



Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

**Quatrième réunion intersessions du Groupe de travail
sur la prévention de la corruption**

Vienne – 26-28 août 2013

**Informations fournies par le Service central de prévention de la corruption (SCPC)
concernant l'intégrité du ministère public, de l'administration judiciaire et des services
de poursuites en France (article 11 de la Convention)**

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.

**I. Informations que les États parties pourraient fournir concernant l'intégrité des juges,
de l'administration judiciaire et des services de poursuite (article 11 de la Convention)**

**1. Votre pays a-t-il adopté et appliqué l'article 11 de la Convention des Nations Unies
contre la corruption?**

Les États parties sont invités à décrire en particulier les politiques et mesures qui ont été mises en œuvre pour renforcer l'intégrité des juges et prévenir les possibilités de les corrompre.

Le cas échéant, les États parties pourraient aussi décrire les mesures qui ont été prises pour renforcer l'intégrité des services de poursuite et prévenir les possibilités de les corrompre.

=> La France a ratifié la Convention des Nations-Unies contre la corruption, dite convention de Mérida le 11 juillet 2005 et est entrée en vigueur le 14 décembre 2005. La France n'a émis aucune réserve quant à l'article 11 de la convention.

2. Veuillez citer, résumer les politiques et mesures applicables et, si possible, en joindre le texte:

En particulier, le Secrétariat souhaiterait recevoir des informations sur ce qui suit:

- Le cadre constitutionnel et juridique applicable dans les États parties pour assurer l'indépendance et l'intégrité des juges et, le cas échéant, des services de poursuite;

=> Indépendance

Le principe d'indépendance est garanti constitutionnellement par l'article 64 de la constitution de 1958 : « Le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. » Sous une autre forme, ce principe apparaît également dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée relative au statut de la magistrature à propos des magistrats exerçant à titre temporaire en tant que juge d'instance ou assesseurs dans les formations collégiales des tribunaux de grandes instances : son article 41-14 indique que ces magistrats « peuvent exercer une activité professionnelle concomitamment à leurs fonctions judiciaires, sous réserve que cette activité ne soit pas de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance ».

Le principe d'indépendance se concrétise par les garanties apportées par le principe de l'inamovibilité et les règles concernant l'avancement et la discipline.

Vérification de l'intégrité et des qualités requises des candidats à la fonction

Les futurs juges et procureurs sont recrutés, pour la grande majorité d'entre eux, par concours. Ce concours d'entrée à l'École Nationale de la Magistrature ne distingue pas entre ces deux catégories de magistrats.

En application des dispositions du décret n°2005-1124 du 6 septembre 2005 pris en application de l'article 17-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 et fixant la liste des enquêtes administratives donnant lieu à la consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 21 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003, les enquêtes administratives préalables au recrutement des magistrats de l'ordre judiciaire et des juges de proximité donnent lieu à la consultation des traitements automatisés de données personnelles mentionnés à l'article 230-6 du code de procédure pénale. Il s'agit des fichiers de la police (STIC pour Système et Traitement des Infractions constatées) et de la gendarmerie (JUDEX pour système Judiciaire de Documentation et d'Exploitation) qui recensent plusieurs dizaines de millions de noms de personnes, auteurs de crimes, de délits ou de contraventions de 5^{ème} classe et leurs victimes.

En outre il est procédé à la vérification des conditions exigées par le 3° de l'article 16 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée, à savoir « jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité ».

S'agissant des jurys du concours d'entrée, ils comprennent, entre autres, un psychologue et une personne qualifiée en matière de recrutement.

Par ailleurs, lors du concours d'entrée, la maîtrise d'un certain nombre de compétences fondamentales est requise, permettant ainsi de mieux cerner la personnalité et les qualités des candidats et notamment la capacité à identifier, s'approprier et mettre en œuvre les règles déontologiques.

Les personnes représentées au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), en charge de la nomination/promotion/mobilité/révocation des juges et procureurs sont: le Premier président

et le Procureur général de la cour de cassation, dix autres magistrats (tous de premier grade), un Conseiller d'Etat, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni aux ordres judiciaires et administratif, désignées par le président de la république, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat (chacun en désignant deux).

- Les codes de conduite et mécanismes disciplinaires applicables aux juges et agents des services de poursuite, et la question de savoir si ces outils ont été élaborés compte tenu de normes internationales telles que les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire ou les Normes de responsabilité professionnelle et la Déclaration des droits et des devoirs essentiels des procureurs et poursuivants;

=> Principes éthiques et règles déontologiques

La loi organique du 5 mars 2007, relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats complétant l'article 20 de la loi organique du 5 février 1994, indique dans l'article 18, « le Conseil Supérieur de la Magistrature élabore et rend public un recueil des obligations déontologiques des magistrats » qui énonce les obligations auxquelles sont soumis les magistrats. Il doit être précisé que selon un rapport de la Commission des lois du 24 janvier 2007, le parlement a souhaité un recueil, et non un code de déontologie, « pour ne pas figer le contenu des règles par essence évolutives ni les détailler dans un catalogue exhaustif mais inévitablement incomplet. Volonté de conserver la conception ancrée depuis 1958 d'un énoncé de principes généraux liés à quelques grandes valeurs fondamentales (indépendance et impartialité) ». Le recueil de ces obligations déontologiques a été rendu public le 10 juin 2010. Le respect des principes déontologiques des magistrats est assuré par les instances disciplinaires de la profession, à savoir les formations compétentes pour le siège et le parquet du CSM.

- Les mesures prises pour assurer la transparence et la responsabilité lors de la sélection, du recrutement, de la formation, du suivi professionnel et la radiation des juges et agents des services de poursuite;

=> Formation et sensibilisation

Formation initiale

Contenu :

- la déontologie des magistrats est enseignée à l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) aux futurs juges et procureurs en cinq volets : le serment, la responsabilité, le recueil des obligations déontologiques, la jurisprudence civile, pénale et administrative relative à la responsabilité des magistrats et les procédures disciplinaires ;
- le choix de la profession de juge ;
- le sens de l'acte de juger ;
- l'éthique, l'indépendance et l'impartialité.

Durée, régularité :

Formation initiale théorique, s'inscrivant dans une scolarité de plusieurs mois, de niveaux 1 et 2 commune à tous les auditeurs de justice ayant pour objet le développement de la capacité à identifier, s'approprier et mettre en œuvre les règles déontologiques. Le Service central de prévention de la corruption (SCPC) intervient chaque année dans le cadre de la formation initiale, au sein du département « humanité judiciaire » ; les interventions sont consacrées aux définitions et aux analyses des notions de conflits d'intérêts, déclaration publique d'intérêts, La notion de mobilité interne (au sein de la magistrature, interfonctionnelle, au sein de la

sphère publique, haute fonction publique, chambres régionales des comptes, tribunaux administratifs, collectivités locales, etc) ou externe (secteur privé : système de passerelles, problématique du pantouflage).

Cette formation est obligatoire pour tous les futurs magistrats.

Formation continue

Contenu :

- éthique de la relation judiciaire : l'humanité des juges ;
- éthique et service public (exploration des concepts d'éthique et de déontologie, réflexion sur la notion de démarche éthique du service public) ;
- éthique professionnelle du service public : illusion ou réalité ? ;
- déontologie et responsabilité des magistrats ;
- la corruption : détection, prévention, répression (semaine de formation assurée tous les ans par le SCPC) (il s'agit d'une session multidisciplinaire – approches sociologique, économique, judiciaire, administrative – ouverte à des magistrats et agents publics français et étrangers) ;
- La lutte contre la corruption et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ;
- Sport et justice : un volet de la formation est consacré à la corruption dans le milieu sportif.

Durée, type de formation, régularité

Ces sessions durent de deux à cinq jours ; elles prennent place dans le cadre de la formation continue des magistrats ; elles sont reconduites chaque années (une session par an).

La formation continue est obligatoire pour les magistrats, juges et procureurs, qui sont libres de choisir la formation qu'ils souhaitent parmi les propositions faites chaque année par l'ENM et donc non nécessairement liées à la prévention de la corruption.

- Les mesures prises pour améliorer la transparence et l'efficacité des procédures régissant l'attribution et la répartition des dossiers;

=> Dans les juridictions, tous les dossiers sont attribués aux magistrats en fonction des règles de compétence qui sont soit d'ordre public, compétence matérielle (*rationae materiae*), compétence territoriale (*rationae loci*), soit qui résultent de l'organisation interne de la juridiction (tableaux de service).

- Les politiques ou pratiques visant à améliorer la transparence des actes judiciaires, par exemple en autorisant l'accès du public et des médias aux procédures judiciaires, en facilitant l'accès aux jugements et en sensibilisant le public grâce à des campagnes d'information et de communication.

=> La publicité des débats est un principe essentiel de la procédure pénale réaffirmée tant par la Cour de cassation que par le Conseil constitutionnel. Cette règle d'ordre public ne souffre d'exceptions que dans des cas limitativement déterminés par la loi :

- la Cour d'assises : « les débats son publics, à moins que la publicité ne soit dangereuse pour l'ordre et les mœurs. Dans ce cas, la Cour le déclare par un arrêt rendu en audience publique » (article 306 du code de procédure pénale - CPP)
- le tribunal correctionnel : « les audiences sont publiques. Néanmoins, le tribunal peut, en constatant dans son jugement que la publicité est dangereuse pour l'ordre, la sérénité des débats, la dignité de la personne ou les intérêts d'un tiers, ordonner, par jugement rendu en audience publique que les débats auront lieu à huis clos. (...) Le jugement sur le fond doit toujours être rendu en audience publique » (article 400 du CPP)

- Les mêmes règles sont applicables devant les autres juridictions françaises : la Cour d'appel : (article 512 du CPP : « Les règles édictées pour le tribunal correctionnel sont applicables devant la cour d'appel sous réserve des dispositions suivantes »), le tribunal de police et les juridictions de proximité (article 535 alinéa 1^{er} du CPP : « Les dispositions des articles 400 à 405, 406 à 408, sont applicables à la procédure devant le tribunal de police et devant la juridiction de proximité. »).

Une des conséquences du principe de publicité des débats est la possibilité pour la presse de les reproduire ou d'en rendre compte fidèlement (article 43 alinéa 3 de la loi du 29 juillet 1881).

3. Veuillez fournir des exemples d'application réussie des mesures adoptées à l'échelle nationale pour donner effet à l'article 11 de la Convention:

Le Secrétariat apprécierait particulièrement que lui soient décrits des exemples précis ou des études de cas en rapport avec l'application réussie des mesures adoptées à l'échelle nationale dans le domaine de l'intégrité des magistrats. Ces exemples pourraient porter sur ce qui suit:

- Des cas où le non-respect d'un code de conduite applicable aux juges ou aux agents des services de poursuite a donné lieu à des mesures disciplinaires;

=> 183 décisions du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) rendues à l'encontre de juges ou de procureurs portant sur des manquements au devoir de probité ; 12 décisions concernant des faits de corruption ; 2 décisions concernant le trafic d'influence ; 1 décision concernant une prise illégale d'intérêts (source : CSM) ; publication sur Internet des décisions disciplinaires

- Des cas de mise en œuvre réussie de mécanismes destinés à faciliter le signalement d'actes de corruption parmi les juges ou les agents des services de poursuite, et des statistiques concernant le nombre de plaintes reçues par l'intermédiaire de ces mécanismes;

=> La Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) adresse des circulaires d'application sur l'utilisation de l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale, qui impose que « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. ».

- Des cas où la bonne mise en œuvre de réformes visant les procédures d'attribution et de gestion des dossiers a permis de réduire les délais d'attente précédant l'audience et la clôture des affaires;

=> Des procédures de jugements accélérés ont été mises en place et notamment la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), dite « plaider-coupable », qui a pour objet d'éviter un procès dès lors que l'intéressé reconnaît sa culpabilité et qu'il accepte la ou les peines proposées par le procureur. Cette procédure initialement applicable aux délits punis d'une peine d'amende, ou d'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à 5 ans, à l'initiative du parquet ou sur demande de l'intéressé ou de son avocat, a été étendue par la loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement

de certaines procédures juridictionnelles, à toutes les infractions punies jusqu'à 10 ans d'emprisonnement, soit toutes les infractions de corruption ; la CRPC est également applicable aux personnes morales. Le procureur de la République doit recueillir la reconnaissance de culpabilité de l'auteur en présence de son avocat et lui proposer l'exécution d'une ou plusieurs peines déterminées. Il lui propose également la réparation des dommages causés à la victime de l'infraction. Cet accord entre le procureur et la personne poursuivie est ensuite homologué par un juge.

- Des cas de mise en œuvre réussie de programmes d'éducation et de formation à l'intention des juges et des agents des services de poursuite, dans le cadre tant de la formation initiale que de la formation continue.

=> Le catalogue des formations continue de l'ENM propose une offre variée à l'attention des magistrats (disponible sur Internet) (cf. ci-dessus)

4. Avez-vous déjà évalué l'efficacité des mesures adoptées pour mettre en œuvre l'article 11?

Veillez présenter (ou, si possible, en joindre le texte) les résultats de cette évaluation en indiquant notamment les méthodes, outils et ressources utilisés.

Les États parties pourraient en particulier fournir des informations sur les mesures adoptées pour:

- Évaluer l'intégrité et l'efficacité globales de l'appareil judiciaire;

Les États pourraient notamment décrire les méthodes et indicateurs employés, les institutions chargées de mener l'évaluation à bien et les mesures de suivi prises à l'issue du processus.

- Solliciter l'avis des usagers des tribunaux sur l'intégrité et l'efficacité des juges, des agents des services de poursuite et de l'appareil judiciaire d'une manière générale;

Les mesures en question peuvent prendre la forme d'enquêtes auprès du public ou des usagers des tribunaux, de groupes de réflexion, de "fiches de notation", de l'analyse des plaintes reçues ou d'autres mesures similaires.

=> Qui assure le suivi et l'évaluation ?

Le rôle du ministère de la Justice est important dans l'évaluation de la Justice en France. Le ministère de la Justice a appliqué les principes de justice développés dans le système juridique au fil des ans, pour servir de base à l'organisation. Ces principes comprennent l'accès (gratuit) à la Justice ; des juges indépendants et impartiaux ; un double degré de juridiction (c'est-à-dire la possibilité d'interjeter appel) ; l'application contrôlée du droit ; la publication des motifs des décisions ; les droits de la défense. Des juges sont à la tête de plusieurs directions au sein du ministère de la Justice, telles que la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) et la Direction des Services Judiciaires (DSJ). Cette dernière prépare les projets de loi relatifs à l'organisation du système judiciaire, répartit les ressources humaines entre les juridictions et assure la gestion du personnel.

Il existe un service dédié au ministère de la Justice permettant d'assurer un contrôle, il s'agit de l'Inspection Générale des Services Judiciaires (IGSJ). Cet organe a d'abord été mis en place pour enquêter sur les juges au début d'une procédure disciplinaire. Il est désormais

compétent également pour rendre compte de questions thématiques, telles que le rapport de 2003 sur l'évaluation des services administratifs régionaux, et pour remettre des rapports fonctionnels sur les activités des juridictions. Ces rapports sont, en général, à la disposition du public.

L'évaluation de la qualité de l'organisation judiciaire est effectuée à l'aide d'indicateurs de performance et de productivité, mesurant le nombre d'affaires et la durée des procédures (parmi d'autres éléments). La fonction juridictionnelle a fixé des objectifs concernant les activités des tribunaux. Des objectifs sont fixés pour mesurer la performance des tribunaux, tant civils que pénaux, et pour analyser les délais d'attente dans les procédures judiciaires. Le ministère de la Justice et la magistrature française gèrent l'organisation conformément à des techniques de gestion, en particulier en utilisant l'informatique et en adaptant les règles de procédure.

Il y a eu d'autres initiatives de la part du ministère de la Justice et des juridictions elles-mêmes concernant les politiques à mettre en œuvre en vue d'améliorer la qualité de la Justice et le suivi des avancées de ces initiatives peut également faire l'objet d'évaluation.

Comment sont assurés le suivi et l'évaluation ?

Les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ne sont pas tenus de remettre un rapport annuel d'activité. Toutefois, les procureurs de la République et les Procureurs généraux établissent tous les ans un rapport de politique pénale adressé au ministère de la Justice (DACG) qui en élabore une synthèse, et qui contient des éléments relatifs à la performance.

Au sein des juridictions elles-mêmes, on a recours à une technologie basée sur les tableaux de bord (tableaux statistiques) pour obtenir des statistiques sur la productivité de la juridiction mais également à l'outil CASSIOPEE, visant à une collecte affinée des procédures pénales (CASSIOPEE est la chaîne applicative permettant d'enregistrer et de suivre la procédure pénale afin d'unifier dans une seule application tous les domaines fonctionnels de la chaîne pénale. Son déploiement est effectif dans les 159 tribunaux de grande instance de France à l'exception du TGI de Paris qui pour le moment utilise toujours l'application NCP – nouvelle chaîne pénale –).

- Évaluer l'efficacité des mesures prises spécifiquement en application de l'article 11, notamment de celles mentionnées au paragraphe 2 ci-dessus.

5. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans l'application (intégrale) de l'article 11 de la Convention?

Les difficultés que les États parties rencontrent dans l'application de l'article 11 de la Convention peuvent être par exemple les suivantes:

- Des problèmes liés à la difficulté de trouver le bon équilibre entre les mesures visant à renforcer l'intégrité et la responsabilité des juges, par exemple par la mise en place de nouvelles procédures d'évaluation, et celles visant à protéger leur indépendance;

- Des problèmes de mise en œuvre tenant notamment aux moyens de faire respecter les codes de conduite applicables aux juges ou aux agents des services de poursuite ou d'encourager leur respect;

- Des problèmes de communication tenant notamment aux moyens de diffusion, de publication et de promotion des nouvelles politiques ou pratiques auprès des juges, des agents des services de poursuite et du public en général.

=> Sans objet : il existe des sessions de formations et des séminaires afin de promouvoir les échanges entre juges et journalistes.

6. Pensez-vous avoir besoin d'une assistance technique pour appliquer intégralement cette disposition?

Le cas échéant, de quelles formes d'assistance technique auriez-vous besoin?

Les États parties sont invités à décrire également toute assistance qui leur a déjà été fournie à cet égard, en en précisant les prestataires.

=> Sans objet