



Note d'orientation de la CEA

Vaincre la corruption en Afrique grâce à un système judiciaire indépendant, responsable et intègre*

I. Introduction et contexte

La lutte contre la corruption demeure une question politique prioritaire pour les gouvernements africains et les organisations panafricaines, comme en témoigne l'adoption d'un certain nombre de cadres, d'instruments et d'initiatives importants aux échelons national, régional et mondial. À cet égard, l'initiative la plus récente est la proclamation par l'Union africaine de l'année 2018, « Année africaine de lutte contre la corruption ». Il s'agit d'une année emblématique pour mener à bien la lutte contre la corruption, conformément au thème de la trentième session de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, à savoir, « Vaincre la corruption : une option viable pour la transformation de l'Afrique ». Il s'agit d'un cri de ralliement en faveur d'une action plus concertée pour lutter contre la corruption afin d'atténuer ses effets néfastes et multidimensionnels sur le continent. Lorsqu'elle atteint des niveaux élevés, la corruption nuit gravement à la croissance et aux investissements, exacerbe les inégalités et touche de manière disproportionnée les pauvres, les femmes et les enfants. En outre, la corruption a suscité dans de nombreuses institutions du secteur public, telles que le système judiciaire, une grande méfiance entre ces institutions et les citoyens.

Les citoyens africains ont toujours considéré la corruption comme l'une de leurs principales préoccupations. Ainsi, deux tiers des répondants à une récente enquête Afro-baromètre ont estimé que leurs gouvernements enregistraient de piètres résultats en matière de lutte contre ce fléau (Afro-baromètre, 2007). Par ailleurs, des données récentes de l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine de 2017 ont montré que la corruption avait augmenté chez les fonctionnaires et au sein des organismes gouvernementaux africains au cours de la décennie écoulée.

La corruption a des effets très insidieux sur les systèmes judiciaires des pays africains, ce qui compromet inéluctablement les divers mécanismes juridiques et institutionnels visant à la combattre. Le système judiciaire (c'est-à-dire, les procureurs, les systèmes d'administration judiciaire, le barreau, la police, les chefs traditionnels, les médiateurs de justice et les assesseurs) est touché par deux types de corruption : l'ingérence politique des pouvoirs exécutif ou législatif dans les processus judiciaires, d'une part, et la corruption, d'autre part. La corruption judiciaire consiste essentiellement en des actes ou des omissions qui se traduisent par l'utilisation de l'autorité publique au profit des juges, du personnel judiciaire et des autres personnels du secteur de la justice, aboutissant à la prise de décisions inappropriées et injustes. Au nombre de ces actes figurent la corruption, l'extorsion, l'intimidation,

* Préparé par Francis Ikome et Gebremedhin Tadesse

le trafic d'influence, les abus de procédures judiciaires à des fins personnelles et toute influence inappropriée sur l'impartialité du processus judiciaire, de la part de tous les acteurs internes ou externes du système judiciaire.

La présente note d'orientation a pour objectif de mettre en exergue le rôle important du pouvoir judiciaire dans la lutte contre la corruption en Afrique. Nous partons de l'hypothèse que le succès ou l'échec de la lutte contre la corruption en Afrique dépend en grande partie de l'indépendance, de l'intégrité et de la responsabilité du pouvoir judiciaire et du respect de l'État de droit. À cet égard, la note d'orientation est porteuse de trois principaux messages : premièrement, le pouvoir judiciaire n'est pas tout simplement l'un des principaux piliers de la gouvernance, il est avant tout le garant de l'État de droit et de son inviolabilité, et du droit à la justice. Deuxièmement, pour que le système judiciaire soit efficace dans la lutte contre la corruption, il doit non seulement être incorruptible, mais également être perçu comme tel. Troisièmement, si le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire est primordial pour son bon fonctionnement, l'indépendance ne doit pas prendre le pas sur la responsabilité ; l'indépendance judiciaire doit plutôt être atténuée par la responsabilité judiciaire.

II. État de droit, intégrité, indépendance et responsabilité : des éléments essentiels d'un pouvoir judiciaire efficace à même de lutter contre la corruption

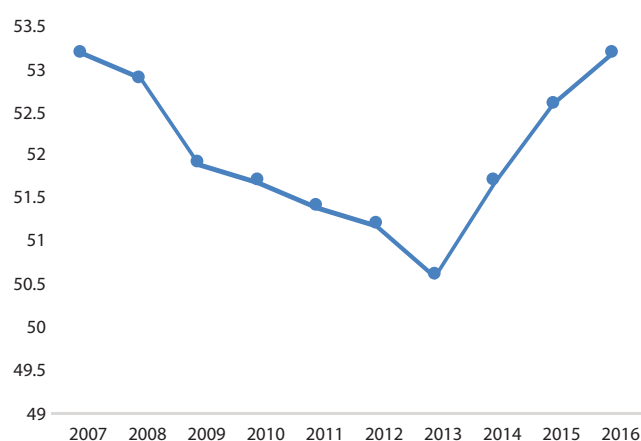
L'existence d'un système judiciaire efficace et efficient constitue un préalable à la consolidation de la bonne gouvernance et à l'amélioration des perspectives de développement de tous les pays du monde. Communément appelé le « troisième pouvoir », le pouvoir judiciaire est principalement chargé non seulement d'interpréter et d'appliquer les lois, mais également de régler les conflits au sein de la société. Il est, par ailleurs, chargé de lutter contre la corruption tant privée que publique, de réduire les manipulations politiques et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des pouvoirs publics. Il protège les droits individuels et garantit la sécurité des personnes et de leurs biens. Il décide enfin de ce qui constitue la sanction appropriée pour tout comportement contraire aux lois en vigueur, notamment un comportement répandu tel que la corruption.

A. L'État de droit est sacro-saint

L'appareil judiciaire est non seulement l'un des principaux piliers de la gouvernance, mais également – et avant tout – le dépositaire de l'état de droit et le précurseur de la justice et des droits des personnes. L'État de droit dénote la prédisposition de donner à tous les membres de la société, quel que soit leur statut, la possibilité de soumettre leurs griefs à un juge et un tribunal impartial. Le rôle des juges, en particulier, est de définir la ligne de démarcation entre l'ordre et l'anarchie, dans la mesure où ils préservent le système de libertés ordonnées dont ont besoin les sociétés civilisées. Le respect de l'État de droit est possible à trois principales conditions : premièrement, nul ne peut être contraints de subir des dommages corporels ou matériels sauf en cas de violation du droit distincte établie de manière légale devant les tribunaux ordinaires du pays; deuxièmement, l'État de droit suppose, non seulement que personne n'est au-dessus de la loi, mais également que toutes les personnes, hommes ou femmes, quel que soit leur rang ou leur condition, sont soumises aux lois ordinaires du pays et à la compétence des tribunaux ordinaires ; de plus, les principes de justice naturelle doivent être observés et la protection des libertés individuelles garantie (Dicey, 1979).

De 2007 à 2013, l'État de droit a enregistré un recul en Afrique et n'a pu amorcer une légère reprise qu'après cette période (voir le graphique I).

Graphique I: Tendances de l'État de droit en Afrique, 2007-2016



Remarque : la notation est sur 100.

Source : Indice Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique - 2017 (Fondation Mo Ibrahim, 2017).

B. L'intégrité judiciaire est indispensable

L'intégrité judiciaire, c'est le courage des juges de prendre des décisions impartiales en fonction de leur compréhension et de leur interprétation du droit, sans crainte ni favoritisme. Ce précepte est au cœur de l'État de droit, en ce sens que les juges doivent faire preuve d'intégrité afin de défendre les principes qui régissent l'État de droit. La justice, concept moral plutôt que dispositif légaliste technique, doit façonner le comportement des juristes afin qu'ils jouent leur rôle, à savoir, rendre la justice à tous. Les juges devraient être guidés dans leur comportement par des normes éthiques énoncées dans des codes de conduite, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur environnement de travail. Le pouvoir judiciaire devrait respirer l'intégrité, demeurer responsable et faire preuve, à tout moment, d'une grande efficacité dans l'exercice de ses fonctions.

La préservation et le maintien de la confiance du public sont les indicateurs clefs de l'opportunité judiciaire dans l'administration d'une justice que les membres de la société considèrent comme impartiale et que les décideurs indépendants perçoivent comme exempte de toute influence extérieure et de crainte. La corruption judiciaire est préjudiciable à l'accès aux processus judiciaires et à leur issue. Lorsque l'intégrité du pouvoir judiciaire est remise en cause, les décisions qu'il rend perdent leurs fondements que sont l'équité et la prévisibilité et, chose plus grave, l'État de droit est relégué au second plan. Pour que le pouvoir judiciaire soit efficace dans la lutte contre la corruption, il doit non seulement être incorruptible, mais également être perçu comme tel.

C. Le pouvoir judiciaire doit être indépendant et responsable

L'indépendance judiciaire se distingue de la responsabilité judiciaire. L'indépendance est axée sur le contrôle préalable de l'action judiciaire, tandis que la responsabilité concerne le contrôle a posteriori, qui fait référence à l'obligation faite au pouvoir judiciaire d'expliquer ses opérations et ses résultats administratifs et fonctionnels, y compris son action.

L'absence d'une justice indépendante rend le pouvoir judiciaire d'un gouvernement très malléable, avec pour

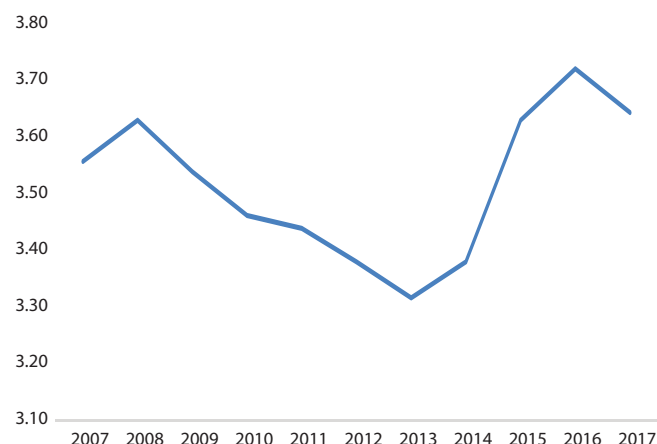
effet général l'affaiblissement de l'état de droit, en particulier étant donné que les juges font preuve de beaucoup de retenue à l'égard des individus ayant des relations politiques ou des personnes nanties de la société. Néanmoins, le pouvoir judiciaire doit être non partisan et prendre ses décisions librement, sans être influencées par l'argent ou les pressions politiques. Pour permettre aux appareils judiciaires africains de jouer leur rôle, qui est notamment de lutter contre la corruption en Afrique, il convient de renforcer leur indépendance.

Bien que le renforcement de l'indépendance du système judiciaire soit essentiel au bon fonctionnement de celui-ci, cette indépendance ne doit pas primer sur la responsabilité. L'indépendance de la justice doit être induite par la responsabilité judiciaire, qui ne vise pas à entraver l'indépendance de la justice, mais à renforcer l'efficacité de la justice face aux risques de corruption persistants. La responsabilité judiciaire repose sur les considérations ci-après :

- a) Le pouvoir judiciaire en tant que personne morale peut exercer un contrôle excessif sur sa propre composition, ce qui crée une caste qui se perpétue et se protège.
- b) La suppression des contrôles externes traditionnels peut donner au pouvoir judiciaire une liberté sans précédent voire excessive dans la gestion de ses propres ressources.
- c) La capacité des juges à interpréter les lois au fur et à mesure qu'ils les appliquent peut leur conférer un pouvoir excessif pour réorganiser le cadre juridique en fonction des valeurs et des opinions qui ne sont partagées ni par le public et ni par les autres pouvoirs de l'État.
- d) Les mécanismes institutionnels permettant de définir les normes visant à contrôler et à corriger les comportements judiciaires qui sont inappropriés.

Le continent fait de plus en plus de progrès en matière d'indépendance judiciaire et a connu une légère amélioration dans le domaine de la responsabilité judiciaire au cours des années écoulées (voir les graphiques II et III).

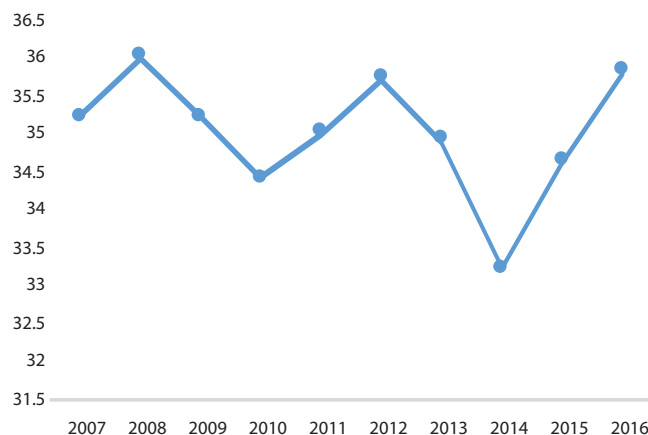
Graphique II: Tendances de l'indépendance judiciaire en Afrique (score moyen) 2007-2017



Remarque : La question suivante a été posée : « dans votre pays, dans quelle mesure l'indépendance judiciaire est-elle exempte de l'influence des membres du gouvernement, des citoyens ou des entreprises » [1 = très dépendant ; 7 = très indépendant].

Source : Indice de compétitivité mondiale (Forum économique mondial, cf <https://tcdata360.worldbank.org/indicators>).

Graphique III: Tendances de la responsabilité judiciaire en Afrique - 2007-2016



Remarque : la notation est sur 100.

Source : Fondation Mo Ibrahim. Indice Ibrahim pour la gouvernance africaine de 2017.

III. Comment se porte la justice en Afrique face à la corruption et à ses effets

Les résultats d'une étude menée en 2015 par *Transparency International* ont montré que le pouvoir judiciaire, les responsables gouvernementaux, les chefs d'entreprises, les agents des impôts et la police comptaient parmi les plus corrompues en Afrique excluant l'Afrique du nord, le pouvoir judiciaire occupant le cinquième rang, une place peu enviable. Près du tiers des personnes interrogées ont déclaré qu'il y avait chez les juges et les magistrats un niveau élevé de corruption (voir le graphique IV).

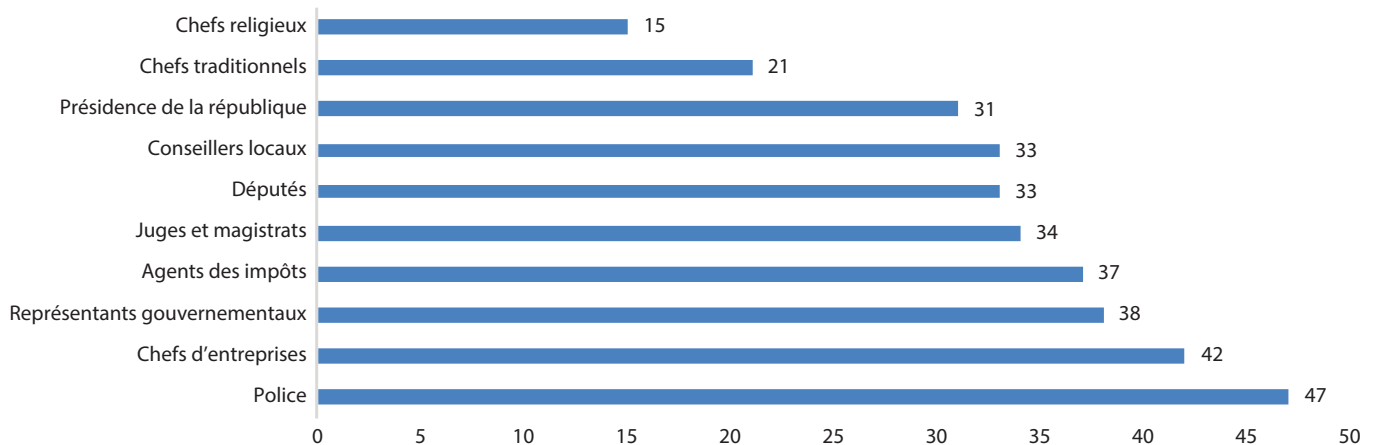
Les causes de la corruption en Afrique sont nombreuses et diverses dans le système judiciaire. Le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire dans la majorité des pays africains explique en grande partie le niveau élevé de corruption dans le secteur. Dans bon nombre de ces pays les nominations et les mandats des juges relèvent du pouvoir discrétionnaire du pouvoir exécutif, tout comme les allocations budgétaires au pouvoir judiciaire dépendent souvent du bon vouloir des commissions budgétaires des assemblées. Cet état de fait rend non seulement ce pouvoir très vulnérable face aux influences indues des deux autres organes du gouvernement, mais va également à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs et de son système de contrôle équilibré.

Parmi les autres causes de corruption dans le système judiciaire en Afrique figurent l'insuffisance du financement

et la faible rémunération des juges et autres personnels des tribunaux; la non-participation des juges et des magistrats à la réforme du pouvoir judiciaire; le manque de capacité interne tant en ce qui concerne les compétences pertinentes et que les effectifs; une infrastructure judiciaire médiocre et des installations inadéquates, en particulier les technologies de l'information et des communications (TIC) ; la formation insuffisante des juges, des magistrats et du personnel judiciaire sur les questions de corruption; l'absence de lois ou de règles claires régissant la déclaration des avoirs et des cadeaux reçus dans l'exercice de fonctions judiciaires et l'absence de mécanismes forts et efficaces pour contrôler les retards pour rendre les arrêts.

La corruption porte atteinte au pouvoir judiciaire, érode sa légitimité et son intégrité, fragilise son pouvoir et son autorité et ébranle la confiance dans la gouvernance. Malencontreusement, la corruption dans le système judiciaire incite les autres pouvoirs de l'État à se livrer à des actes de corruption, convaincus qu'ils peuvent s'en sortir, y compris en corrompant des fonctionnaires de justice. Une telle situation accroît les coûts de transaction et déclenche au sein des services judiciaires une sorte de concurrence qui fait monter les enchères des participants, tout en décourageant ceux qui n'ont pas les moyens d'y participer. La corruption dans le système judiciaire se manifeste à travers des faits tels que la disparition de dossiers, le report injustifié d'audiences, les coûts élevés des poursuites et des frais de justice, la grande capacité de création de réseau et l'établissement de relations entre d'anciens camarades de promotion fortunés et le personnel du système judiciaire, ainsi que des liens politiques entre privilégiés.

Graphique IV: Les institutions les plus corrompues en Afrique (excluant l'Afrique du nord)



Remarque : le pourcentage de répondants ayant déclaré que les institutions susmentionnées sont les plus corrompues.

Source : Corruption Barometer : Africa Survey 2015, Transparency International.

IV. Conclusion et recommandations pour lutter contre la corruption dans le système judiciaire et renforcer son rôle dans la société en général

Dépositaire de l'état de droit, le pouvoir judiciaire en Afrique a une responsabilité plus directe et un rôle primordial à jouer dans la lutte contre la corruption. À la lumière des nombreux défis auxquels le système judiciaire africain doit relever, il faut envisager les interventions politiques ci-après afin de renforcer la capacité de ce pouvoir à remplir pleinement son rôle, notamment sa responsabilité de montrer la voie en matière de lutte contre la corruption.

- Les gouvernements africains devraient défendre les principes de la séparation des pouvoirs, notamment en ce qui concerne le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et les appliquer efficacement.
- Le pouvoir judiciaire devrait disposer de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour s'acquitter de sa tâche et réduire sa vulnérabilité face à la corruption.
- Les TIC ainsi que d'autres infrastructures pertinentes devraient être mises en place pour guider le traitement et la résolution des affaires judiciaires, d'une part et pour les accélérer, d'autre part.
- Il faudrait obligatoirement former les responsables judiciaires, de tous les niveaux et de toutes les catégories, à la déontologie et à la nécessité impérieuse de respecter les codes de conduite. Il faudrait également dispenser une formation continue aux juges, aux magistrats et aux avocats.

- Il est nécessaire de renforcer les liens institutionnels ainsi que la coopération entre les organismes chargés de l'application de la loi, les bureaux des procureurs, les systèmes pénitentiaires, les agents de probation, les travailleurs sociaux, les médecins et autres experts en criminologie et en pénologie pour qu'ils œuvrent de concert avec le système judiciaire pour résoudre des problèmes interdépendants.
- Il convient de développer et de mettre en œuvre des mécanismes interactifs appropriés entre le pouvoir judiciaire et les citoyens afin de sensibiliser ces derniers aux services, aux procédures et aux opérations du système judiciaire dans le but de lutter contre l'exploitation corrompue des citoyens.

Références

Adeleke, F.A.R. (2014). "The role of the Judiciary in combating corruption: aiding and inhibiting factors in Nigeria" *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 40, n° 4.

Afro-barometer (2007). *Corruption and Institutional Trust in Africa: Implications for Democratic Development*. Afro-Barometer Working Paper, No. 81. Disponible par le lien suivant : <http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Working%20paper/AfropaperNo81.pdf>.

Dicey, A. V. (1979). *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: *McMillan Publishers*.

Commission économique pour l'Afrique (2005). *Rapport sur la gouvernance de l'Afrique*.

_____ (2007). *Renforcement de l'efficacité des services judiciaires dans la lutte contre la corruption.*

Fondation Mo Ibrahim (2017). L'Indice Ibrahim 2017 pour la gouvernance africaine. Disponible par le lien suivant : http://s.mo.ibrahim.foundation/u/2017/11/21165610/2017-IIAG-Report.pdf?_ga=2.253668937.1942901850.1517602704-502629705.1517602704.

Langseth, Petter et Oliver Stolpe (2000). *Strengthening Judicial Integrity against corruption. Global Programme against Corruption (CICP-10).*

Transparency International (2015). *Global Corruption Barometer: Africa Survey*

Forum économique mondiale. *Indice de compétitivité mondiale Global*. Disponible par le lien suivant : <https://todata360.worldbank.org/indicators>.