

UNCAC - Working group prevention recovery

CONTRIBUTION DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE.

1. Concerne :

1. Working Group Prevention

[...]

a. *Thématiques discutées :*

❖ [...]

❖ *intégrité des institutions de la justice pénale (art. 7, 8 et 11).*

2. Développements :

Article 7. Secteur public

1. *Chaque État Partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires et, s'il y a lieu, des autres agents publics non élus, qui :*

a) *Reposent sur les principes d'efficacité et de transparence et sur des critères objectifs tels que le mérite, l'équité et l'aptitude ;*

b) *Comportent des procédures appropriées pour sélectionner et former les personnes appelées à occuper des postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption et, s'il y a lieu, pour assurer une rotation sur ces postes ;*

c) *Favorisent une rémunération adéquate et des barèmes de traitement équitables, compte tenu du niveau de développement économique de l'État Partie ;*

d) *Favorisent l'offre de programmes d'éducation et de formation qui leur permettent de s'acquitter de leurs fonctions de manière correcte, honorable et adéquate et les fassent bénéficier d'une formation spécialisée appropriée qui les sensibilise davantage aux risques de corruption inhérents à l'exercice de leurs fonctions. Ces programmes peuvent faire référence aux codes ou normes de conduite applicables.*

2. *Chaque État Partie envisage aussi d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'arrêter des critères pour la candidature et l'élection à un mandat public.*

3. *Chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques.*

4. *Chaque État Partie s'efforce, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts.*

Pour rappel, le Conseil supérieur de la Justice (ci-après CSJ) ne nomme pas et ne gère pas la carrière des magistrats mais il intervient dans le cadre de la nomination et de la promotion des membres du siège et des membres du ministère public en organisant les examens permettant d'accéder à la magistrature, en procédant à la sélection des candidats et en présentant les lauréats de cette sélection à la nomination aux emplois déclarés vacants au sein de la magistrature et en sélectionnant et présentant les candidats en vue de leur désignation aux fonctions de chef de corps de l'organisation judiciaire dont il détermine les profils généraux.

La nécessité d'organiser la nomination et la promotion des magistrats sur des bases objectives - excluant toute désignation purement politique - constitue un fondement essentiel de la création du CSJ. L'institution du CSJ au sein même de la Constitution comme une instance autonome indépendante des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire vise en effet à garantir l'indépendance et l'impartialité des juges qui doivent pouvoir exercer leur mission à l'abri de toute pression et de toute influence émanant d'un pouvoir notamment politique auquel ils seraient redevables de leur nomination.

Le CSJ dispose ainsi d'un rôle déterminant dans le processus décisionnel conduisant à la nomination ou à la promotion du magistrat. Qu'il s'agisse des membres du siège ou des membres du ministère public, aucune décision ne peut être prise sans qu'il intervienne dès lors que lui revient de manière exclusive le pouvoir de présentation au ministre des candidats proposés pour la nomination ou la promotion. Le ministre ne peut passer outre sa proposition. Tout au plus peut-il y opposer un refus motivé. Même dans ce cas, le CSJ conserve le dernier mot en contraignant une réitération de l'appel aux candidats en cas de divergence persistante.

Indépendamment de cette indépendance structurelle et institutionnelle qui met le candidat magistrat et le magistrat postulant une autre affectation à l'abri de la pression de l'autorité de nomination, la procédure de sélection mise en œuvre par les commissions de nomination du CSJ, lors de la sélection des candidats, a été actualisée de manière à accorder davantage d'attention à la conscience de l'existence de principes déontologiques

et à sonder de manière plus approfondie la connaissance de l'existence et du contenu du guide pour les magistrats (voir infra).

Le CSJ a aussi pris des initiatives concrètes afin d'intégrer la dimension « déontologie » dans les programmes des différents examens d'accès à la magistrature. Ces programmes (qui seront d'application dès septembre 2017) prévoient désormais que, dans le cadre des épreuves orales, les candidats seront également interrogés sur le « statut et la déontologie du magistrat ». Par ailleurs, le CSJ réfléchit à la possibilité de rédiger, à l'intention des chefs de corps, un manuel sur l'utilisation des formulaires d'avis qu'ils sont appelés à émettre au sujet des candidats dans le cadre des présentations aux places vacantes de magistrats. Dans ce manuel, il pourrait notamment être expressément renvoyé à la déontologie positive.

Article 8. Codes de conduite des agents publics

- 1. Afin de lutter contre la corruption, chaque État Partie encourage notamment l'intégrité, l'honnêteté et la responsabilité chez ses agents publics, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique.*
- 2. En particulier, chaque État Partie s'efforce d'appliquer, dans le cadre de ses propres systèmes institutionnel et juridique, des codes ou des normes de conduite pour l'exercice correct, honorable et adéquat des fonctions publiques.*
- 3. Aux fins de l'application des dispositions du présent article, chaque État Partie prend acte, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des initiatives pertinentes d'organisations régionales, interrégionales et multilatérales, telles que le Code international de conduite des agents de la fonction publique annexé à la résolution 51/59 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 1996.*
- 4. Chaque État Partie envisage aussi, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes de nature à faciliter le signalement par les agents publics aux autorités compétentes des actes de corruption dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.*
- 5. Chaque État Partie s'efforce, s'il y a lieu et conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, de mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public.*
- 6. Chaque État Partie envisage de prendre, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des agents publics qui enfreignent les codes ou normes institués en vertu du présent article.*

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.*

À l'initiative du Conseil supérieur de la Justice et en coopération avec le Conseil consultatif de la magistrature, un « Guide pour les magistrats - Principes, valeurs et qualités » a été établi et adopté en 2012. Les principes que ce guide consacre ainsi que les commentaires et recommandations qui sont associés à ces principes établissent des lignes de conduite à destination des magistrats tant du siège que du ministère public. L'ensemble procure à l'institution judiciaire un cadre qui permet à ses membres de mieux appréhender la déontologie inhérente à la fonction de magistrat.

Ce guide qui a fait l'objet d'une large diffusion aborde divers aspects qui sont en relation immédiate avec la prévention de la corruption : gestion des relations avec les personnes potentiellement liées à des parties, impartialité objective, non-interférence des convictions politiques ou d'intérêts personnels, interdiction de solliciter des interventions en sa faveur ou de recevoir toute forme d'avantage ou cadeau pour soi-même ou pour autrui etc.

Le guide pour les magistrats n'est toutefois pas un code disciplinaire faute pour ses initiateurs d'avoir la compétence légale de rédiger un code contraignant. Tel n'était par ailleurs pas l'objectif de la démarche qui consistait en la rédaction d'un document positif d'orientation pour les magistrats s'appuyant sur plusieurs principes et valeurs clés et non en l'établissement d'une liste de commandements et d'interdictions passibles de poursuites disciplinaires en cas d'« infraction » au code. Le guide offre ainsi un soutien au magistrat qui s'interroge sur la meilleure conduite à adopter dans une situation donnée et s'inscrit dans une tradition juridique en œuvre en Belgique davantage indicative et évolutive plutôt que normative et figée des principes généraux et valeurs déontologiques. Le caractère indicatif du guide a par ailleurs favorisé l'obtention d'un consensus autour de principes parfois assez étendus et de sujets délicats.

Cette tradition indicative se retrouve dans la réglementation disciplinaire qui décrit les devoirs et interdictions disciplinaires en des termes sommaires et généraux : « *Ceux qui manquent aux devoirs de leur charge, ou qui par leur conduite portent atteinte à la dignité de son caractère, peuvent faire l'objet des sanctions disciplinaires déterminées au présent chapitre. Les sanctions disciplinaires prévues par le présent chapitre peuvent également être infligées à ceux qui négligent les tâches de leur charge et qui portent ainsi atteinte au bon fonctionnement de la justice ou à la confiance dans l'institution* » (Art. 404 Code judiciaire). Hormis dans quelques dispositions spécifiques du Code judiciaire, la portée exacte de ces devoirs et tâches de la charge n'est stipulée, pas plus que n'est décrite la conduite à adopter pour ne pas porter atteinte à la charge.

L'avantage de l'approche indicative quant à la déontologie et des termes légaux généraux en matière disciplinaire est d'autoriser la prise en compte de l'évolution constante des valeurs déontologiques sans d'incessantes modifications légales. Le désavantage est l'imprécision quant aux attentes envers le comportement des magistrats vu l'absence d'une description claire et contraignante des principes et règles déontologiques clés. Pour contrer cette imprécision sans verser dans une « pétrification » des règles déontologiques et la rigidité du système, le Conseil supérieur de la Justice a proposé d'ancrer dans le Code judiciaire l'établissement des principes généraux de déontologie en complétant l'article 404 du Code judiciaire d'un troisième alinéa libellé comme suit : « *En ce qui concerne les magistrats, les devoirs de leur charge, la dignité de son caractère, et les tâches de leur charge sont interprétés, notamment, à la lumière des principes généraux de déontologie établis par le Conseil supérieur de la Justice, après avis du Conseil consultatif de la magistrature* ».

Le guide pour les magistrats a été distribué à tous les magistrats professionnels du pays à l'époque de son adoption. Il est librement consultable depuis lors sur le site internet du CSJ. Il constitue un support de formation des stagiaires judiciaires et magistrats nouvellement nommés. Le but était également d'actualiser l'outil ainsi créé et d'insuffler une déontologie positive (ayant en vue l'exercice d'une fonction socialement justifiée au service de l'intérêt général et dans laquelle les règles de déontologie deviennent des standards d'excellence liés à la qualité de la justice et aux attentes légitimes des citoyens) au sein de l'institution judiciaire en mettant sur pied notamment un point d'information pour les magistrats qui rencontrent des difficultés déontologiques dans leur pratique quotidienne. Dans l'attente de l'initiative législative qui lui confèrera une base légale, le CSJ entend donner un nouveau souffle au dispositif des principes généraux de déontologie fondés par le guide en examinant la pertinence d'une actualisation du guide, l'éventualité de l'institution des « magistrats déontologiques de confiance », un accent accru sur la déontologie dans le cadre de la formation des magistrats, et ce, via les directives que le CSJ émet à l'attention de l'Institut de Formation judiciaire.

Dans le même ordre d'idée, est également examinée la possibilité d'insérer dans les rapports de fonctionnement dans lesquels chaque composante de l'organisation judiciaire rend annuellement compte de ses activités un chapitre relatif à la déontologie qui reprendrait les initiatives prises en la matière par les entités judiciaires.