur spécial tient à souligner la pertinence des travaux qui ont été menés jusqu'en 2019 par la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), organisme de coopération en matière d'enquêtes encadrée par l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement du Guatemala, qui a la compétence d'enquêter et de collaborer, conformément à la législation nationale en vigueur, en vue d'engager des poursuites pour différentes infractions, parmi lesquelles la corruption⁴⁵. La CICIG peut être considérée comme l'une des initiatives de lutte contre la corruption les plus pertinentes à ce jour. Il s'agissait d'une entité internationale indépendante sur le plan politique, organisationnel et financier composée de juges, de procureurs et de représentants de la loi de plus de 20 pays. Au cours de ses douze années d'existence, la CICIG a joué un rôle fondamental en matière d'identification et de poursuite pour des cas de corruption concernant des fonctionnaires, des entrepreneurs et des trafiquants de drogues.

66. Le Rapporteur spécial tient également à souligner la contribution importante de la Mission d'appui contre la corruption et l'impunité au Honduras (MACCIH), qui a non seulement concentré ses efforts sur des cas pertinents concernant des réseaux de corruption publique et privée et obtenu des résultats probants, mais aussi contribué à réformer et à renforcer les institutions pour éviter que le fléau de la corruption continue de saper la crédibilité des autorités et du système politique. Le Rapporteur spécial condamne la décision qui a été prise en janvier 2020 de ne pas renouveler le mandat de la Mission⁴⁶.

67. D'importants progrès ont été accomplis également en Europe en matière de lutte contre la corruption internationale. L'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) est chargée de promouvoir et de renforcer la coordination des enquêtes et des poursuites, ainsi que la coopération entre les autorités des États membres. Les ministères publics ont mis en évidence l'utilité d'Eurojust, en ce qu'elle apportait notamment les connaissances spécifiques qui étaient généralement nécessaires au bon déroulement des enquêtes menées par les ministères publics.

68. Eurojust a notamment pour mandat de fournir une assistance aux procureurs et aux autres enquêteurs de l'Union européenne pour les cas d'infractions de nature grave qui pourraient toucher au moins deux pays membres, ou qui pourraient faire l'objet de poursuites sur la base des opérations menées par les autorités des États membres, par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), par le Parquet européen et par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), ainsi que sur la base des informations communiquées par ceux-ci.

69. Selon le Parlement européen⁴⁷, le Parquet européen devrait commencer ses activités à la fin de 2020 ou au début de 2021. Il s'agit d'un bureau indépendant chargé de rechercher, de poursuivre et de traduire en justice les auteurs d'infractions portant atteinte au budget de l'Union européenne, telles que la fraude, la corruption ou la fraude transfrontière à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) d'une valeur supérieure à 10 millions d'euros⁴⁸.

⁴⁴ Questionnaire présenté par Oman au Rapporteur spécial sur la base de la demande adressée aux pays en vue de l'élaboration du présent rapport.

⁴⁵ CICIG, Rapport final de clôture, *El legado de la justicia en Guatemala*, 2019, disponible à l'adresse https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf.

⁴⁶ Voir https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-003/20.

⁴⁷ Le règlement (UE) n° 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen est entré en vigueur le 20 novembre 2017. Dans sa résolution législative du 5 octobre 2017, le Parlement a approuvé le projet de règlement du Conseil.

⁴⁸ Parlement européen, Fiches thématiques sur l'Union européenne, « La coopération judiciaire en matière pénale », 2019.

B. Intégrité de la justice et prévention de la corruption des ministères publics

70. L'article 11 de la Convention revêt une importance particulière en ce qu'elle exhorte les États à adopter des mesures visant à renforcer l'intégrité de la justice et à prévenir la corruption du système judiciaire, sans porter atteinte à son indépendance. En outre, lorsque les ministères publics ne font pas partie du pouvoir judiciaire mais jouissent d'une indépendance semblable à celle des juges, la Convention donne expressément aux États la capacité d'adopter des mesures similaires.

71. La corruption et l'inaction ont généralement des répercussions sur l'état de droit, en particulier pour les institutions telles que les ministères publics si leur indépendance est fragilisée, ce qui met en péril les droits fondamentaux. Si un ministère public est influencé, neutralisé ou coopté dans le processus de prise de décisions par des circonstances autres que celles liées à l'exercice de ses fonctions, cela peut entraîner une culture de l'impunité.

72. Il n'existe pas de système ou de modèle unique de ministère public qui permette de se prémunir des conséquences de la corruption⁴⁹. Si ce phénomène tend à prévaloir dans les pays où les concepts de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance et de l'intégrité des juges et des procureurs sont moins enracinés, le Rapporteur spécial estime que la marge de manœuvre dont dispose un procureur pour interpréter et résoudre des questions qui relèvent de sa compétence en font une cible privilégiée de la corruption.

73. Dans certains pays, il existe des services spécialisés chargés de traiter les plaintes reçues et de proposer, le cas échéant, le classement ou l'abandon de certaines affaires⁵⁰. Les travaux de ces services ne pourront être efficaces sans la mise en place d'un protocole spécifique et sans un contrôle suffisant des affaires qui ont été abandonnées. À défaut, leur existence pourrait devenir une excuse pour créer des incitations perverses et laisser place à la corruption au sein des ministères publics⁵¹.

74. Les personnes prêtes à faire primer leur intérêt personnel, ou celui d'un groupe ou d'un parti, sur l'intérêt qui devrait régir la bonne administration du ministère public, constituent donc une menace pour le bon fonctionnement des ministères publics et, partant, pour l'état de droit et la défense des droits de l'homme. Ainsi, lorsque le ministère public relève du pouvoir exécutif, il est d'autant plus nécessaire qu'il se prémunisse contre les pressions extérieures afin de se protéger de toute influence politique indue⁵².

75. Plusieurs ministères publics ont fait état de l'existence de codes et de comités de déontologie et de bonne gouvernance visant à garantir une gestion intégrale, efficace et transparente des travaux des procureurs, ainsi que de règles de comportement déontologique et de règles relatives aux conflits d'intérêt visant à permettre d'identifier, d'enquêter et, le cas échéant, d'engager des poursuites concernant des cas de conflit d'intérêt non signalés et de violation des principes de justice, d'intégrité, d'impartialité, de non-abus d'autorité, d'indépendance, de confidentialité et de respect de la loi. Malgré d'importants progrès, on déplore toujours l'absence de comités ou de codes de déontologie dans un grand nombre de ministères publics.

76. *Programmes de prévention.* Plusieurs ministères publics ont élaboré et mis en œuvre des stratégies relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de contrôle préventif et disciplinaire afin de repérer les cas de corruption au sein des ministères publics, de mener des enquêtes à cet égard et d'en poursuivre les auteurs. On peut ainsi mentionner l'exemple de la stratégie dite des « poches de verre » (*bolsillos de cristal*) en Colombie, qui vise à

⁴⁹ Compte tenu du caractère confidentiel des informations qu'il a reçues, le Rapporteur spécial n'est pas en mesure de donner la liste des noms des personnes concernées.

⁵⁰ On peut ainsi citer, par exemple, les unités de traitement des affaires les moins complexes au Chili et les unités de prise de décisions rapide au Guatemala.

⁵¹ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Fundación para el Debido Proceso y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías*, Mexique, 2017, p. 38, disponible à l'adresse http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf.

⁵² Commission de Venise, CDL-AD (2010)040, par. 83.

garantir la transparence des pratiques des fonctionnaires pour mettre fin aux cas graves de corruption, y compris au sein de l'administration de la justice, qui regroupe les juges, les centres de services juridiques, les ministères publics et la police judiciaire.

77. *Manuels de bonnes pratiques.* Certains ministères publics ont également élaboré des manuels relatifs aux enquêtes sur les infractions de corruption, des règles de déontologie et des règles relatives au conflit d'intérêt, ainsi que des manuels de bonnes pratiques applicables aux procédures internes et des règles de protection des informations et des systèmes d'archive. Les activités des procureurs sont régies notamment par les principes de la justice, de l'intégrité, de l'impartialité, du non-abus de pouvoir, de l'indépendance, de la confidentialité et du respect de la loi.

78. *Déclaration de patrimoine et déclaration d'intérêt.* Dans certains systèmes de justice, aux fins du respect des obligations découlant de l'article 11 de la Convention, les procureurs ont l'obligation de présenter une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêt pour eux-mêmes, leur conjoint ou leur partenaire et leurs enfants. Afin de renforcer la confiance dans les ministères publics, les États Membres doivent prendre des engagements supplémentaires en matière de transparence du patrimoine des procureurs.

79. *Contrôles internes.* Afin de lutter contre la corruption, il est indispensable de créer des parquets spécialisés pour mener des enquêtes sur des infractions liées à la corruption et poursuivre et sanctionner les auteurs de ces actes, ainsi que des parquets spécialisés dans les affaires internes afin d'examiner le comportement des agents de la fonction publique dans les cas présumés de pratiques illicites.

VI. Conclusions

80. Les conséquences dévastatrices de la corruption sur les droits de l'homme et sur les structures institutionnelles sont bien connues, notamment en ce qui concerne la concentration des pouvoirs et le manque de transparence de l'administration publique. En outre, la corruption a une incidence directe sur l'obligation qu'ont les États d'affecter le maximum de leurs ressources disponibles à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels de la population, et, de ce fait, touche en particulier les catégories sociales les plus pauvres et les enfants.

81. Dans toutes les traditions juridiques, les agents du ministère public, qu'ils aient le titre de procureur, de magistrat ou autre, constituent un élément clef du système de justice pénale et sont responsables au premier chef de la lutte contre la corruption. Il ne peut y avoir d'administration effective de la justice si les membres de l'appareil judiciaire ne peuvent agir en toute indépendance, intégrité et impartialité, dans des conditions qui garantissent leur autonomie, leur objectivité et leur neutralité dans l'exercice d'une fonction aussi délicate et d'un tel niveau de responsabilité. Il est donc prioritaire de contribuer à renforcer leur indépendance vis-à-vis des pressions qui peuvent être exercées par le pouvoir politique ou par les pouvoirs *de facto* de la corruption, afin d'appuyer le cadre institutionnel et la protection des droits de l'homme.

82. La Convention est un instrument juridique et institutionnel universel fondamental pour lutter contre la corruption et ainsi contribuer à la création de conditions favorables au respect des droits de l'homme. Son adoption en 2003 a donné lieu à la mise en place d'un processus riche et irréversible de convergence et d'interaction croissante entre la lutte contre la corruption et la protection des droits de l'homme. Ces efforts ont principalement porté sur le fond, car il est indispensable de se doter d'institutions légitimes et respectueuses des droits de l'homme ainsi que de systèmes de justice indépendants pour lutter contre la corruption sous toutes ses formes dans les institutions publiques.

83. Le principe de l'indépendance et de l'intégrité des juges et des ministères publics est l'un des éléments de fond ainsi qu'un impératif fondamental de la Convention. La viabilité des dispositions fondamentales de la Convention dans des domaines clefs tels que l'entraide judiciaire internationale et les enquêtes conjointes serait fortement compromise si les ministères publics ne jouissaient pas de conditions d'indépendance et d'intégrité, car

celles-ci sont essentielles pour garantir leur légitimité tant sur le plan interne et que sur le plan international.

84. Il est indispensable de disposer d'institutions légitimes et respectueuses des droits de l'homme ainsi que de systèmes de justice indépendants pour lutter contre la corruption sous toutes ses formes dans les institutions publiques. La Commission des droits de l'homme et, par la suite, le Conseil des droits de l'homme ont tous deux joué un rôle actif et central dans la convergence entre la protection des droits de l'homme et la lutte contre la corruption au sein des Nations Unies⁵³.

VII. Recommandations

85. Compte tenu des répercussions de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme, il est important de continuer d'encourager et de renforcer la convergence des efforts déployés par les Nations Unies en matière de protection des droits de l'homme et de lutte contre la corruption. Il convient également de renforcer et de stimuler la complémentarité des cadres juridiques internationaux de lutte contre la corruption et de protection des droits de l'homme.

86. Quel que soit le système juridique ou institutionnel, la lutte contre la corruption doit devenir l'une des grandes priorités de tous les ministères publics, qui doivent agir de manière indépendante et neutre et tenir compte des droits de l'homme et de la protection des victimes et des défenseurs des droits de l'homme.

87. La responsabilité de mener l'enquête, d'engager des poursuites et, le cas échéant, de réprimer les actes de corruption découle tant du droit national que des traités internationaux, notamment de la Convention. Cette responsabilité incombe à la fois aux autorités judiciaires et au ministère public, qui sont des institutions essentielles aux fins des enquêtes, des poursuites et de la répression des infractions dans le respect des garanties d'une procédure régulière. Il est pour cela nécessaire de garantir le respect de l'indépendance et de l'autonomie des ministères publics sur les plans institutionnel et financier.

88. En ce qui concerne l'indépendance fonctionnelle et institutionnelle des ministères publics, les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet revêtent une importance particulière. Il est indispensable de les appliquer et de les diffuser à grande échelle. Ces Principes directeurs sont complétés par les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants.

89. Il est nécessaire de continuer de renforcer la confiance de la population dans les institutions chargées d'administrer la justice, qui est elle-même fonction de la capacité effective de celles-ci à enquêter sur les faits de corruption et à en punir les auteurs. Les actions des ministères publics doivent être fondées sur l'objectivité, l'impartialité, la cohérence et le respect de la loi, conformément aux règles et aux normes internationales en matière de droits de l'homme, notamment aux Principes directeurs, afin d'établir les moyens nécessaires pour garantir qu'ils exercent leurs fonctions de manière transparente et responsable de façon à assurer la viabilité de la coopération elle-même.

90. Les structures organisationnelle des ministères publics doivent se doter d'unités spécialisées en matière de corruption. Celles-ci doivent être suffisamment autonomes sur les plans technique et financier pour pouvoir mener à bien des enquêtes indépendantes et fiables.

91. Sur le plan normatif, il convient de mettre à jour et de moderniser la législation pénale, tant sur le fond que sur le plan de la procédure, afin de disposer de règles adaptées, conformément au cadre conceptuel de la Convention, qui permettent de mener des enquêtes efficaces dans le plein respect des droits de l'homme et des garanties de la victime, de la partie lésée et de l'auteur présumé des faits.

⁵³ A/HRC/RES/21/13 et A/HRC/RES/35/25.

92. Sur le plan institutionnel, il convient de renforcer le respect institutionnel de l'indépendance et de l'autonomie des ministères publics par les autres branches du gouvernement ou pouvoirs de l'État. Cela suppose de prévoir des ressources budgétaires appropriées pour que l'indépendance et l'autonomie ne soient pas mises en péril. Toutefois, l'indépendance n'est pas incompatible avec la transparence, l'obligation de rendre des comptes, les déclarations sous serment, la législation sur l'accès du public aux informations et les contrôles externes.

93. Il convient, à titre prioritaire, d'élaborer des programmes de spécialisation pour renforcer les capacités des procureurs et des agents des ministères publics, afin que ceux-ci disposent des outils nécessaires pour obtenir des résultats d'enquête répondant à des normes de qualité élevées et sachent utiliser des technologies et des outils modernes pour mener des enquêtes criminelles en s'appuyant sur des preuves obtenues dans le respect des normes relatives aux droits de l'homme et des garanties d'une procédure régulière.

94. Sur le plan opérationnel, il convient de s'efforcer de combler les fossés normatifs en ce qui concerne notamment la qualification des infractions et la gradation des peines, les délais fixés par les voies officielles pour les mécanismes de coopération internationale et le respect du droit à une procédure régulière et des droits de l'homme. Il convient également de renforcer les capacités et de mettre en place des programmes de formation spécialisée des procureurs, des experts, des policiers et des autres agents de la fonction publique qui participent aux enquêtes sur les infractions de corruption en adoptant une approche fondée sur les droits de l'homme, ce qui constitue un défi permanent pour les ministères publics.

95. Les États qui n'en sont pas encore dotés sont invités à adopter des codes de déontologie spécifiques à l'intention des ministères publics, conformément aux normes et aux principes internationaux applicables au comportement des agents dans l'exercice de leurs fonctions pour pouvoir repérer, prévenir et sanctionner les pratiques qui portent atteinte à l'indépendance et à l'intégrité des ministères publics, ainsi qu'à proposer des mesures préventives pour renforcer leur autonomie et leur intégrité.

96. Afin de renforcer et de rendre plus efficace la coopération internationale entre les ministères publics prévue par la Convention, il convient de redéfinir certains aspects et certaines procédures, tels que les écarts de délai de traitement des affaires ; la possibilité d'engager des poursuites à l'étranger ; la nécessité de mener davantage d'enquêtes conjointes afin d'éviter de mener deux fois la même enquête et l'adoption de directives communes pour l'identification des éléments de preuve.

97. Les victimes de la corruption ne sont pas des éléments extérieurs au problème. Elles doivent être entendues dans le cadre des procédures d'instruction et de jugement, en tant qu'élément essentiel pour assurer la participation, la transparence et la non-discrimination, et elles doivent bénéficier de mesures de réparation appropriées.

98. Les défenseurs des droits de l'homme jouent souvent un rôle clef dans l'ouverture d'enquêtes sur les cas de corruption. C'est pourquoi ils font fréquemment l'objet d'actes de violence. Il convient donc d'accorder une attention particulière à ces personnes et, selon le cas, de prendre des mesures de protection afin d'éviter qu'elles ne fassent l'objet de représailles pour avoir dénoncé des actes de corruption.

Annexe

Liste des États et des entités qui ont répondu au questionnaire

A. États

Arménie : Bureau du Procureur général
Azerbaïdjan : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Canada : Bureau du Procureur
Chili : Ministère public
Colombie : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Costa Rica : Ministère public
Cuba : Ministère public
Danemark : Parquet militaire principal
Espagne : Bureau du Procureur général
Estonie : Bureau du Procureur général
Hongrie : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Irlande : Directeur du ministère public
Italie : Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale
Jordanie : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Kirghizistan : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Lituanie : Bureau du Procureur général
Luxembourg : Bureau du Procureur général
Macédoine du Nord : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Maldives : Bureau du Procureur général
Maroc : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Maurice : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Mexique : Bureau du Procureur général
Oman : Bureau du Procureur général
Panama : Bureau du Procureur général
Pologne : Bureau du Procureur général
Portugal : Bureau du Procureur général
République de Moldova : Bureau du Procureur général
Serbie : Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies
Slovaquie : Bureau du Procureur général
Suisse : Ministère public de la Confédération
Turquie : Bureau du Procureur général
Uruguay : Bureau du Procureur général
Yémen : Yemen Judges Club

B. Organisations internationales, organisations de la société civile et organisations universitaires

Association ibéro-américaine des ministères publics

Association internationale des procureurs et poursuivants

Centro para la Paz y los Derechos Humanos, Universidad Central de Venezuela

Commission internationale de juristes

Stefan Voigt, Directeur, Institut de droit et d'économie, Université d'Hambourg
