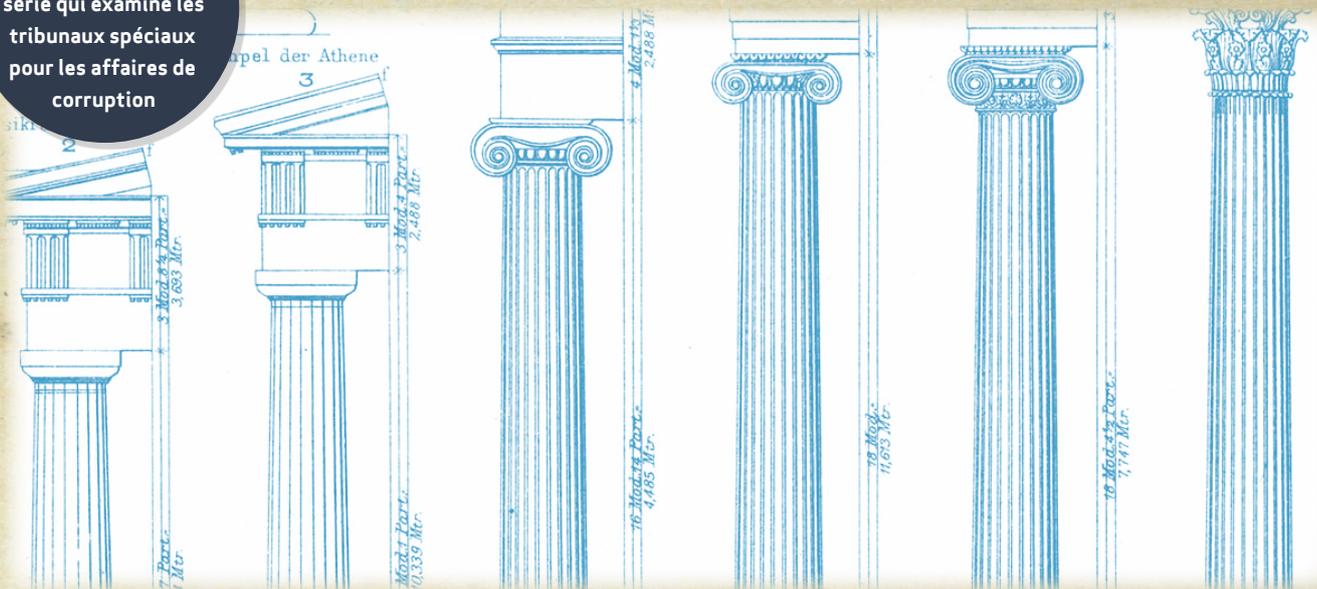


Ce document U4 fait partie d'une série qui examine les tribunaux spéciaux pour les affaires de corruption



Tribunaux anti-corruption spécialisés Une cartographie comparative

Matthew C. Stephenson
Professeur de droit, Harvard

Sofie A. Schütte
Conseiller principal, U4/CMI

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

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

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

(Copyright 2017, CMI/U4).

Tribunaux anti-corruption spécialisés: Une cartographie comparative

Matthew C. Stephenson
Professeur de droit à Harvard

Sofie A. Schütte
Conseiller principal, U4/CMI

Traduction français :
Sofia M. Wickberg
Alice Lemarignier

Document d'analyse U4
Janvier 2017 No 1



Table des matières

Résumé.....	4
À propos des auteurs.....	4
Remerciements	4
1. Introduction	5
2. Aperçu des tribunaux et des juges spécialisés dans la lutte contre la corruption existants à travers le monde.....	6
3. Pourquoi créer un tribunal spécialisé dans la lutte contre la corruption ?.....	10
3.1. L'efficacité	10
3.2. Intégrité.....	13
3.3. Expertise	14
4. Choix du schéma institutionnel	16
4.1. La relation du tribunal anti-corruption avec le reste de l'appareil judiciaire.....	16
4.2. Taille du tribunal: combien de juges?	21
4.3. Nomination et révocation des juges.....	22
4.4. Compétences des tribunaux anti-corruption	23
4.5. Relations avec le parquet	24
5. Conclusion	26

Liste des tableaux, des graphiques et des encadrés

Tableau 1: Dates de création des tribunaux anti-corruption spécialisés.....	8
Tableau 2: Résumé des motivations, des mécanismes et des considérations institutionnelles	15
Tableau 3: Modèles de tribunaux anti-corruption.....	20
Graphique 1: Cartographie des tribunaux anti-corruption à travers le monde.....	6
Graphique 2: Modèle de prise de décision pour le choix de spécialisation développé par Gramckow et Walsh	18
Encadré 1: L'expérience du Kenya en matière de publication du nom des magistrats en charge des affaires de corruption.....	17
Encadré 2: Tribunaux anti-corruption: choix fondamentaux.....	27

Résumé

La frustration générée par l'incapacité du système judiciaire ordinaire à traiter les affaires de corruption de manière satisfaisante a motivé de nombreux États à se doter d'une agence spécialisée dans la lutte contre la corruption. Si les agences anti-corruption dotées de compétences d'enquête et/ou de poursuite ont attiré beaucoup d'attention, la spécialisation judiciaire est un aspect de plus en plus populaire des stratégies nationales de lutte contre la corruption.

L'argument le plus commun en faveur de la création de tribunaux anti-corruption spécialisés est le besoin d'une plus grande efficacité dans la résolution des affaires de corruption et la nécessité de montrer aux citoyens comme à la communauté internationale que l'État prend la lutte contre la corruption au sérieux. Dans certains pays, il existe une certaine anxiété vis-à-vis de la capacité des tribunaux ordinaires à traiter les affaires de corruption de manière impartiale et sans être eux-mêmes affectés par la corruption. Ceci a également joué un rôle important dans la décision de créer des tribunaux anti-corruption spécialisés.

Les tribunaux anti-corruption existants ne sont pas tous identiques. De nombreux aspects varient d'un tribunal à l'autre: leur taille, leur place au sein de la hiérarchie judiciaire, les processus de sélection et de révocation des juges varient, de même l'étendue de leur sphère de compétence, le déroulement des procès, les recours en appel, ainsi que leur relation avec les procureurs anti-corruption. Ces choix institutionnels nécessitent des compromis: bien qu'il n'existe pas de véritables «bonnes pratiques» pour les tribunaux anti-corruption spécialisés, les modèles et expériences existants peuvent servir de guide aux décideurs publics désireux de mettre en place une institution de ce type. Ceux-ci doivent en effet décider si ces tribunaux doivent opter pour des procédures considérablement différentes de celles des cours pénales ordinaires concernant le recrutement et la révocation et les conditions de travail des juges des tribunaux anti-corruption.

À propos des auteurs

Matthew C. Stephenson enseigne le droit à la Harvard Law School. Il est spécialisé dans la lutte contre la corruption, le droit administratif et l'application de l'économie politique à la conception d'institutions publiques. Il travaille régulièrement en tant que consultant auprès de la Banque mondiale, des Nations Unies et de différents États et institutions universitaires en Europe, en Asie, au Moyen-Orient et en Amérique du Nord, sur des questions liées à la lutte contre la corruption, à la réforme judiciaire et aux procédures administratives. Il est fondateur et rédacteur en chef du Global Anticorruption Blog (www.globalanticorruptionblog.com), avec plus de 4 000 abonnés.

Sofie Arjon Schütte dirige les recherches thématiques du U4 dans le domaine de la justice et des agences anti-corruption. De 2004 à 2008, elle a travaillé en Indonésie dans le cadre du Partenariat pour une réforme de la gouvernance et la Commission pour l'éradication de la corruption. Elle a publié plusieurs travaux relatifs au tribunal indonésien traitant des crimes de corruption. Elle est rédactrice en chef de cette série de publications d'U4 sur les tribunaux anti-corruption partout dans le monde.

Remerciements

Nous tenons à remercier Katie King, Elizabeth Loftus, Courtney Millian et Beatriz Paterno pour leur excellente contribution à la réalisation de ce document d'analyse. Nous exprimons également notre gratitude aux personnes ayant accepté de se soumettre à des entretiens dans le cadre de nos études de cas sur les tribunaux anti-corruption spécialisés en Indonésie, au Kenya, aux Philippines, en Slovaquie et en Ouganda pour les informations qu'ils/elles nous ont transmises. Nous remercions Heike Gramckow, Elizabeth Hart, Gabriel Kuris et Barry Walsh pour leurs commentaires très utiles sur une version antérieure de ce document.

1. Introduction

De nombreux États ont créé des tribunaux anti-corruption spécialisés qui se distinguent des institutions judiciaires ordinaires dans le but de renforcer la lutte contre la corruption et les infractions assimilées. La forme la plus répandue de ces organes spécialisés est l'agence de lutte contre la corruption (ACA) qui jouit généralement d'un certain pouvoir d'enquête et/ou de poursuite. Une multitude d'États ont mis en place des ACA et un certain nombre de recherches et d'analyses portent sur les modèles d'ACA (voir Kuris 2014; Johnsen et coll. 2011; Meagher 2004; OECD 2013; UNDP 2016). Les publications relatives à la spécialisation dans la lutte contre la corruption (tribunaux anti-corruption spécialisés, etc.) sont nettement plus réduites. Si ces tribunaux ne sont pas aussi répandus que les ACA, un grand nombre d'États ont néanmoins mis en place des instances judiciaires, des divisions ou des groupes de juges spécialisés (exclusivement ou quasi-exclusivement) dans les affaires de corruption. D'autres pays envisagent actuellement la mise en place de ce type de tribunal spécialisé. Plusieurs travaux de recherche portent déjà sur la spécialisation judiciaire (voir Baum 2011; Gramckow and Walsh 2013; Zimmer 2009), mais aucune analyse comparative systématique n'a été réalisée sur les tribunaux anti-corruption spécialisés.

Ce document d'analyse U4 constitue une première tentative pour combler cette lacune en présentant une comparaison des tribunaux anti-corruption spécialisés. Il porte une attention particulière aux raisons ayant motivées leur création ainsi qu'aux schémas institutionnels choisis. Ce document se base sur des sources secondaires concernant un grand nombre de pays ainsi que des entretiens plus ciblés avec des intervenants clés dans cinq pays ayant adopté des tribunaux anti-corruption spécialisés: l'Indonésie, le Kenya, les Philippines, la Slovaquie et l'Ouganda. Quatre études de cas réalisées à partir de ce travail de terrain ont été publiées en 2016 (Schütte 2016a, 2016b; Stephenson 2016a, 2016b).¹

Ce document est organisé comme suit. Le chapitre 2 propose un bref aperçu de la définition d'un «tribunal anti-corruption» et une liste des États ayant opté pour ce dispositif, que nous analysons dans cette recherche. Le chapitre 3 présente les trois grandes raisons motivant la mise en place de tels tribunaux – l'efficacité, l'intégrité et l'expertise – et présente quelques observations préliminaires. Le chapitre 4 se focalise sur les questions de structure institutionnelle, en soulignant la diversité des tribunaux spécialisés existants et en exposant certaines des questions que tout décideur public désireux de créer un tel organisme doit se poser. Une brève conclusion résume les thèmes centraux du document et fournit une liste de questionnements et de choix importants pour la mise en place de tribunaux anti-corruption.

Ce document d'analyse U4 ne prétend pas recenser les «bonnes pratiques» ni même évaluer la performance des tribunaux existants. De tels objectifs dépasseraient la portée de ce document, du fait des contraintes de temps, de longueur et de données. L'absence d'informations comparables de manière systématique empêche toute évaluation générale du bien-fondé de ces tribunaux. Ce document a pour objectif de proposer une cartographie des types de tribunaux anti-corruption spécialisés et de souligner certains défis et compromis importants qui doivent être envisagés lors de la création de telles institutions.

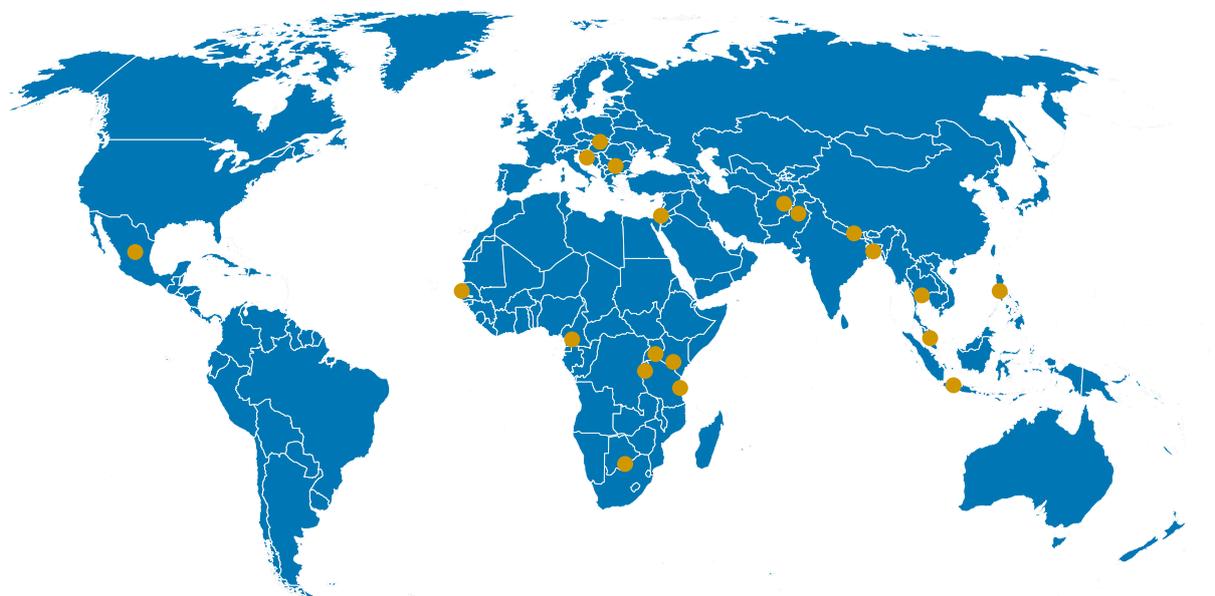
1 Le système de publication des magistrats s'étant avéré dysfonctionnel au moment de la rédaction de ce document et ayant été réformé quelques mois plus tard, nous avons choisi de ne pas publier d'étude de cas spécifique sur le Kenya mais d'inclure une partie de nos résultats dans ce document.

2. Aperçu des tribunaux anti-corruption et des juges spécialisés à travers le monde

Dans ce document, nous entendons par «tribunaux anti-corruption» tout juge, cour, division de cour ou tribunal qui se spécialise (mais pas nécessairement de manière exclusive) dans les affaires de corruption. En se basant sur cette définition, notre enquête, réalisée en 2015, a permis d'identifier 17 juridictions disposant d'un tribunal anti-corruption: l'Afghanistan, le Bangladesh, le Botswana, la Bulgarie, le Burundi, le Cameroun, la Croatie, l'Indonésie, le Kenya, la Malaisie, le Népal, le Pakistan, la Palestine, les Philippines, le Sénégal, la Slovaquie et l'Ouganda. Trois États – le Mexique, la Tanzanie et la Thaïlande – ont mis en place un tribunal anti-corruption pendant la période de recherche et de rédaction de ce document d'analyse.

Au Mexique, une modification de la constitution intervenue en 2015 prévoyait la création d'une chambre spécialisée dans la lutte contre la corruption au sein du Tribunal administratif fédéral, mais celle-ci ne devrait pas être opérationnelle avant juillet 2017 (Borda et Sanchez Alonso 2016). En Tanzanie, une loi de juillet 2016 prévoit la création d'une division spécialisée dans le crime économique, le crime organisé et la corruption au sein de la Cour Suprême, qui opère depuis septembre 2016 (Kapama 2016). En Thaïlande, le gouvernement militaire a créé un tribunal anti-corruption en octobre 2016 (Heidler 2016). Nous avons inclus ces trois pays dans notre cartographie et dans la liste des tribunaux anti-corruption (tableau 1) mais ces initiatives étaient trop récentes pour être incluses dans notre étude comparative des schémas institutionnels.

Graphique 1. Cartographie des tribunaux anti-corruption à travers le monde



En outre, deux cas se situent à la frontière de notre typologie et méritent notre attention. Tout d'abord, la Papouasie Nouvelle Guinée, dont la Cour nationale a créé une division sur la fraude et la corruption qui fait appel à des procédures simplifiées pour faciliter le traitement des affaires de corruption. Les juges de cette division sont néanmoins des magistrats ordinaires et il n'existe pas de véritable séparation institutionnelle

avec le reste de l'appareil judiciaire, en dehors de la procédure spécifique. Bien que la décision de mettre en place des procédures spéciales pour les affaires de corruption au sein des tribunaux ordinaires soit intéressante, l'approche privilégiée par la Papouasie Nouvelle Guinée ne passe pas véritablement par la création d'un tribunal spécial pour les affaires de corruption.

Le Brésil, lui, a créé un groupe de tribunaux spéciaux au niveau fédéral pour traiter les affaires de blanchiment d'argent et infractions assimilées. Le blanchiment d'argent est une infraction très proche de la corruption, mais nous avons choisi de ne pas inclure les tribunaux spéciaux du Brésil dans notre enquête dans la mesure où les infractions « principales » de corruption, tels que les pots-de-vin ou le détournement de fonds, ne sont pas traitées par ces tribunaux. Nous avons par contre choisi d'y inclure des pays tels que le Bangladesh, la Bulgarie, la Croatie et la Slovaquie, où le juge ou le tribunal spécial traite également de nombreux cas n'ayant pas trait à la corruption. Cette décision de les inclure dans une analyse comparative avec d'autres tribunaux entièrement dédiés aux dossiers de corruption est justifiée par l'attention particulière que ces organes judiciaires porte à ces dossiers.

Nous n'affirmons pas pour autant avoir pris la « bonne » décision concernant la classification retenue, ce qui est impossible à affirmer pour toute catégorie construite en effet, certains cas se trouvent à la frontière entre plusieurs catégories et nécessitent de faire un choix. Notre objectif ici n'est pas de proposer une définition finale et une liste définitive de tribunaux anti-corruption. Nous avons plutôt cherché à proposer une illustration des choix de structure institutionnelle effectués lors de la mise en place de ces institutions judiciaires anti-corruption.

Dans la plupart des États disposant d'un tribunal anti-corruption, ceux-ci ont été institués par la loi, même s'il existe des exceptions.² Les tribunaux anti-corruption spécialisés sont une invention relativement récente. Le premier tribunal de ce type, celui des Philippines, a été créé dès les années 1970, mais aucun autre tribunal identifié dans cette analyse n'a été opérationnel avant 1999. La plupart de ces organes ont d'ailleurs été créés au cours de la dernière décennie (souvent parallèlement ou successivement à la mise en place d'une agence anti-corruption). Les dates de création des vingt tribunaux anti-corruption existants (ou en phase de création) sont listées dans le tableau 1.

2 Aux Philippines, la constitution de 1973 prévoyait la création d'un tribunal anti-corruption spécialisé, et cette disposition a été conservée dans la constitution de 1987. De même, au Mexique, la révision de la constitution en 2015 prévoit la création d'un tribunal anti-corruption spécialisé. Au Sénégal, la Cour de répression de l'enrichissement illicite, initialement instituée par la loi de 1981, fut mise en place (après de nombreuses controverses) par un décret présidentiel de 2012. Au Botswana, des magistrats haut-placés, prétendant agir dans le respect des lois, ont créé des divisions anti-corruption spécialisées au sein du système judiciaire sans autorisation supplémentaire. En Afghanistan, où les tribunaux spécialisés ont été mis en place de manière particulièrement rapide sous la pression internationale, l'autorité légale des tribunaux était (et reste) assez vague.

Tableau 1. Dates de création des tribunaux anti-corruption spécialisés

Année	Pays
1979	Philippines (en vertu des dispositions de la Constitution de 1973)
1999	Pakistan
2002	Indonésie (largement réformé en 2009) Népal
2003	Kenya
2004	Bangladesh
2006	Burundi
2008	Croatie Ouganda
2009	Slovaquie
2010	Afghanistan Palestine
2011	Cameroun Malaisie
2012	Bulgarie Sénégal (en vertu de l'autorisation accordée par une loi de 1981)
2013	Botswana
2015	Mexique (pas encore mis en place; prévu par une révision constitutionnelle de 2015, devrait être opérationnel en 2017)
2016	Tanzanie Thaïlande

Dans certains de ces pays, les tribunaux anti-corruption spécialisés se sont développés à l'échelle nationale, tandis que dans d'autres cas, la communauté internationale a joué un rôle important. En effet, dans certains cas, la création d'un tel tribunal résulte de la pression des bailleurs de fonds. Le cas le plus représentatif est celui de l'Afghanistan, où la communauté internationale (avec les États-Unis et le Royaume-Uni en première ligne) a fait pression sur le gouvernement pour qu'il mette en place rapidement des tribunaux spécialisés – parce que la corruption était perçue comme un obstacle important à sa croissance économique et à sa sécurité mais également parce que la communauté internationale était frustrée de voir l'ampleur du détournement des fonds versés au gouvernement afghan (BBC News 2009; Gutcher 2011; Mason 2011). De même, la création de la cour spéciale du Népal semble être, en partie, une réponse à la pression des bailleurs internationaux préoccupés par les «fuites» conséquentes des fonds versés dans le cadre de programmes d'aide (Dix, 2011). Dans ces deux cas, les bailleurs de fonds, principalement les États-Unis et le Royaume-Uni en Afghanistan et la Banque Asiatique du Développement au Népal, ont apporté un soutien financier et technique considérables aux tribunaux, tant pendant qu'après leur mise en place.

Dans les cas où la décision de créer un tribunal anti-corruption n'était pas le résultat d'une pression des bailleurs de fonds, ces derniers ont tout de même été très impliqués dans la formation, le soutien financier et tout autre type d'assistance auprès de ces organes. Voici quelques exemples du soutien des bailleurs de fonds: l'assistance technique fournie à la division anti-corruption de la Cour suprême de l'Ouganda par le *United States Agency for International Development* (USAID) et l'*International Law Institute's African Centre for Legal Excellence* (USAID Uganda 2010); la formation offerte aux juges des tribunaux Tipikor d'Indonésie par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) (UNODC 2014b); le soutien des bailleurs de fonds au tribunal anti-corruption de Malaisie (UNODC 2013); la formation et le soutien financier accordés aux tribunaux palestiniens spécialisés dans les infractions de corruption par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Bureau de coordination de l'Union européenne pour le soutien de la police palestinienne et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux (Birzeit University 2013; UNDP 2012).

En plus des vingt États ayant créé un tribunal anti-corruption spécialisé mentionnés précédemment, de nombreux pays se préparent à la mise en place d'un tel organe judiciaire. Au Nigéria par exemple, le soutien pour la création d'un tel tribunal ne cesse de grandir depuis l'élection du président Muhammadu Buhari en 2015 qui avait fait campagne sur la lutte anti-corruption (Onyekwere, Dunia, and Ojo 2015; Salaudeen 2015). En Moldavie, une proposition du gouvernement pour la création d'un tribunal anti-corruption spécialisé est actuellement débattue (et critiquée) au sein de la société civile (*Eastern Partnership Civil Society Forum* 2015a, 2015b). En Ukraine, un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) recommande la mise en place d'un tribunal ou d'un groupe de juges spécialisés (OECD 2015, 84–85). Enfin, en Albanie, un ensemble de réformes judiciaires comportant notamment la création d'un nouveau tribunal anti-corruption est actuellement en cours de discussion au sein du Parlement. Le premier ministre Edi Rama a déjà fait appel à l'assistance technique des États-Unis pour mettre en place ce tribunal (Ikonimi 2016).

Les tribunaux anti-corruption spécialisés ne sont pas aussi répandus que les ACA mais ils deviennent une partie de plus en plus importante du répertoire des réformes anti-corruption. Il est donc important de faire une analyse critique des raisons poussant à leur création (et de leurs inconvénients) et de réfléchir à la manière dont ces tribunaux doivent être institutionnalisés. Le chapitre 3 de ce document répond à la première interrogation – le «pourquoi» – tandis que le chapitre 4 se concentre sur la deuxième question – le «comment».

3. Pourquoi créer un tribunal anti-corruption?

La spécialisation judiciaire est un phénomène répandu à travers la planète. Ses promoteurs mettent généralement en avant l'efficacité des tribunaux spécialisés grâce, par exemple, à la rationalisation des procédures, ainsi qu'une meilleure qualité et une plus grande cohérence des décisions prises dans ces domaines complexes (Gramckow et Walsh 2013, 6). Conformément à ces points, Gramckow et Walsh concluent de leurs analyses des expériences internationales de spécialisation judiciaires, que la spécialisation peut contribuer à un meilleur traitement des affaires complexes qui «nécessitent une expertise particulière allant au-delà du seul droit, comme par exemple la connaissance des problématiques relatives à la faillite, à l'environnement ou à la santé mentale, ou qui requièrent un traitement différent du fait de la particularité des usagers, comme cela peut être le cas dans les affaires commerciales ou familiales» (2013, 1). Les arguments en faveur des tribunaux anti-corruption spécialisés sont de même nature, même si ces derniers ont d'autres caractéristiques distinctes. Trois arguments en faveur des tribunaux anti-corruption spécialisés se démarquent: l'efficacité, l'intégrité et l'expertise.

3.1 L'efficacité

La raison centrale pour mettre en place un tribunal anti-corruption spécialisé semble être la volonté de renforcer l'efficacité du traitement des affaires de corruption. En effet, dans la plupart des pays ayant adopté ce type d'organe, le désir d'accélérer le traitement de ce type de dossier a été la principale justification donnée au public.

C'était le cas pour le Botswana (UNODC 2014a), le Cameroun (Iliasu 2014), la Croatie (Balkan Insight 2008), la Malaisie (GTP 2010), la Palestine (Miller 2010), les Philippines (Stephenson 2016a), et l'Ouganda (Schütte 2016b). Ceci est compréhensible: de nombreux États – principalement mais pas exclusivement – en développement ou en transition connaissent des retards et des lenteurs dans leur système de justice. Le manque d'efficacité judiciaire est toujours indésirable mais il peut être particulièrement problématique dans les affaires de corruption, et cela pour deux raisons.

Tout d'abord, l'urgence caractérisant la lutte contre la corruption fait que toute lenteur judiciaire dans ces affaires devient particulièrement problématique, notamment en ce qu'elles sapent la confiance des citoyens dans les engagements et la capacité du gouvernement à combattre efficacement la corruption. Deuxièmement, la lenteur du traitement des affaires de corruption augmente le risque de voir les accusés et leurs alliés faire pression sur les témoins, manipuler les preuves ou prendre d'autres mesures pour interférer avec le fonctionnement ordinaire et impartial du système judiciaire. Ces inquiétudes ne concernent pas uniquement les affaires de corruption mais elles sont particulièrement vives dans ce contexte.

Comment la mise en place d'un tribunal spécialisé dans la lutte contre la corruption est-elle censée renforcer l'efficacité du traitement judiciaire des affaires de corruption? Voici les trois mécanismes principaux.

Premièrement, la logique de ces tribunaux spécialisés veut qu'un tribunal qui ne traite que des dossiers de corruption et d'infractions assimilées aura un meilleur ratio juges-dossiers et sera ainsi en mesure de traiter les affaires plus rapidement. En plus d'améliorer le ratio juges-dossiers, un tribunal anti-corruption spécialisé peut permettre aux hauts responsables d'affecter les juges les plus compétents dans ce domaine aux dossiers de corruption, renforçant ainsi d'autant plus l'efficacité de leur traitement.

Ces facteurs permettent généralement aux tribunaux anti-corruption spécialisés de traiter ces dossiers plus efficacement que les tribunaux ordinaires mais ce n'est pas toujours le cas. Plusieurs tribunaux anti-corruption semblent tout aussi submergés que les tribunaux ordinaires, si ce n'est plus. Et cet avantage

n'est pas valable du tout dans les États qui ne limitent pas le travail des juges anti-corruption aux affaires de corruption.

Au Bangladesh par exemple, bien que les juges anti-corruption s'occupent des dossiers de corruption, ils doivent également traiter d'autres dossiers ordinaires ou spéciaux mais non liés à la corruption, ce qui signifie, selon les critiques, qu'ils sont surchargés donc incapables de garantir un traitement approprié des affaires de corruption (Chowdhury 2007). La même critique a été dirigée vers les magistrats kényans inscrits au journal officiel, décrits dans l'encadré 1. De plus, il est important de comprendre que l'amélioration du ratio juges-dossiers pour les affaires de corruption ou l'affectation de juges plus compétents à ces dossiers peut signifier une diminution des ressources judiciaires pour d'autres domaines tout aussi importants.

Deuxièmement, les tribunaux anti-corruption spécialisés peuvent permettre de rationaliser de plusieurs façons les procédures afférentes aux dossiers de corruption. Certains tribunaux spécialisés sont des tribunaux de première instance dont les procédures d'appel sont directement présentées à la Cour suprême du pays sans passer par l'intermédiaire des cours d'appel ordinaires. C'est le cas, par exemple, du Burundi (Niyonkuru 2013), du Cameroun (Fombad 2015), de la Croatie (*Law on the Office for the Suppression of Corruption and Organised Crime*; Martini 2014), du Népal (Poudel 2012), du Pakistan (*National Accountability Ordinance*) et de la Slovaquie (Stephenson 2016b).

Le Botswana présente une variable intéressante de ce modèle: au Botswana, comme dans beaucoup de pays, les tribunaux ordinaires n'ont pas compétence sur les questions constitutionnelles. Lors d'une procédure pénale ordinaire, si une partie pose une question de constitutionnalité, le procès doit être suspendu et le dossier transféré à la Cour suprême qui répondra à la question de constitutionnalité avant de renvoyer le dossier au tribunal ordinaire. Les accusés dans les affaires de corruption sont particulièrement susceptibles de poser des questions de constitutionnalité, ce qui fait de cet aspect du système judiciaire botswanais est source de lenteur judiciaire dans les dossiers de corruption. En réponse à ce problème, le Président de la Cour suprême (*chief justice*) du Botswana a créé un tribunal anti-corruption spécialisé au sein de la Cour suprême en lui donnant compétence pour juger des questions de constitutionnalité (UNODC 2014a). Les dossiers de corruption sont néanmoins toujours initialement traités par des tribunaux ordinaires car le tribunal spécialisé au sein de la Cour suprême est une cour d'appel. Ainsi, la création de ce tribunal n'a pas accéléré les procédures autant que l'espéraient les défenseurs du projet (Shapi 2015).

La situation est similaire en Ouganda, où la division anti-corruption au sein de la Cour suprême a réussi à maintenir le délai de décision judiciaire en première instance à un an, malgré les tentatives des accusés de retarder les procédures par tous moyens légaux possibles. Avant 2010, si l'accusé soulevait une question de constitutionnalité, le procès était immédiatement suspendu et la question de constitutionnalité référée à la Cour constitutionnelle. Une annexe à une décision de la Cour constitutionnelle datant de 2010 a mis fin à cette pratique; depuis, la division anti-corruption doit décider du bien-fondé de la question de constitutionnalité avant que celle-ci soit référée à la Cour Constitutionnelle (Schütte 2016b).

Troisièmement, de nombreuses juridictions imposent des échéances spécifiques à leurs tribunaux anti-corruption pour accélérer le traitement des dossiers de corruption. Le Cameroun (Iliasu 2014), le Népal (Dix 2011; Koirala, Khadka, et Timsina 2015), la Palestine (*Law by Decree No. 7, 2010*), les Philippines (*Problem of Delays in Cases Before the Sandiganbayan* 2001), et l'Indonésie (Schütte 2016a) sont de bons exemples. Les échéances varient d'un pays à l'autre, du fait des différences structurelles, fonctionnelles et organisationnelles des tribunaux. Le tribunal spécial de Palestine est remarquable par les délais particulièrement serrés qui lui sont imposés: la loi prévoit que l'audience doit avoir lieu dans les 10 jours suivant l'inscription de l'affaire au tribunal et que celui-ci doit statuer dans les 10 jours suivant l'audience, avec un report possible de 7 jours maximum (*Law by Decree No. 7, 2010*).

Il est bien sûr possible de critiquer ces exigences et de considérer qu'elles sont trop rigoureuses, du fait de la difficulté que rencontrent les tribunaux à respecter ces échéances en pratique – un problème que nous aborderons plus loin – mais également parce que le délai de 10 jours peut s'avérer insuffisant pour traiter d'une affaire de façon équitable et avec compétence.

La Malaisie en est une autre illustration (moins extrême). Quand la Malaisie a créé ses tribunaux spécialisés, le temps moyen de traitement d'un dossier de corruption était de 8,5 années (GTP 2010). La Malaisie a ainsi imposé à ses tribunaux anti-corruption de traiter ces dossiers dans un délai d'un an (une exigence qui ne s'applique pas aux magistrats de tribunaux ordinaires). En pratique, ces délais sont respectés de manière très variable. En Malaisie, des chercheurs ont montré qu'en 2012 environ 75% des dossiers étaient traités dans les délais impartis (GTP 2012; UNODC 2013). À l'inverse, les tribunaux anti-corruption dans d'autres pays connaissent des difficultés à respecter les délais impartis par la loi. Aux Philippines par exemple le tribunal anti-corruption, connu sous le nom de Sandiganbayan, est censé traiter chaque dossier dans les trois mois de leur inscription. En pratique, cela peut prendre près de dix ans (Stephenson 2016a).³ Les Philippines sont sans doute un cas extrême, mais pas isolé. En effet, la difficulté à respecter les délais légaux est la norme plutôt que l'exception. Au Népal, le tribunal spécial doit rendre sa décision dans les six mois de l'inscription de l'affaire et toute procédure d'appel doit être résolue par la Haute cour dans les trois mois suivant l'appel (Dix 2011). En pratique, le traitement des dossiers prend bien plus de temps, parfois jusqu'à onze ans (Koirala, Khadka, and Timsina 2015). Au Pakistan, les tribunaux spécialisés ont l'obligation de rendre leur décision dans les trente jours, mais en réalité le traitement des dossiers prend en moyenne 500 jours (Dawn 2005).

De nombreux tribunaux anti-corruption spécialisés ont été créés pour améliorer l'efficacité du traitement des affaires de corruption mais les plaintes liées à la lenteur excessive de ces tribunaux sont courantes dans plusieurs (mais pas la totalité) des États qui en sont dotés. En plus du Népal, du Pakistan et des Philippines, d'autres pays voient ce genre de réclamations devenir fréquentes dans le discours public, comme par exemple le Bangladesh (Chowdhury 2007), le Botswana (Piet 2014; Shapi 2015; Stephenson 2016a), la Croatie (Balkan Insight 2008; Dorić 2016), et le Kenya (Ringera 2009). Cela dit, les raisons de ces retards peuvent se trouver hors du contrôle des tribunaux. Un coupable (ou un bouc émissaire) récurrent est le parquet. Dans certains cas, les retards de traitement (et la difficulté des tribunaux à respecter les délais impartis) ont été attribués à un parquet surchargé, en sous-effectif ou inefficace. C'est le cas au Botswana (Kuris 2014; Shapi 2015) et au Népal (Koirala, Khadka, et Timsina 2015). Certains spécialistes pointent néanmoins l'indulgence excessive des tribunaux anti-corruption envers des procureurs qui cherchent sans arrêt l'ajournement – une critique soulevée par exemple au Botswana (Shapi 2015) et aux Philippines (Stephenson 2016a).

Dans l'ensemble, ces exemples de tribunaux anti-corruption spécialisés suggèrent que, malgré les gains en efficacité associés à la création de ces tribunaux, les réformateurs doivent être prudents. Il convient de ne pas se montrer excessivement optimistes et faire des promesses exagérées sur les gains potentiels en efficacité. La probabilité de voir ces tribunaux améliorer l'efficacité du système dépend de plusieurs facteurs et notamment des ressources allouées à ces tribunaux, de la capacité du système judiciaire et des choix structurels liés à ces tribunaux (voir le chapitre 4).

3 Ces délais colossaux ont suscité de récentes propositions de réforme, avec notamment l'adoption d'une loi créant deux nouvelles divisions au sein de la Sandiganbayan (faisant passer le contingent de magistrats de 15 à 21). La loi réduit aussi le nombre de membres requis au sein du quorum et renvoie les affaires impliquant de petites sommes d'argent aux tribunaux régionaux de première instance (Stephenson 2016a).

3.2 Intégrité

Une autre raison de créer un tribunal anti-corruption est de garantir dans la mesure du possible que les dossiers de corruption soient traités par un tribunal impartial et indépendant, sans corruption ni influence illégitime du monde politique ou d'autres acteurs influents. L'intégrité est également l'une des principales justifications pour la création d'ACA pouvant enquêter et engager des poursuites dans les affaires de corruption. L'intégrité est moins présente dans le discours public portant sur les tribunaux anti-corruption mais la volonté de garantir l'intégrité judiciaire a néanmoins été, dans certains cas, une des raisons principales justifiant la mise en place d'un tel tribunal.

L'Indonésie est une bonne illustration de cela. Des réformateurs de l'ère post-Suharto ont mis en place les tribunaux appelés Tipikor pour pallier la corruption généralisée au sein du système judiciaire qui rendait très difficile la poursuite des affaires de corruption impliquant des figures publiques (Schütte et Butt 2013; Butt et Schütte 2014). Les fondateurs du système des Tipikor ont mis en œuvre un certain nombre de mesures visant à garantir l'intégrité judiciaire, notamment l'obligation d'intégrer des juges «ad hoc» extérieurs au système judiciaire ordinaire (Schütte 2016a). L'Indonésie offre le meilleur exemple de tribunaux anti-corruption spécialisés créés par souci d'intégrité, une préoccupation qui a joué un rôle dans d'autres États.

En Slovaquie, le tribunal pénal spécial a été déclaré compétent dans les affaires de corruption à cause du risque de voir les élites locales (et les groupes criminels) interférer dans le fonctionnement des tribunaux régionaux. Le tribunal spécial, à compétence nationale et situé dans la capitale, a été considéré comme moins vulnérable à une telle influence (Stephenson 2016b). En Afghanistan, la pression exercée par les États-Unis, le Royaume-Uni et la communauté des bailleurs de fonds internationaux en vue de la création de tribunaux spécialisés était le résultat de la perception (justifiée) de la corruption du système judiciaire afghan (BBC New 2009; Gutcher 2011; Mason 2011), le postulat étant qu'un tribunal anti-corruption spécialisé serait moins susceptible d'être corrompu.

La volonté et la capacité des tribunaux spécialisés à réellement poursuivre les figures publiques impliquées dans des affaires de corruption sont néanmoins variables. Certains de ces tribunaux ont été remarqués par leur degré d'indépendance. Les tribunaux Tipikor d'Indonésie sont un bon exemple malgré les récentes évolutions – notamment l'extension de ces tribunaux à toutes les provinces indonésiennes à la suite d'une remise en question de la constitutionnalité de la structure initiale des tribunaux – qui ont soulevé des inquiétudes quant à l'érosion de l'intégrité du système Tipikor (Schütte 2016a). Dans plusieurs autres contextes, les tribunaux anti-corruption ont reçu beaucoup de critiques pour n'avoir pas su éliminer la culture de l'impunité. C'est le cas par exemple en Afghanistan (Boone 2010; Gul 2015; Gutcher 2011; Ziems 2014), au Burundi (Tate 2013), au Cameroun (Timchia 2013), en Croatie (*Guardian* 2010), et au Népal (Koirala, Khadka, et Timsina 2015). La crainte la plus fréquente concerne le risque que les interférences politiques protègent les figures publiques de toute poursuite pénale, mais dans certains États, comme le Burundi (Tate 2013) et le Cameroun (*Know Your Country* 2016), les critiques ont pu démontrer que le pouvoir politique était en mesure de manipuler les tribunaux anti-corruption pour harceler leurs opposants politiques.⁴

4 En Afghanistan, les critiques suggèrent que les tribunaux anti-corruption discriminent les étrangers qui sont traités comme des boucs émissaires responsables de la corruption du pays alors que les figures publiques nationales ne sont pas sanctionnées de manière adéquate (Boone 2010; Gutcher 2011).

La création de tribunaux anti-corruption spécialisés ne garantit pas que ces tribunaux ne seront pas eux-mêmes corrompus. Même en Indonésie, où le rôle positif de ces tribunaux est le plus clairement démontré, plusieurs juges ont été eux-mêmes accusés de corruption (Butt and Schütte 2014). Aux Philippines, la Cour suprême a écarté le juge associé à la Sandiganbayan, Gregory Ong, pour cause de corruption massive impliquant le pouvoir législatif (Stephenson 2016a).

3.3 Expertise

Une troisième raison de mettre en place de tels tribunaux est la volonté de jouir de tribunaux dotés d'une plus grande expertise. Cette justification est étroitement liée à la question de l'efficacité du traitement des dossiers. En effet, beaucoup de dossiers de corruption, comprenant souvent des montages financiers sophistiqués, sont plus complexes que le gros des dossiers qui constituent le travail ordinaire des juges généralistes. La volonté de mettre en place un organe judiciaire doté d'une plus grande expertise – pour améliorer non seulement l'efficacité mais également la justesse – est un argument fréquemment cité en faveur des tribunaux spécialisés (Gramckow and Walsh 2013).

Il est surprenant de voir que l'argument de l'expertise n'est pas souvent mis en avant dans le discours public portant sur les tribunaux anti-corruption spécialisés, même s'il est parfois évoqué. En Croatie par exemple, la création d'un tribunal spécialisé sur la corruption, mais également sur d'autres crimes graves, s'inscrit dans la volonté de renforcer la capacité du système judiciaire dans le traitement d'affaires criminelles complexes et ayant un fort impact social, en recrutant des magistrats plus expérimentés au sein de ces tribunaux (Marijan 2008). Dans la plupart des cas, l'expertise n'est cependant pas la raison principale justifiant la création des tribunaux anti-corruption à l'inverse d'autres types de tribunaux spécialisés, comme ceux analysés par Gramckow and Walsh (2013).

Le besoin d'expertise spécifique dans les dossiers de corruption a néanmoins généré des débats sur les réformes nécessaires des tribunaux anti-corruption existants. Tout d'abord, il y a une demande et des investissements de plus en plus importants dans la formation des juges des tribunaux anti-corruption, en particulier en matière de finances, de comptabilité et de réglementation anti-blanchiment. Ce besoin de formation a été soulevé notamment au Bangladesh (Chowdhury 2007), au Kenya (voir encadré 1), et en Malaisie (UNODC 2013). De plus, certains États qui ne disposent pas actuellement d'une spécialisation exclusive en matière de corruption revoient leur position. En Malaisie, par exemple, les juges des procès anti-corruption alternent entre ces tribunaux spécialisés et les tribunaux ordinaires, or les critiques pointent du doigt le fait que placer des juges généralistes dans les tribunaux spécialisés contredisait la logique-même d'avoir des tribunaux spécialisés et défendent donc l'idée d'une plus grande spécialisation (World Bank 2011). En Palestine, la Stratégie anti-corruption nationale 2012-2014 demande aux juges des tribunaux spécialisés de dédier tout leur temps à ces dossiers en vue de développer leur expertise dans ce domaine (PACC 2012).

Le tableau 2 résume les principaux mécanismes et les questions centrales relatives aux schémas institutionnels actuellement utilisés au sein des tribunaux anti-corruption spécialisés pour améliorer leur efficacité, leur intégrité et leur expertise. Les considérations institutionnelles sont ici simplifiées. Elles sont présentées plus en détail dans le chapitre 4.

2. Résumé des justifications, des mécanismes et des considérations institutionnelles		
Justification	Mécanismes	Considérations institutionnelles
<p>Efficacité</p>	<p>Ratio juges-dossiers favorable</p> <p>Gains en efficacité par l'expertise</p> <p>Rationalisation des procédures</p> <p>Délais</p>	<p>Nombre de juges</p> <p>Compétences:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Type d'infractions • Gravité de l'infraction • Identité des accusés <p>Spécialisation à des niveaux spécifiques (première instance ou cour d'appel) ou généralisée, en fonction des obstacles</p> <p>Rapport au parquet</p>
<p>Intégrité</p>	<p>Séparation du système judiciaire existant (localisation géographique, procédures de sélection et de recrutement etc.)</p>	<p>Nombre de juges et 'vivier' de recrutement</p> <p>Extension géographique (plus le réseau est étendu et décentralisé, plus il est difficile de garantir l'intégrité)</p>
<p>Expertise</p>	<p>Sélection de juges ayant une expertise particulière et étant en mesure de comprendre un montage financier complexe (une rotation régulière peut être un obstacle à moins qu'il existe un 'vivier' de spécialistes)</p> <p>Formation ciblée</p>	<p>Etendue de la sphère de compétence</p> <p>Ressources humaines</p> <p>Gestion: mise en place et entretien d'un 'vivier' d'experts</p>

4. Choix du schéma institutionnel

Si de nombreux pays disposent d'un tribunal anti-corruption, celui-ci peut prendre de nombreuses formes différentes. Il est fondamental de réfléchir aux questions de structure institutionnelle au moment d'envisager la création d'un tribunal de ce type. Il n'y a pas de «modèle type» ou de «meilleure pratique» standard à cet égard. Le choix de la structure la plus adaptée dépendra de nombreux facteurs liés au contexte ainsi que des principaux objectifs recherchés. Nous évoquerons ici cinq des principaux aspects à prendre en compte:

- La relation du tribunal spécialisé avec le reste de l'appareil judiciaire
- La taille du tribunal
- Les procédures de nomination et de révocation des juges spécialisés
- L'étendue des compétences du tribunal spécialisé
- La relation du tribunal avec le parquet

4.1 La relation du tribunal anti-corruption avec le reste de l'appareil judiciaire

Les tribunaux anti-corruption peuvent revêtir de nombreuses formes différentes: certains constituent des chambres ou des divisions spécialisées de tribunaux existants, tandis que d'autres forment des cellules séparées et indépendantes au sein de la hiérarchie judiciaire. Dans d'autres encore, certains magistrats se voient donner une autorisation spéciale pour statuer sur des affaires de corruption, mais il n'existe pas de structure anti-corruption distincte.

Par ailleurs, les juges désignés peuvent travailler exclusivement sur des affaires de corruption, ou bien continuer à siéger pour d'autres affaires. Au Bangladesh et au Kenya, par exemple, les juges du tribunal de première instance désignés pour statuer sur les affaires de corruption ne se contentent pas de cette seule prérogative: ils continuent de traiter les affaires criminelles courantes, voire d'autres affaires particulières (sur le Bangladesh, voir Chowdhury 2007; pour le Kenya, voir l'encadré 1). Au Sénégal, la Cour de répression de l'enrichissement illicite (CREI) est un tribunal ad hoc dont les membres sont nommés parmi les magistrats les plus haut placés sur proposition du ministre de la Justice; ils peuvent cumuler ces fonctions avec celles qui leur sont déjà dévolues (Loi No. 81-54).

Encadré 1. L'expérience kényane: publication du nom des magistrats anti-corruption au Journal Officiel

Au Kenya, la loi sur la lutte contre la corruption et la criminalité économique (chapitre 3) prévoit un système permettant le jugement des infractions prévues par le texte, ainsi que des autres infractions dont pourrait être accusé le prévenu lors du procès. Le texte indique que la commission des services juridiques peut, par publication au Journal Officiel, nommer «autant de magistrats anti-corruption que nécessaire». L'idée sous-jacente est que ces magistrats dont le nom apparaîtra au Journal Officiel traiteront des affaires de corruption plus rapidement en développant une expertise particulière sur les cas complexes de criminalité économique pour lesquels les preuves fournies au dossier sont souvent sous format électronique. La mention au Journal Officiel est assimilable à l'attribution de compétence pour siéger dans des affaires de corruption. Seul problème: l'attribution de compétence est fondée sur l'expérience et l'ancienneté, mais les magistrats ne reçoivent aucune formation spécifique. Malgré cette lacune, le système a été étendu de la capitale Nairobi, où seuls deux magistrats avaient vu leur nom publié au Journal Officiel, à l'ensemble des comtés du pays. En 2015, une trentaine de magistrats actifs avaient reçu attribution de compétence pour juger des affaires de corruption; ceux qui n'exerçaient pas à Nairobi continuaient de siéger dans d'autres affaires.

L'efficacité de ce dispositif est remise en cause par la pratique d'une rotation des magistrats tous les deux ans en vigueur au Kenya. De nombreuses affaires de corruption ne peuvent être traitées dans un délai aussi court, en raison des limites en termes de capacité et de l'existence de moyens légaux permettant aux prévenus de retarder la procédure, comme les questions de constitutionnalité, qui peuvent retarder un procès de plusieurs années. Lorsqu'un magistrat est affecté à un nouveau poste avant la fin du procès, deux options sont possibles: soit il doit revenir sur les lieux pour clore le dossier, soit celui-ci est confié à un nouveau magistrat. Ces deux options entraînent des délais supplémentaires (Director of Public Prosecutions 2014, 4).

Au Kenya, les tribunaux de première instance ne sont pas des cours d'archives (ce qui signifie que les décisions prises par les juges ne peuvent constituer un précédent, comme dans d'autres pays du Commonwealth africain). En conséquence, il est difficile d'accéder aux verdicts, comme aux statistiques de ces tribunaux. Les informateurs interrogés dans le cadre de cette étude en août 2015 estiment qu'il faut au minimum deux ans pour traiter un dossier, et que la moyenne se situe plutôt autour de trois ou quatre ans. Au mois d'août 2015, aucune affaire d'envergure n'avait abouti à une condamnation. Depuis cette date, le système a connu des changements majeurs, avec notamment la création d'un tribunal anti-corruption au sein de la Haute Cour de Nairobi (*Daily Nation* 2015).⁵

5 Les auteurs souhaitent ici remercier les responsables de la cellule «corruption et criminalité économique» du parquet kényan, de *Transparency International Kenya*, du tribunal anti-corruption de Nairobi et de GIZ Kenya pour avoir partagé leurs expériences au cours d'entretiens semi-directifs réalisés en août 2015.

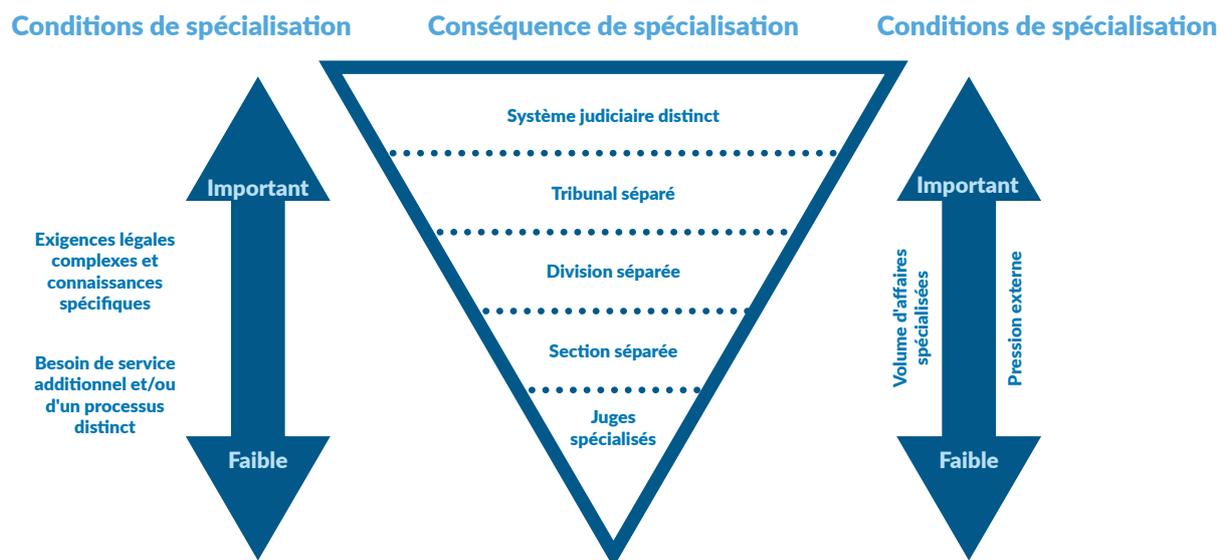
Aux différents degrés de séparation institutionnelle et de spécialisation correspondent différents coûts et avantages. Gramckow et Walsh (2013) ont établi un schéma résumant les considérations à prendre en compte à cet égard. De manière générale, il convient de privilégier une plus grande séparation institutionnelle lorsque le nombre de dossiers à traiter est élevé et que le besoin d'efficacité et d'expertise est

plus important.⁶ Autre élément majeur à prendre en compte pour les affaires de corruption: dans ce type de dossiers, les prévenus sont souvent en mesure de s'offrir les services des meilleurs avocats et utiliseront tous les moyens légaux à leur disposition pour retarder le processus et éviter une condamnation. Dans des pays comme l'Ouganda, où seuls les tribunaux de première instance ont compétence dans les affaires de corruption, les cours d'appel peuvent avoir des difficultés face au grand nombre d'appels qu'elles doivent traiter (Schütte 2016b).

La séparation institutionnelle a également un coût. Plus le système est élaboré et exhaustif, plus il risque de coûter cher. D'autres effets négatifs peuvent également voir le jour du fait de la spécialisation des juges dont notamment une trop grande proximité entre les juges spécialisés et d'autres acteurs (avocats, experts), un manque de perspective et un risque de différenciation contre-productive entre les juges spécialisés et les généralistes (Gramckow et Walsh 2013).

Graphique 2.

Modèle de prise de décision pour le choix de spécialisation développé par Gramckow et Walsh



Source: Adapté de Gramckow and Walsh 2013, 16.

Il est certes important de se demander s'il faut que le tribunal anti-corruption soit un organe indépendant, ou bien si les juges désignés doivent se spécialiser exclusivement dans les affaires de corruption. Mais il est une question plus importante encore concernant la relation entre les tribunaux anti-corruption et le reste de l'appareil judiciaire: la place du tribunal spécialisé dans la hiérarchie juridique. Doit-il s'agir d'une juridiction de premier degré (soit un tribunal de première instance), ou du deuxième (cour d'appel)? Faut-il envisager une combinaison des deux? Quelle devra être la juridiction d'appel pour les décisions

⁶ D'autres facteurs qui peuvent parfois influencer sur le besoin de spécialisation, comme la nécessité de mettre en place des services adaptés pour les prévenus ayant des besoins spécifiques (mineurs, vétérans, sans-abris ou personnes souffrant de troubles psychiatriques) n'entrent pas forcément en compte dans le cas des affaires de corruption (Baum 2011, 106).

du tribunal anti-corruption? Les pays ayant mis en place des tribunaux spécialisés dans les affaires de corruption ont adopté des choix assez différents en la matière.

Tout d'abord, comme indiqué précédemment, certains pays ne disposent pas de tribunaux ou de services spécialisés dans les affaires de corruption; ils ont simplement désigné certains juges comme autorisés à siéger pour les affaires de corruption (le modèle du «juge seul» du tableau 3). Avec ce dispositif, mis en place au Bangladesh et au Kenya, les recours en appel à la suite des décisions des juges anti-corruption de première instance passent par les étapes habituelles des procédures d'appel avant d'être transféré devant la cour suprême.

Pour les pays ayant opté pour un tribunal anti-corruption autonome, l'approche la plus répandue est d'en faire un tribunal de première instance, les recours en appel se faisant directement auprès de la cour suprême. Les juges de ce tribunal spécialisé se voient souvent conférer un statut équivalent à celui des juges des cours d'appel intermédiaire. On peut citer les exemples du Burundi (Niyonkuru 2013), du Cameroun (Fombad 2015), de la Croatie (Martini 2014), du Népal (Poudel 2012), du Pakistan (National Accountability Ordinance), du Sénégal (LegiGlobe 2015), ou de la Slovaquie (Stephenson 2016b).⁷

Enfin, certains pays se sont dotés d'un système hybride dans lequel le tribunal anti-corruption peut servir de cour de première instance dans certains cas (notamment pour les affaires de corruption d'envergure) et de cour d'appel dans d'autres. Les Philippines et l'Ouganda sont les deux principaux tenants de cette approche. Aux Philippines, la Sandiganbayan a compétence exclusive pour juger les infractions de corruption commises par de hauts fonctionnaires; quand ces infractions sont le fait de fonctionnaires d'échelon inférieur, ce sont les tribunaux régionaux de première instance qui ont compétence, tandis que la Sandiganbayan joue alors le rôle de cour d'appel (Stephenson 2016a). Le système ougandais est similaire: le service anti-corruption (Anti-Corruption Division, ou ACD) de la Haute Cour ne sert de tribunal de première instance que dans les affaires d'envergure; le reste du temps, l'ACD sert de cour d'appel. Il existe toutefois deux différences d'importance entre les deux dispositifs. Aux Philippines, la compétence de la Sandiganbayan est limitée par la loi, tandis qu'en Ouganda, l'ACD est une juridiction de premier degré pour toutes les affaires de corruption: ce n'est que de manière discrétionnaire qu'elle choisit de ne siéger que pour les affaires d'envergure. Par ailleurs, les recours en appel suite aux décisions de la Sandiganbayan peuvent se faire directement devant la cour suprême (Stephenson 2016a); en Ouganda au contraire, les recours en appel des décisions de l'ACD se font d'abord devant la Cour d'Appel (qui se situe, dans la hiérarchie judiciaire du pays, entre la Haute Cour et la Cour Suprême), puis seulement alors devant la Cour Suprême (Schütte 2016b).

Au Botswana, toutes les affaires de corruption sont du ressort de tribunaux du premier degré classiques, mais les procédures d'appel sont portées devant la Cour anti-corruption (une branche de la Haute Cour du Botswana), et non devant les cours d'appel ordinaires. Les décisions de la Cour anti-corruption peuvent à leur tour être contestées de la même manière que toute décision de la Haute Cour: devant la *Court of Appeal*, la plus haute autorité judiciaire du pays (ONUUDC 2014a). La Cour anti-corruption n'ayant que la compétence d'appel et ne fonctionnant ainsi jamais comme tribunal de première instance, elle pourrait aussi être considérée comme une catégorie séparée: une section spécialisée de la cour d'appel.

7 Le Sénégal occupe une place à part dans cette liste. Si les recours en appel à la suite de décisions de la CREI se font directement auprès de la cour suprême, celle-ci ne peut juger que les questions de procédure, et non les faits. Cela signifie qu'il n'existe aucun dispositif permettant de faire appel sur le jugement des faits, une disposition ayant suscité de vives critiques qui lui reproche son incompatibilité avec l'État de droit et les obligations du Sénégal en vertu de plusieurs traités internationaux (Mansour 2014).

Enfin, quatre pays au moins – l’Afghanistan (Ziems 2014), la Bulgarie (Kuzmova 2014; Lawyers-Bulgaria 2016), la Malaisie (NST 2011), et l’Indonésie (Schütte 2016a) – ont mis en place un système qui allie tribunaux de première instance et cours d’appel anti-corruption. Dans ces systèmes parallèles complets, on trouve un ensemble de tribunaux anti-corruption de première instance et un réseau de cours d’appel anti-corruption avec compétence d’appel sur les décisions de ces tribunaux.

Le tableau 3 propose une classification des tribunaux anti-corruption examinés par les auteurs en fonction de leur relation avec le reste de l’appareil judiciaire, qui permet de dégager quatre grands modèles ou catégories.

Tableau 3. Modèles de tribunaux anti-corruption	
Modèle	Pays
<p>Juge seul</p> <p>Certains magistrats au sein des tribunaux du premier degré sont désignés comme juges anti-corruption spécialisés; les procédures d’appel générales restent en place.</p>	<p>Bangladesh</p> <p>Kenya</p>
<p>Tribunal de première instance</p> <p>Le tribunal anti-corruption spécialisé a compétence sur les affaires de corruption; les recours en appel se font devant la cour suprême.</p>	<p>Burundi</p> <p>Cameroun</p> <p>Croatie</p> <p>Népal</p> <p>Pakistan</p> <p>Sénégal</p> <p>Slovaquie</p>
<p>Tribunal hybride</p> <p>Le tribunal anti-corruption peut servir de tribunal de première instance pour certaines affaires de corruption (les plus importantes), et sert de cour d’appel intermédiaire pour d’autres affaires de corruption traitées en première instance par des tribunaux généralistes. Les décisions prises en appel par le tribunal anti-corruption peuvent être contestées devant la cour suprême.</p>	<p>Botswana (compétence d’appel uniquement)</p> <p>Philippines</p> <p>Ouganda</p>
<p>Système parallèle de tribunaux</p> <p>Le système judiciaire anti-corruption comprend aussi bien des tribunaux de première instance que des cours d’appel.</p>	<p>Afghanistan</p> <p>Bulgarie</p> <p>Indonésie</p> <p>Malaysia</p>

Note: les informations obtenues par les auteurs sur la Palestine sont insuffisantes pour faire figurer son système anti-corruption dans ce classement.

4.2 Taille du tribunal: Combien de juges?

Voilà une question d'une simplicité trompeuse, qu'il est essentiel de poser lorsque l'on souhaite mettre en place un tribunal anti-corruption. Combien de juges doivent y siéger ou – s'il ne s'agit pas d'un organe ou d'un service indépendant désigné comme tribunal spécialisé – combien de juges spécialisés convient-il de nommer? La réponse à ces questions dépend des réponses apportées aux questions soulevées précédemment: il faut d'abord savoir si le tribunal relève du premier degré, ou du deuxième, ou des deux. Même en prenant ce facteur en compte, il existe d'importantes disparités quant au nombre de magistrats affectés à la lutte contre la corruption.

Le principal avantage de disposer d'un nombre important de magistrats au sein d'un tribunal anti-corruption spécialisé est très simple: dans la mesure où l'un des objectifs de ce type de tribunaux est d'assurer le traitement rapide et efficace des dossiers de corruption, il est préférable de prévoir l'effectif le plus large possible. Cela vaut particulièrement pour les pays dans lesquels un nombre important de dossiers sont susceptibles d'être portés devant le tribunal, créant ainsi un risque de retard judiciaire. Aux Philippines, par exemple, une récente loi avait pour but de régler ce problème en faisant passer le nombre de magistrats siégeant à la Sandiganbayan de 15 à 21. Ses détracteurs lui reprochent de ne pas être allée assez loin, estimant que les effectifs auraient dû être multipliés par trois pour que la réforme soit efficace.

Une augmentation des effectifs peut toutefois s'avérer coûteuse, à au moins trois égards.

D'abord un constat évident: il peut être difficile de trouver suffisamment de juges qualifiés. Si l'objectif n'est pas seulement d'améliorer le ratio juges/dossiers, mais de faire en sorte que ces dossiers soient traités par des juges hautement qualifiés et expérimentés, la tâche peut s'avérer compliquée, du moins dans les pays ne disposant pas d'un important réservoir de talents dans le domaine judiciaire. Par ailleurs, l'augmentation des effectifs risque de diminuer le prestige de la fonction et rendre ces postes moins attractifs pour d'éventuels candidats (Schütte 2016a).

Un deuxième risque est lié au recrutement de magistrats hautement qualifiés au sein d'un tribunal spécialisé qui peut «aspérer» les talents des tribunaux habituels, avec un effet négatif sur le reste de l'appareil judiciaire. De nombreux pays disposent de suffisamment de magistrats qualifiés pour fournir les effectifs de ces tribunaux d'une taille relativement modeste, et n'auront donc pas ce problème. Mais dans certaines circonstances – lorsque le vivier de talents est limité – il conviendra de réfléchir sérieusement à l'attribution des postes entre les tribunaux.

Troisième problème, lié aux deux autres mais néanmoins distinct: les magistrats siégeant dans les tribunaux anti-corruption doivent faire preuve de la plus grande intégrité. Pour cette raison, comme indiqué précédemment, certains tribunaux anti-corruption ont recours à des procédures approfondies de sélection et de vérification des antécédents. Mais ces critères de sélection seront d'autant plus difficiles à appliquer rigoureusement à mesure que les effectifs souhaités augmentent. L'évolution préoccupante des tribunaux Tipikor en Indonésie depuis 2010 illustre bien cette difficulté. À l'origine, chacune des chambres de ce système comprenait deux magistrats de carrière et trois juges ad hoc, sélectionnés après un processus minutieux. Ces magistrats ad hoc jouissaient d'une solide réputation d'intégrité et d'impartialité. Puis un arrêt de la cour constitutionnelle a imposé l'élargissement du système Tipikor: il a alors fallu augmenter fortement le nombre de magistrats, juges ad hoc compris. Le processus de recrutement a posé des difficultés considérables pour dénicher des candidats compétents. Plus problématique encore, certains des nouveaux magistrats se sont vus accusés d'abus, ce qui semble indiquer que les vérifications préalables d'antécédents et d'intégrité n'ont pas été réalisées avec le même soin qu'auparavant (Schütte et Butt 2013; Butt et Schütte 2014).

En résumé, la décision relative au nombre de magistrats à nommer au sein d'un tribunal anti-corruption spécialisé doit être mûrement réfléchi. Il s'agit de trouver le bon équilibre entre les avantages de disposer d'un nombre plus important de magistrats par rapport au nombre de dossiers et les risques qu'une augmentation des effectifs peut faire peser sur l'institution judiciaire. Dans les pays où le nombre d'affaires de corruption à traiter est élevé mais où le vivier de magistrats qualifiés est important, il peut être intéressant d'envisager un tribunal de taille conséquente. À l'inverse, lorsque le nombre de dossiers à traiter est plus limité et qu'il est difficile de trouver beaucoup de magistrats qualifiés, il est sans doute préférable de s'en tenir à un tribunal modeste. Les situations les plus délicates – et sans doute malheureusement les plus courantes – sont celles où le nombre de dossiers est important, mais les ressources en personnel limitées.

4.3 Nomination et révocation des juges

Dans la plupart des pays, les juges anti-corruption ont le même statut que les autres magistrats, et les procédures de nomination, de révocation et de supervision sont les mêmes pour eux que pour un magistrat situé à un échelon équivalent de la hiérarchie; il en va de même de leur mandat et de leurs conditions de travail. Certains pays ont néanmoins mis en place des règles différentes pour les magistrats des tribunaux anti-corruption; il s'agit principalement de dispositions spécifiques quant à leur nomination et de certains prérequis particuliers en matière de qualification. Il s'agit le plus souvent d'exiger d'un candidat qu'il dispose de l'expérience ou de l'avancement suffisants pour être éligible au poste de juge anti-corruption. Dans certains pays – la Slovaquie en premier lieu – les candidats sont soumis à une enquête visant à prouver que rien dans leurs antécédents ne risque de les exposer à du chantage ou à d'autres formes d'influence. En Slovaquie, cette mesure initialement réservée aux magistrats de la cour pénale spéciale a été étendue à l'ensemble des magistrats (Stephenson 2016b).

C'est en Indonésie que l'établissement de règles spécifiques pour la nomination des juges des tribunaux anti-corruption spécialisés a été le plus poussé. On compte parmi les magistrats siégeant aux tribunaux Tipikor non seulement des juges de carrière mais aussi des juges «ad hoc» (généralement des avocats, des professeurs de droit, des magistrats à la retraite, etc.) Les candidats aux postes de juges ad hoc doivent répondre à un strict ensemble de critères. Le comité de sélection comprend à la fois des représentants de la société civile et des membres de la cour suprême. Les magistrats de Tipikor sont ensuite nommés par le président pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois seulement. Avec la législation de 2002, les tribunaux Tipikor rendaient leur verdict avec un jury de cinq membres, dont trois devaient obligatoirement être des juges ad hoc: ceci pour diminuer l'influence des juges de carrière, considérés comme plus corruptibles. Mais depuis la réforme de 2009, adoptée à la suite d'un arrêt de la cour constitutionnel de 2006 qui invalidait le système Tipikor, il revient au président du tribunal Tipikor de chaque district (un juge de carrière) de déterminer la répartition des juges de carrière et des juges ad hoc au sein de chaque jury (Schütte 2016a).

Les procédures spécifiques de nomination et de révocation des juges anti-corruption sont un sujet d'autant plus sensible quand l'intégrité des membres de l'appareil judiciaire est remise en question. En Slovaquie, la principale menace semblait provenir des réseaux criminels capables de faire chanter ou de soudoyer des magistrats. En Indonésie, c'était l'influence omniprésente de puissantes élites sur les tribunaux ordinaires, ainsi que la corruption endémique de l'appareil judiciaire. Pour autant, il n'est pas toujours nécessaire d'adopter des procédures spécifiques pour garantir l'intégrité des magistrats. La plupart des pays ayant mis en place des tribunaux anti-corruption spécialisés ne se sont pas dotés de telles mesures – il reste toutefois difficile de déterminer si c'est parce que les décideurs ont estimé que cela n'était pas nécessaire ou si cela relève d'autres considérations pratiques ou politiques. Il est tout aussi important de garder à l'esprit que l'adoption de procédures spécifiques ne suffit pas à garantir l'intégrité des magistrats: elles ne sont au mieux qu'une composante d'une stratégie plus vaste visant à promouvoir l'intégrité au sein de l'appareil judiciaire

qui peut s'avérer plus ou moins utile selon les contextes. L'intérêt de telles mesures est plus évident lorsque l'appareil judiciaire dans son ensemble est particulièrement vulnérable aux pressions extérieures en matière de corruption, ce qu'une méthode particulière de nomination peut permettre d'éviter.

4.4 Compétences des tribunaux anti-corruption

Les compétences des tribunaux anti-corruption peuvent varier d'un pays à l'autre. Pour simplifier, ces variations concernent trois grands domaines (en plus de la distinction entre tribunaux du premier degré et cours d'appel, déjà évoquée précédemment): a) les infractions concernées; b) la gravité de l'infraction (généralement mesurée au montant en jeu); c) la place des accusés dans la hiérarchie de la fonction publique.

Type d'infraction: la plupart des tribunaux anti-corruption traitent d'un vaste éventail d'infractions de corruption ou liées à la corruption. Certains des tribunaux spécialisés que nous avons classés dans la catégorie «tribunaux anti-corruption» ont en fait une compétence plus large qui couvre non seulement la corruption et les crimes économiques, mais aussi un certain nombre d'autres infractions graves. En Croatie par exemple, les tribunaux USKOK ont compétence non seulement en matière de grande corruption, mais aussi sur diverses infractions liées au crime organisé (RAI2016; SELDI 2014; Balkan Insight 2008). En Bulgarie, la cour pénale spécialisée (et la cour d'appel spécialisée qui lui correspond) a également compétence en matière de criminalité organisée en plus des affaires de corruption (Kuzmova 2014; Lawyers-Bulgaria 2016). En Slovaquie, le tribunal pénal spécial a compétence en matière de criminalité organisée et de meurtres avec préméditation, ainsi que de corruption et de blanchiment d'argent (Stephenson 2016b). Au Népal, la cour spéciale, en plus de la corruption et du blanchiment d'argent, est compétente en matière de «haute trahison» (Parajuli 2010). À l'inverse, certains tribunaux anti-corruption voient leur sphère de compétence étroitement limitée à un ensemble d'infractions spécifiques liées à la corruption. C'est par exemple le cas au Sénégal, où la Cour de répression de l'enrichissement illicite, comme son nom l'indique, n'est compétente qu'en matière d'enrichissement illicite – l'usage d'une position publique ou d'une relation avec les pouvoirs publics pour détourner des fonds publics – et «tout délit de corruption ou de recel connexe» (loi n° 81-54). Certains responsables, dont le président Macky Sall, plaident pour faire de la CREI en une «Cour de répression des infractions économiques et financières» et élargir sa sphère de compétence (Djiba 2014).

Gravité de l'infraction: la plus souvent, la sphère de compétence des tribunaux anti-corruption se définit davantage en fonction de la nature de l'infraction plutôt que de sa gravité. Dans certains pays, néanmoins, le tribunal anti-corruption ne traite que les affaires impliquant une certaine somme d'argent. Au Cameroun par exemple, la cour pénale spécial n'a compétence que sur les affaires de détournement de fonds impliquant des sommes particulièrement élevées; les autres dossiers sont traités par les tribunaux ordinaires (Iliasu 2014). Aux Philippines, la loi sur la Sandiganbayan a récemment été modifiée pour restreindre sa sphère de compétence aux affaires impliquant des sommes supérieures à un certain seuil (Stephenson 2016a).

Identité du défendeur: certains tribunaux anti-corruption sont limités dans leur sphère de compétence, non seulement à un certain type d'infractions, mais aussi à un certain type de prévenus. La Sandiganbayan philippine, par exemple, n'a compétence que sur les dossiers impliquant des hauts responsables (Stephenson 2016a). Il est intéressant de noter que le Burundi a pris la direction inverse: le tribunal anti-corruption est compétent pour un certain nombre de délits de corruption, mais seule la cour suprême peut se prononcer sur les accusations portées à l'encontre de hauts responsables (ministres, députés, sénateurs, généraux, gouverneurs de provinces et hauts magistrats) (Niyonkuru 2013).

Comme indiqué précédemment, il n'existe pas de modèle unique et universel pour définir la sphère de compétence d'un tribunal anti-corruption. Il n'en demeure pas moins possible de résumer certains des principaux avantages et inconvénients à la limitation des compétences d'un tribunal en jouant sur une ou plus des trois dimensions évoquées plus haut. Le premier avantage de la limitation des compétences d'un tribunal anti-corruption est simple: comme mentionné plus haut, l'efficacité d'un tribunal repose largement sur le ratio juges-dossiers. Deux leviers permettent d'améliorer ce ratio: l'augmentation du nombre de magistrats ou la diminution du nombre de dossiers. La deuxième option permet au tribunal de concentrer ses ressources sur les dossiers considérés comme prioritaires, ou ceux qu'il est particulièrement souhaitable de confier à un tribunal spécialisé. L'autre argument en faveur de la limitation de la sphère de compétence est politique. L'un des objectifs des tribunaux est de renforcer la confiance des citoyens envers la capacité de la Justice à lutter efficacement contre la corruption, face à la perception d'une certaine impunité pour les hauts placés et leurs proches. Par ailleurs, le fonctionnement d'un tribunal spécialisé peut engager d'importantes ressources publiques; ses magistrats sont parfois perçus comme privilégiés par rapport à leurs confrères d'autres juridictions: la pérennité du tribunal dépendra donc de la confiance sans cesse renouvelée des citoyens dans la nécessité de l'institution. Et celle-ci peut être remise en cause si les dossiers confiés au tribunal paraissent relativement mineurs. Il ne s'agit pas d'une critique purement hypothétique. Au Népal, par exemple, certains détracteurs de la cour spéciale ressassaient le fait qu'un grand nombre des dossiers qu'elle traite concernent l'émission de faux certificats de scolarité (Parajuli 2010). De même, en Slovaquie, plusieurs médias ont critiqué le fait que nombre des affaires jugées par la cour pénale spéciale concernaient des cas de petite corruption – parfois moins de 20 euros. Certains acteurs de la société civile militent depuis pour que la sphère de compétence de la cour spéciale soit limitée aux affaires les plus importantes (Stephenson 2016b).

Il ne s'agit toutefois pas de dire que la limitation de la sphère de compétence d'un tribunal anti-corruption est une bonne idée dans tous les cas – ni même dans une majorité des cas. Après tout, si un tribunal spécialisé constitue bel et bien un lieu privilégié pour statuer sur des affaires de corruption, alors l'extension de sa sphère de compétence permettra de profiter de ses avantages (plus grande efficacité, expertise, intégrité, etc.) sur un nombre plus important de dossiers. De plus, même les affaires «mineures» de corruption peuvent avoir leur importance: soit parce que leur accumulation peut avoir un fort impact sur la société, soit parce que des cas apparemment minimes de corruption peuvent s'inscrire dans un réseau criminel plus vaste. Enfin, l'affirmation selon laquelle l'extension de la sphère de compétence jusqu'aux cas de «petite corruption» risque de nuire à la confiance des citoyens vis-à-vis du tribunal anti-corruption ou de la stratégie du gouvernement en matière de lutte contre la corruption est essentiellement spéculative (Stephenson 2016b).

4.5 Relations avec le parquet

Bien souvent, les tribunaux anti-corruption spécialisés sont directement liés aux autorités anti-corruption ou à des branches similaires du ministère public, et leur sphère de compétence est limitée aux dossiers instruits par ces dernières. Parfois même, l'agence anti-corruption est seule compétente pour déposer un dossier devant le tribunal anti-corruption. Dans certains tribunaux anti-corruption, particulièrement dans les pays influencés par le modèle inquisitoire français, des procureurs et des enquêteurs spécialisés sont intégrés à l'institution elle-même et ont compétence exclusive pour porter une affaire devant le tribunal – ils peuvent également instruire des dossiers déposés par d'autres entités. C'est le cas, par exemple, du Burundi (IMF 2010; Tate 2013), du Cameroun (Iliasu 2014), et du Sénégal (Loi No. 81-54). À l'inverse, certains tribunaux anti-corruption traitent des dossiers instruits par le parquet (non-spécialisé), soit parce que le pays ne dispose pas d'agence anti-corruption, soit parce que celle-ci n'est pas compétente pour instruire les dossiers directement. En Malaisie et au Kenya, par exemple, il revient au parquet (et non à l'agence anti-corruption) de déposer des dossiers devant le tribunal anti-corruption (Yusoff, Murniati, and

Greyzilius 2012; UNODC 2013; EACC n.d.). De même, en Afghanistan, c'est le ministère public qui instruit les dossiers présentés aux tribunaux anti-corruption (Civil-Military Fusion Centre 2012; Ziems 2014).

Dans certains pays, le tribunal anti-corruption peut traiter indifféremment les dossiers déposés par l'agence anti-corruption ou ceux déposés par le ministère public. En Ouganda, par exemple, la division anti-corruption de la Haute Cour traite aussi bien les dossiers déposés par le ministère public que ceux déposés par le bureau de l'inspecteur général (l'agence anti-corruption ougandaise), ou par l'administration fiscale (Schütte 2016b).

L'Indonésie représente un exemple particulièrement intéressant à cet égard: le pouvoir de déposer des dossiers devant les tribunaux Tipikor a été réattribué suite à un arrêt de la cour constitutionnelle. Selon la loi originale de 2002, seule l'agence anti-corruption (la KPK) pouvait déposer des dossiers devant les tribunaux Tipikor; les dossiers déposés par le ministère public étaient traités par les tribunaux ordinaires. En 2006, la cour constitutionnelle indonésienne a estimé que ce système à deux vitesses était contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi. L'argument derrière cette décision était que deux défendeurs accusés du même délit pourraient être jugés par deux institutions différentes – composées différemment, fonctionnant différemment et ne présentant pas le même taux de condamnation – selon l'entité (la KPK ou le ministère public) qui avait instruit le dossier (Butt and Schütte 2014). La révision de 2009 a corrigé ce défaut en disposant que toutes les affaires de corruption soient déférées devant les tribunaux Tipikor, qu'elles aient été instruites par la KPK ou par le ministère public.

Il est donc un élément que le réformateur se doit de garder à l'esprit: l'efficacité d'un tribunal anti-corruption dépend dans une large mesure de l'efficacité de l'entité ou des entités compétentes pour instruire les dossiers. Si ces dernières sont inefficaces, c'est le processus dans son ensemble qui est entravé: en d'autres termes, la force de la chaîne dépend de son maillon le plus faible. Dans de nombreux pays, les tribunaux anti-corruption semblent se montrer à la hauteur de la tâche quand il s'agit de traiter les affaires déférées devant eux; pour autant, les affaires les plus retentissantes – celles qui justifient le plus l'existence d'un tribunal spécialisé – n'y sont pas traitées car pas instruites par l'agence anti-corruption ou le ministère public. On peut en effet comprendre qu'une élite corrompue s'accommode d'un tribunal anti-corruption libre de toute interférence tant qu'elle peut exercer des pressions sur les procureurs ou les forces de l'ordre pour éviter tout risque sérieux de poursuites. En Slovaquie par exemple, de nombreuses critiques s'élèvent contre cet état de fait qui conduit à l'absence de condamnation de hauts responsables devant la cour pénale spéciale (Stephenson 2016b).

Dans quelle mesure le tribunal spécialisé peut-il influencer l'attitude du parquet: la question est sujette à débat. Prenons par exemple le cas de Philippines, où de nombreux observateurs ont noté que le bureau de l'Ombudsman est souvent responsable des délais à rallonge dans les dossiers traités par la Sandiganbayan, en étant pas suffisamment préparé les jours d'audience et en réclamant d'interminables ajournements. Certains experts estiment que la Sandiganbayan pourrait pousser les services de l'Ombudsman à s'améliorer en se montrant moins conciliante (en étant par exemple moins prompte à accepter les ajournements); d'autres, en revanche, trouvent cette position irréaliste et plaident plutôt en faveur d'une réforme du bureau de l'Ombudsman lui-même (Stephenson 2016a).

L'idée générale ici est qu'il est nécessaire d'envisager le système judiciaire anti-corruption dans son ensemble (avec toutes ses composantes: agence anti-corruption, parquet, tribunal spécialisé, forces de l'ordre, etc.) et de concevoir le dispositif de manière à ce que toutes les différentes branches travaillent effectivement de concert.

5. Conclusion

Frustrés de l'incapacité de l'appareil judiciaire à se montrer un rempart efficace à la corruption, de nombreux pays ont mis en place des tribunaux anti-corruption spécialisés. À bien des égards, les arguments du débat sur la spécialisation judiciaire dans le contexte de la lutte contre la corruption sont similaires à ceux avancés dans des contextes différents. Les dossiers de corruption n'en présentent pas moins un certain nombre de thématiques et de difficultés qui leur sont spécifiques. L'argument le plus fréquemment cité en faveur de la création d'une chambre judiciaire dédiée au traitement des affaires de corruption est le besoin d'une plus grande efficacité et de rapidité dans le traitement des dossiers, ainsi que la nécessité afférente de montrer aux citoyens du pays et à la communauté internationale que les pouvoirs publics prennent la corruption au sérieux. Dans certains pays, les doutes quant à la capacité des tribunaux ordinaires à traiter des affaires de corruption de manière impartiale et sans corruption ont également pesé dans la décision de créer des tribunaux spécialisés. L'intérêt d'une plus grande expertise technique, souvent mis en avant pour justifier d'autres types de spécialisation, semble n'être qu'une considération d'ordre secondaire dans la plupart des pays ayant mis en place des tribunaux anti-corruption spécialisés.

Si l'objet de cette note de synthèse n'était pas de réaliser un examen systématique de l'efficacité des tribunaux anti-corruption évoqués, il paraît néanmoins raisonnable d'affirmer que le bilan de ces institutions est mitigé. Dans certains pays, les tribunaux spécialisés semblent jouer un rôle positif, tandis que dans d'autres les résultats s'avèrent décevants, et plusieurs des tribunaux d'abord vus comme des modèles de réussites ont ensuite rencontré des difficultés majeures et des reculs importants.

Des recherches plus approfondies seraient nécessaires pour une évaluation plus définitive des succès et des échecs des différentes expériences présentées ici, ainsi que de la pertinence de tel ou tel modèle pour un contexte particulier. Il faudra pour cela être en mesure d'accéder aux données de base concernant les dossiers traités par ces tribunaux (nombre de dossiers, type d'infraction, nature des défendeurs, durée des procès, verdicts) et, à des informations d'ordre plus général sur les tribunaux et les juges. Il s'agira dans certains cas de collecter ces données pour pouvoir les analyser. En l'absence de ces données, il sera très difficile de déterminer dans quelle mesure la spécialisation a changé la donne. Pour le décideur public, cela signifie qu'avant d'envisager la création d'un nouveau tribunal il doit se livrer à l'analyse du système existant et de ses mécanismes en se basant sur des éléments concrets.

Il est donc essentiel de bien connaître le contexte avant de choisir parmi les différentes possibilités. L'encadré 2 offre une liste synthétique des principales questions à se poser et des choix à effectuer pour faciliter la prise de décision. Il est par exemple possible de choisir de créer un tribunal anti-corruption séparé, ou simplement de confier à certains magistrats la tâche de juger les affaires de corruption. Un tribunal anti-corruption spécialisé peut statuer sur des affaires en première instance, fonctionner comme une cour d'appel, ou faire les deux. Il peut être de taille modeste ou plus importante, avec une sphère de compétence plus ou moins large. La nomination et la révocation des magistrats appelés à y siéger peuvent faire l'objet de dispositions spécifiques; les audiences et les appels peuvent suivre des procédures particulières, qui peuvent être simplifiées. Il existe un certain nombre de modèles différents pour s'engager dans la voie de la spécialisation judiciaire dans ce domaine, sans qu'on puisse dégager une seule bonne approche ni un ensemble de bonnes pratiques clairement identifiées. Le décideur envisageant de créer un tribunal spécialisé devra ainsi prendre en considération les problèmes spécifiques auxquels la spécialisation se propose de remédier, ainsi que d'autres aspects de l'environnement politique, juridique et institutionnel du pays qui pourraient s'avérer problématiques ou affecter d'une manière ou d'une autre le fonctionnement du tribunal.

Encadré 2. Tribunaux anti-corruption: les choix préalables

Pourquoi la spécialisation est-elle nécessaire ou réclamée? Est-ce par besoin d'efficacité et d'expertise et/ou pour des questions d'intégrité et d'indépendance dans un contexte où les tribunaux ordinaires n'ont plus la confiance des citoyens? Existe-t-il d'autres raisons? La mise en place d'un dispositif spécifique est-elle la meilleure solution face aux difficultés rencontrées? Y a-t-il d'autres possibilités?

Les raisons présidant à la création d'un tribunal anti-corruption doivent être présentes à l'esprit des décideurs lorsque qu'ils s'apprêtent à effectuer un certain nombre de choix importants concernant le modèle de spécialisation:

- **La place du tribunal anti-corruption dans la hiérarchie judiciaire:** s'agira-t-il un tribunal de première d'instance, d'une cour d'appel, ou des deux? Devant quelle juridiction supérieure sera-t-il possible de faire appel (le cas échéant) des décisions de ce tribunal?
- **La taille du tribunal.** Combien de magistrats sont-ils amenés à siéger au sein du tribunal anti-corruption, ou à être désignés comme juges anti-corruption spécialisés? La spécialisation comporte le risque de mobiliser des ressources qui sont nécessaires dans le cadre de réformes plus vastes. Le vivier de magistrats est-il suffisamment important pour que l'on puisse y puiser? Si les juges travaillent de manière inefficace ou ne disposent pas de l'expertise suffisante en raison du manque de ressources et de formation, la réponse doit-elle être globale, ou bien faut-il donner la priorité à des domaines spécifiques comme la lutte contre la corruption?
- **La sphère de compétence du tribunal anti-corruption:** quel type de dossier sera-t-il amené à traiter? Sa compétence en matière de corruption sera-t-elle étendue ou strictement limitée? Le cas échéant, quelles en seront les limites?
- **La relation entre le tribunal anti-corruption et le parquet anti-corruption,** (par exemple, l'agence anti-corruption du pays, si celle-ci existe). L'efficacité d'un tribunal anti-corruption dépend dans une large mesure de l'efficacité des entités ayant compétence pour y instruire des dossiers.
- **Faut-il adopter des dispositions particulières quant à la nomination, à la révocation ou aux conditions de travail des magistrats du tribunal anti-corruption?** Doivent-ils être employés aux mêmes conditions que les autres magistrats occupant une place similaire dans la hiérarchie judiciaire?
- **Faut-il adopter des procédures radicalement différentes pour les tribunaux anti-corruption,** en comparaison à celles qui s'appliquent aux affaires pénales traitées devant les tribunaux ordinaires? Si c'est l'inadéquation des procédures au sein de l'appareil judiciaire qui a poussé à la spécialisation, et si ces procédures ne peuvent ou ne doivent pas être modifiées à l'échelle de tout le système, il peut être avantageux de développer des procédures spécifiques.

Bibliographie

- Balkan Insight. 2008. «Croatia Sets Up Anti Corruption Courts.» 28 November. <https://goo.gl/UmvfV1>.
- Baum, L. 2011. *Specializing the Courts*. Chicago: University of Chicago Press.
- BBC News. 2009. «US Demands Afghan 'Bribery Court.'» 15 November. <https://goo.gl/7Otnai>.
- Birzeit University. 2013. «Birzeit's Law Institute and UNDP Agree on Anti-Corruption Assistance Project.» 20 May. West Bank, Palestine. <https://goo.gl/HQWhuo>.
- Boone, J. 2010. «Afghan Anti-Corruption Court Tries Briton on Bribe Charge.» *Guardian*, 25 March. <https://goo.gl/ntRSrN>.
- Borda, N., and E. Sanchez Alonso. 2016. «The New Mexican National Anti-Corruption System Is Published.» *HaynesBoone News*, 26 July. <https://goo.gl/yRoaj5>.
- Butt, S., and S. Schütte, S. 2014. «Assessing Judicial Performance in Indonesia: The Court for Corruption Crimes.» *Crime, Law and Social Change* 62 (5): 603–19.
- Chowdhury, G. S. 2007. «Country Report: Bangladesh.» Resource Material Series No. 71, 103–12. Tokyo: UNAFEL.
- Civil-Military Fusion Centre. 2012. *Corruption and Anti-Corruption Issues in Afghanistan*. Norfolk, VA: NATO Civil-Military Fusion Centre. <https://goo.gl/O6AwkN>.
- Daily Nation* (Kenya). 2015. «How Corruption Suspects Use Courts to Derail and Stop Prosecution.» 19 December. <https://goo.gl/9M2xKc>.
- Dawn. 2005. «286 Cases Pending with Accountability Courts: Official.» *Dawn.com*, 7 May. <https://goo.gl/HgPczZ>.
- Director of Public Prosecutions, Kenya. 2014. *Annual Anti-Corruption Report by the Director of Public Prosecutions*. Nairobi.
- Dix, S. 2011. *Corruption and Anti-Corruption in Nepal*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation. <https://goo.gl/3VtSQa>.
- Djiba, J. L. 2014. «Suppression de la CREI au profit de la CRIEF: Focus sur le tour de passe-passe de Macky Sall.» *PressAfrik*, 18 February. <https://goo.gl/8a8FLW>.
- Dorić, P. 2016. «Croatia.» Freedom House. <https://goo.gl/3Fbz8C>.
- EACC (Ethics and Anti-Corruption Commission, Kenya). n.d. *The Anti-Corruption and Economics Crimes Act 2003 Explained: A Manual for Public Officers and Members of the Public*. <https://goo.gl/B0twBu>.
- Eastern Partnership Civil Society Forum of the Republic of Moldova. 2015a. «Declaration: Imitation of Justice Sector Reform and Fight Against Corruption in the Republic of Moldova.» 8 December.
- . 2015b. «Moldovan PM Welcomes Creation of Working Group on Relaunching Anti-corruption System.» 10 October.
- Fombad, C. M. 2015. «Update: Researching Cameroonian Law.» Hauser Global Law School Program, New York University School of Law. <https://goo.gl/1FupDZ>.
- Gramckow, H., and B. Walsh. 2013. *Developing Specialised Court Services: International Experiences and Lessons Learned*. Justice and Development Working Paper 81946. Washington, DC: World Bank Legal Vice Presidency.
- GTP (Government Transformation Programme, Malaysia). 2010. «Fighting Corruption.» In *GTP Roadmap*, chap 7. Putrajaya: Government of Malaysia. <https://goo.gl/4IlohK>.
- . 2012. *Annual Report 2012*. Putrajaya: Government of Malaysia. <https://goo.gl/cfLzgc>.
- Guardian*. 2010. «US Embassy Cables: Croatian Politician Tells of Former PM's Attempt to Avoid Corruption Investigation.» 9 December.
- Gul, A. 2015. «Afghan Anti-Corruption Report Faults Judiciary.» *VOA News*, 17 September. <https://goo.gl/WyYT0L>.
- Gutcher, L. 2011. «Afghanistan's Anti-Corruption Efforts Thwarted at Every Turn.» *Guardian*, 19 July. <https://goo.gl/yyopwL>.
- Heidler, S. 2016. «Thailand Introduces New Anti-Corruption Court.» *Al Jazeera News*, 2 October. <https://goo.gl/zaGLmB>.

- Ikonomi, I. 2016. «US, EU Back Albania's Regional Center to Fight Radicalism.» VOA News, 14 April. <https://goo.gl/TXySHG>.
- Iliasu, M. 2014. *The Creation of the Cameroon Special Criminal Court: Better Days for Criminals*. <https://goo.gl/6KIYS>.
- IMF (International Monetary Fund). 2010. *Burundi: Poverty Reduction Strategy Paper: Second Implementation Report*. Country Report 10/312. Washington, DC.
- Johnsøn, J., H. Mathisen, H. Hechler, and L. de Sousa. 2011. *How to Monitor and Evaluate Anti-Corruption Agencies: Guidelines for Agencies, Donors, and Evaluators*. U4 Issue 2011:8. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Kapama, F. 2016. «Tanzania: Corruption Court Starts Its Operations.» *Tanzania Daily News*, 8 September. <https://goo.gl/LE1uF3>.
- Know Your Country. 2016. *Cameroon: Risk & Compliance Report*. <https://goo.gl/PRnxQT>.
- Koirala, B. P., K. Khadka, and Y. Timsina. 2015. *Anti-Corruption Interventions in Nepal: Policy, Practices and Possible Collective Interventions*. Kathmandu: Royal Norwegian Embassy.
- Kuris, G. 2014. *From Underdogs to Watchdogs: How Anti-Corruption Agencies Can Hold Off Potent Adversaries*. Princeton, NJ: Innovations for Successful Societies.
- Kuzmova, Y. 2014. «The Bulgarian Specialized Criminal Court After One Year: A Misplaced Transplant, an Instrument of Justice, or a Tool of Executive Power?» *Boston University International Law Journal* 32: 227–64. <https://goo.gl/zHN19I>.
- Lawyers-Bulgaria. 2016. «A Guide to Bulgarian Courts.» <https://goo.gl/ITMI5y>.
- LegiGlobe. 2015. «Sénégal: Les juridictions spécialisées.» <https://goo.gl/HjFsul>.
- Marijan, R. 2008. «Supreme Court Judges Not Transferring to USKOK.» Dalje.com, 16 November. <https://goo.gl/INAvZo>.
- Martini, M. 2014. «Anti-Corruption Specialisation: Law Enforcement and Courts.» Transparency International Anti-Corruption Helpdesk answer. <https://goo.gl/3AKQ0f>.
- Mansour, V. 2014. «Sénégal: La CREI inapte pour juger Karim Wade selon les ONG.» *Afrique Inside*, 10 June. <https://goo.gl/W0MrlC>.
- Mason, W. 2011. *The Rule of Law in Afghanistan: Missing in Inaction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meagher, P. 2004. *Anti-Corruption Agencies: A Review of Experience*. IRIS Discussion Papers on Institutions & Development, no. 04/02. College Park: Center for Institutional Reform and the Informal Center (IRIS), University of Maryland.
- Miller, D. E. 2010. «Palestine Authority Inaugurates Anti-Corruption Court.» *Jerusalem Post*, 24 October. <https://goo.gl/il49oI>.
- Niyonkuru, A. P. 2013. «Anti-Corruption Court of Burundi: When the Question of Jurisdiction Arises in Reverse Direction.» Konrad Adenauer Stiftung African Law Study Library, vol. 16. Nairobi: Konrad Adenauer Stiftung, Rule of Law Program for Sub-Saharan Africa.
- NST. 2011. «18 Special Courts for Graft Cases Now Open.» *Malaysia Today*, 23 February. <https://goo.gl/oup7Cy>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2013. *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models*. 2d ed. Paris.
- . 2015. *Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. Paris.
- Onyekwere, J., G. Dunia, and Y. A. Ojo. 2015. «Discordant Tunes over Establishment of Specialised Anti-Corruption Courts.» *Guardian*, 15 September.
- PACC (State of Palestine Anti-Corruption Commission). *The National Strategy on Anti-Corruption 2012–2014*. Ramallah.
- Parajuli, S. P. 2010. «Criminal Justice Response to Corruption in Nepal.» Resource Material Series No. 80. Tokyo: UNAFEI.
- Piet, B. 2014. «Corruption Court Worsens Judicial Delays.» Mmegi Online, 16 October. <https://goo.gl/jN1hq1>.

- Poudel, M. S. 2012. «A Summary of Anti-Corruption Measures in Nepal.» Resource Material Series No. 86. Tokyo: UNAFEL.
- RAI (Regional Anti-Corruption Initiative). 2016. «Croatia Anti Corruption Institutional Framework.» <https://goo.gl/OosmY5>.
- Ringera, A. 2009. «Slow Court System Frustrating War against Corruption.» *Daily Nation* (Kenya), 5 September. <https://goo.gl/jNUqNI>.
- Salaudeen, L. 2015. «Anti-Graft War: A Case for Special Court.» *Nation* (Nigeria), 31 August.
- Schütte, S. A. 2016a. *Specialised Anti-Corruption Courts: Indonesia*. U4 Brief 2016:4. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Schütte, S. A. 2016b. *Specialised Anti-Corruption Courts: Uganda*. U4 Brief 2016:5. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Schütte, S. A., and S. Butt. 2013. *The Indonesian Court for Corruption Crimes: Circumventing Judicial Impropriety?* U4 Brief 2013:5. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- SELDI (Southern European Leadership for Development and Integrity). 2014. *Anti-Corruption Reloaded: Assessment of Southeast Europe*. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Shapi, B. 2015. «Corruption Court Completes Two Cases.» *Botswana Daily News*, 4 February. <https://goo.gl/O1OkWV>.
- Stephenson, M. 2016a. *Specialised Anti-Corruption Courts: Philippines*. U4 Brief 2016:3. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Stephenson, M. 2016b. *Specialised Anti-Corruption Courts: Slovakia*. U4 Brief 2016:2. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre.
- Tate, T. 2013. «A Commitment to End Corruption or Criminalize Anti-Corruption Activists? A Case Study from Burundi.» *Journal of Human Rights Practice* 5 (3):478–88.
- Timchia, Y. 2013. «Cameroon, Where One Can Legally Pay Their Way Out of Jail.» *Africa Review*, 26 January. <https://goo.gl/kVUhSd>.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2012. «PACC and UNDP Sign USD 270,000 Agreement to Enhance Anti-Corruption Efforts.» Press release, 30 August. <https://goo.gl/jNO1zE>.
- . 2016. *European Anti-Corruption Agencies: Key Preventive Mechanisms*. Ukraine.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2013. *Country Review Report of Malaysia*. <https://goo.gl/iK0Oog>.
- . 2014a. *Country Review Report of the Republic of Botswana*. <https://goo.gl/kXhMIW>.
- . 2014b. *Final Independent Project Evaluation of the Support to the Fight Against Corruption: IDN/T81 Indonesia*.
- USAID Uganda. 2010. *Anti-Corruption Country Threshold (ACT) Program: Final Narrative Report*. Kampala. <https://goo.gl/NvMKw6>.
- World Bank. 2011. *Malaysia Court Backlog and Delay Reduction Program: A Progress Report*. <https://goo.gl/Wgo991>.
- Yusoff, A. Y., S. Murniati, and J. Greyzilius. 2012. *Combating Corruption: Understanding Anti-Corruption Initiatives in Malaysia*. Kuala Lumpur: IDEAS Malaysia.
- Ziems, K. 2014. *The Rule of Law in Afghanistan: A Primer for Practitioners: Volume 1*. US Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs Office in Afghanistan and Pakistan.
- Zimmer, M. 2009. «Overview of Specialised Courts.» *International Journal for Court Administration* 2 (1): 46–60.

Lois et jurisprudence

Croatia. Law on the Office for the Suppression of Corruption and Organised Crime, 2004. Unofficial translation at <https://goo.gl/WPB8jN>.

Kenya. Anti-Corruption and Economic Crimes Act, 2003.

Pakistan. National Accountability Ordinance XVIII of 1999, as modified in 2010. <https://goo.gl/Wqxl18>.

Palestine. Law by Decree No. (7) 2010: Pertaining to the Amendment of the Law of Illegal Gain No. (1) 2005. <https://goo.gl/nJiQQA>.

Philippines. Re: Problem of Delays in Cases Before the Sandiganbayan. A. M. No. 00805SC. November 28, 2001 (en banc). <https://goo.gl/Tebfxi>.

Senegal. Loi No. 81-54 du 10 juillet 1981: créant un Cours de Répression de l'Enrichissement Illicite. Published in *Journal Officiel de la République du Sénégal*, 24 July 1981, 715–17. <https://goo.gl/nSMTLU>.

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

P.O.Box 6033 Bedriftssenteret
N-5892 Bergen, Norway

Adresse:
Jekteviksbakken 31, Bergen

Cette publication est disponible sur notre site:
<http://www.u4.no/publications-2-fr-FR/>

MOTS CLES:

Judiciaire
Tribunaux
anti-corruption

Kenya
Malaisie
Mexique
Népal
Ouganda
Pakistan
Palestine
Philippines
Sénégal
Slovaquie
Tanzanie
Thaïlande

Afghanistan
Bangladesh
Botswana
Bulgarie
Burundi
Cameroun
Croatie
Indonésie

La frustration générée par l'incapacité du système judiciaire ordinaire à traiter les affaires de corruption de manière satisfaisante a motivé de nombreux États à se doter d'une agence spécialisée dans la lutte contre la corruption. Si les agences anti-corruption dotées de compétences d'enquête et/ou de poursuite ont attiré beaucoup d'attention, la spécialisation judiciaire est un aspect de plus en plus populaire des stratégies nationales de lutte contre la corruption.

L'argument le plus commun en faveur de la création de tribunaux anti-corruption spécialisés est le besoin d'une plus grande efficacité dans la résolution des affaires de corruption et la nécessité de montrer aux citoyens comme à la communauté internationale que l'État prend la lutte contre la corruption au sérieux. Dans certains pays, il existe une certaine anxiété vis-à-vis de la capacité des tribunaux ordinaires à traiter les affaires de corruption de manière impartiale et sans être eux-mêmes affectés par la corruption. Ceci a également joué un rôle important dans la décision de créer des tribunaux anti-corruption spécialisés.

Les tribunaux anti-corruption existants ne sont pas tous identiques. De nombreux aspects varient d'un tribunal à l'autre: leur taille, leur place au sein de la hiérarchie judiciaire, les processus de sélection et de révocation des juges varient, de même l'étendue de leur sphère de compétence, le déroulement des procès, les recours en appel, ainsi que leur relation avec les procureurs anti-corruption. Ces choix institutionnels nécessitent des compromis: bien qu'il n'existe pas de véritables «bonnes pratiques» pour les tribunaux anti-corruption spécialisés, les modèles et expériences existants peuvent servir de guide aux décideurs publics désireux de mettre en place une institution de ce type. Ceux-ci doivent en effet décider si ces tribunaux doivent opter pour des procédures considérablement différentes de celles des cours pénales ordinaires concernant le recrutement et la révocation et les conditions de travail des juges des tribunaux anti-corruption.