

# Les enjeux de la corruption sur le continent américain: une réflexion sur le rôle du Système interaméricain de protection des droits humains dans la consolidation des politiques de lutte contre la corruption

ELISE HANSBURY ET BERNARD DUHAIME

## *Résumé*

Les institutions et régimes internationaux de lutte contre la corruption et de protection des droits de la personne ont évolué en vase clos depuis leur mise sur pied. Or, des études récentes démontrent la nécessité d'intégrer une approche axée sur la protection des droits humains dans les politiques de lutte contre la corruption, en raison précisément des effets négatifs qu'ont les pratiques de corruption institutionnalisées sur la jouissance des droits garantis. De plus, le continent américain n'échappe pas à cette réalité: il est, d'une part, aux prises avec un problème grave de

## *Abstract*

International institutions involved in the fight against corruption and in the protection of human rights have evolved in isolation since their inception. However, recent studies have shown the need to integrate, within anti-corruption policies, an approach oriented towards the protection of human rights. This need flows from the negative impacts that institutionalized practices of corruption have on the enjoyment of human rights. The American continent is no exception to this reality: it is, on the one hand, struggling with grave problems of corruption that have important

---

Elise Hansbury, doctorante au Département de sciences juridiques de la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal, membre étudiante au Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), UQAM. Les recherches ayant mené à la rédaction du présent article ont été rendues possibles et se sont inscrites dans la programmation scientifique du CIRDIS.

Bernard Duhaime, professeur au Département de sciences juridiques de la Faculté de science politique et de droit de l'Université du Québec à Montréal, membre du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS), UQAM et membre du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, Conseil des Droits de l'Homme, Organisation des Nations Unies.

corruption qui a des répercussions substantielles sur la protection des droits de la personne dans la région. Il s'est doté, d'autre part, de cadres institutionnels et normatifs en matière de lutte contre la corruption et de protection des droits humains, qui évoluent de façon parallèle. Il est ainsi proposé de démontrer en quoi et dans quelle mesure les standards inter-américains de protection des droits humains peuvent effectivement contribuer à l'amélioration des politiques de lutte contre la corruption sur le continent.

*Mots-clés:* Système interaméricain de protection des droits humains; lutte contre la corruption; Organisation des États Américains; consolidation des institutions démocratiques; droit à la participation; droit d'accès à l'information; transparence.

repercussions for the protection of human rights in the region. It has, on the other hand, institutional and regulatory frameworks related to the fight against corruption and the protection of human rights, which have evolved in parallel. This article therefore assesses the extent to which Inter-American human rights standards may effectively contribute to improving anti-corruption policies and strategies on the continent.

*Keywords:* Inter-American human rights system; anti-corruption; Organization of American States; consolidation of democratic institutions; right to participation; right to access to information; transparency.

## INTRODUCTION

Les institutions et régimes internationaux de lutte contre la corruption et de protection des droits humains ont évolué en vase clos depuis leur mise sur pied. Or, des études récentes démontrent la nécessité d'intégrer une approche axée sur la protection des droits humains dans les politiques de lutte contre la corruption, en raison précisément des effets négatifs qu'ont les pratiques de corruption institutionnalisées sur la jouissance des droits garantis. De plus, le continent américain n'échappe pas à cette réalité: il est, d'une part, aux prises avec un problème important de corruption qui a des répercussions substantielles sur la protection des droits de la personne dans la région. Il s'est doté, d'autre part, de cadres normatifs institutionnels et normatifs en matière de lutte contre la corruption et de protection des droits humains, qui n'entretiennent entre eux aucun lien. Il est ainsi proposé de démontrer en quoi et dans quelle mesure les standards interaméricains de protection des droits humains peuvent effectivement contribuer à l'amélioration des politiques de lutte contre la corruption sur le continent.

Ainsi, selon le *Corruption Perceptions Index 2013*, réalisé par l'organisation *Transparency International* (TI), 66 pour cent des États du continent américain obtiennent un score inférieur à 50 pour cent. Qui plus est, la majorité des citoyens des États latino-américains croit que la corruption, sous une forme ou une autre, a augmenté depuis la dernière enquête réalisée en 2011, et ce, malgré les mesures mises en place pour lutter contre la corruption au sein de ces États.<sup>1</sup> Entre 20 et 29,9 pour cent des personnes sondées en Colombie, au Paraguay et au Venezuela rapportent avoir payé un pot-de-vin en échange de l'accès à un service public, alors que ce score s'élève à 33 pour cent au Mexique. Enfin, les partis politiques, les forces policières et les opérateurs de justice sont souvent perçus comme étant les institutions les plus corrompues.<sup>2</sup>

De plus, même si les causes de la corruption varient d'un État à l'autre, plusieurs estiment que le legs des régimes autoritaires, caractérisés par la domination du pouvoir exécutif et la faiblesse corrélative du pouvoir législatif, l'absence fréquente de mécanismes de contrôle du pouvoir exécutif, l'existence d'un système de népotisme dans l'attribution des postes gouvernementaux, le sous-développement des services publics et la faiblesse des législations nationales ont favorisé le développement et l'institutionnalisation des pratiques de corruption dans la région.<sup>3</sup> À titre d'exemple, il a été démontré que l'exploitation des ressources naturelles sur le continent américain présente des conditions propices à la mise sur pied d'un système de corruption institutionnalisée, sous la forme d'activités de capture de rente et de clientélisme, au sein des États dont les institutions

<sup>1</sup> Transparency International, *Global Corruption Barometer 2013* (2013), Transparency International en ligne à <<http://www.transparency.org/gcb2013/report>> [*Global Corruption Barometer 2013*].

<sup>2</sup> *Ibid* à la p 10.

<sup>3</sup> Voir généralement Victor Abramovich, "From Massive Violations to Structural Patterns: New Approaches and Classic Tensions in the Inter-American Human Rights System" (2009) 6:11 *International Journal on Human Rights* 7 [Abramovich]; Patricio Maldonado et Gerardo D. Berthin, "Transparency and Developing Legal Framework to Combat Corruption in Latin America" (2003-04) 10 *Sw J Trade Am* 243, à la p 245; Karla E Salas, *Rapporteur's Report: Workshop on Creating an Anti-Corruption Agenda for Post Communist Societies: Learning from Latin America's Experiences*, 12th IACC, 17 novembre 2006 [Salas].

démocratiques sont faibles.<sup>4</sup> En effet, ces derniers sont généralement propriétaires des ressources naturelles localisées sur leur territoire;<sup>5</sup> cependant, ils n'ont généralement pas accès à l'expertise, aux technologies et aux capitaux nécessaires pour leur exploitation, ce qui peut établir des relations de dépendance envers les entreprises multinationales étrangères.<sup>6</sup> Cette situation est propice à la rencontre des intérêts du corrompu et du corrupteur afin de maintenir un monopole sur les revenus générés par l'exploitation de ces ressources, qui sont ainsi détournés des coffres de l'État.<sup>7</sup>

De la même manière, le *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010*, réalisé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a démontré l'impact des pratiques institutionnalisées de corruption sur la reproduction des inégalités dans la région, dont le taux est

<sup>4</sup> Eleanor R.E. O'Higgins, "Corruption, Underdevelopment, and Extractive Resources Industries: Addressing the Vicious Cycle" (2006) 16(2) *Business Ethics Quarterly* 235, à la p 236 [O'Higgins]. Voir généralement Carlos Leite et Jens Weidman, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth" Washington, IMF Working Paper WP/99/85, 1999; Ivar Kolstad et Tina Søreide, "Corruption in Natural Resource Management: Implications for Policy Makers" (2009) 34 *Resources Policy* 214 [Kolstad et Søreide]; Sambit Bhattacharyya et Roland Hodler, "Natural resources, democracy and corruption" (2010) 54 *European Economic Review* 608 [Bhattacharyya et Hodler].

<sup>5</sup> Alexandra Harrington, "Natural Integrity: the Relationship Between Anti-Corruption Law and Natural Resource Protection in Latin America" (2008–2009) 17 *Currents* 13, à la p 19 [Harrington].

<sup>6</sup> Bhattacharyya et Hodler, *supra* note 4 à la p 609; O'Higgins, *supra* note 4 aux pp 240–43.

<sup>7</sup> Kolstad et Søreide, *supra* note 4 aux pp 216–17; O'Higgins, *supra* note 4 à la p 241. Voir généralement Transparency International, *Global Report 2009: Corruption and the Private Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009. Voir finalement OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Indigenous and Tribal Peoples' Rights Over Their Ancestral Lands and Natural Resources: Norms and Jurisprudence of the Inter-American Human Rights System*, Doc off OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09 (2009), aux para 205 et s. [Rapport *Indigenous and Tribal Peoples' Rights*]. Dans ce rapport, la Commission démontre que malgré la protection constitutionnelle et législative accordée aux territoires autochtones dans la plupart des pays de la région, des pratiques de corruption, telles que l'octroi frauduleux de contrats de concession, le versement de pot-de-vin aux leaders des communautés, la réalisation de fausses études d'impacts environnementaux, permettent aux entreprises privées d'exploiter les ressources situées sur les terres des communautés autochtones, sans que celles-ci ne soient compensées équitablement. Elles sont, de ce fait, privées de leur droit à la terre. Voir notamment la section L'opérationnalisation du droit à la participation: l'accès égalitaire aux processus démocratiques.

le plus élevé au monde.<sup>8</sup> Ainsi, parmi les facteurs systémiques qui contribuent à la reproduction et à l'exacerbation des inégalités au sein d'une société, les pratiques de corruption, de clientélisme et de capture d'État par les élites économiques contribuent à l'affaiblissement des institutions démocratiques et de la représentation politique des groupes placés en situation de vulnérabilité au sein de leur société.<sup>9</sup> Ces derniers ont un accès réduit aux sphères du pouvoir afin d'influencer l'adoption de politiques publiques les concernant;<sup>10</sup> exclus des systèmes politiques, ils ne peuvent exercer pleinement à la fois leurs droits civils et politiques, notamment en raison de leur manque de représentation, mais également leurs droits économiques, sociaux et culturels, en ce que les politiques publiques ne tiennent pas compte de leurs besoins spécifiques, entre autres en matière d'éducation et de santé.<sup>11</sup>

Pourtant, le continent américain, sous l'égide de l'*Organisation des États Américains*<sup>12</sup> (OÉA), s'est doté dès 1996 d'un cadre normatif et institutionnel de lutte contre la corruption, composé de la *Convention interaméricaine contre la corruption*<sup>13</sup> (CICC) et du

<sup>8</sup> UNDP, *Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean 2010: Acting on the future: Breaking the intergenerational transmission of inequality*, San Jose, Editorama, 2010, à la p 16 [Regional Human Development Report]. Voir également, Transparency International, *The State of Anti-Corruption: Assessing Government Action in the Americas* (2009), Transparency International en ligne à <[http://archive.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2009/summit\\_of\\_the\\_americas](http://archive.transparency.org/news_room/in_focus/2009/summit_of_the_americas)>.

<sup>9</sup> *Ibid* à la p 20.

<sup>10</sup> *Ibid*.

<sup>11</sup> Voir Abramovich, *supra* note 3.

<sup>12</sup> L'Organisation des États américains est une organisation internationale régionale au sens de l'article 52 de la *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7 qui regroupe les États suivants: Antigua-et-Barbuda, Argentine, Les Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, Équateur, États-Unis, Grenade, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, Salvador, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela.

<sup>13</sup> *Convention interaméricaine contre la corruption*, 29 mars 1996, OASTS n° 58, 35 ILM 724 [CICC]. Les États ayant ratifié la CICC sont: Antigua-et-Barbuda, Argentine, Bahamas, Belize, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Dominique, Équateur, États-Unis, Grenade, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines, Salvador, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela.

*Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption* (MESICIC),<sup>14</sup> dont la mission vise la répression de la corruption ainsi que le renforcement de la coopération régionale en matière de lutte contre la corruption. L'OÉA dispose également d'un système régional de protection des droits de la personne, composé de la *Commission* et de la *Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme* (respectivement la Commission et la Cour). Le Système interaméricain de protection des droits humains (SIDH) a comme mission la promotion et la protection des droits garantis principalement par la *Convention américaine relative aux Droits de l'Homme* (*Convention américaine* ou *CADH*).<sup>15</sup>

Or, malgré les effets négatifs démontrés de la corruption sur la réalisation des droits de la personne, et notamment sur la participation des groupes placés en situation de vulnérabilité au sein de l'espace public, avec les conséquences qui en découlent sur la jouissance de l'ensemble de leurs droits, le MESICIC n'entretient pas de liens institutionnels avec le SIDH.<sup>16</sup> Cette situation n'est

<sup>14</sup> OÉA, Assemblée générale, 3<sup>e</sup> sess, *Mechanism for follow-up of implementation of the Inter-American Convention against Corruption*, Doc off OEA/Ser.P/AG/RES.1784 (XXXI-O/01) (2001) [MESICIC]. Tous les États parties à la *CICC* sont également parties au MESICIC.

<sup>15</sup> *Convention américaine relative aux Droits de l'Homme*, 22 novembre 1969, 1144 RTNU 123, OASTS n° 36, [*Convention américaine*]. Les États qui ont ratifié la *Convention américaine* ont également ratifié la *CICC*; l'inverse n'est cependant pas vrai: Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, le Belize, le Canada, la Guyane, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines et les États-Unis n'ont pas ratifié la *CADH*. Le Venezuela a, quant à lui, retiré son acceptation de la compétence de la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme tout en restant partie à la *CADH*.

Il existe d'autres instruments interaméricains de protection des droits de la personne, voir par exemple, *Charte de l'Organisation des États américains*, 30 avril 1948, 119 RTNU 3, modifiée par OASTS n° 1-A, par OASTS n° 66, par 1-E Rev. Doc off OEA/Ser.A/2 Add. 3 (SEPF), par 1-F Rev. Doc off OEA/Ser.A/2 Add.4 (SEPF), [*Charte OÉA*]; *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*, 1948, Res. XXX. Final Act, Ninth International Conference of American States, Doc off OEA/Ser.L/V/II.23/Doc.21, rev 6 (1979); *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, traitant des droits économiques, sociaux et culturels* (*Protocole de San Salvador*), 17 novembre 1988, OASTS n° 69; *Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture*, 9 décembre 1985, OASTS n° 67; *Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes*, 9 juin 1994, 33 ILM 1429.

<sup>16</sup> À cet égard, il est intéressant de constater que lors de la deuxième réunion de la Conférence des États parties au MESICIC, ceux-ci ont adopté un programme interaméricain de coopération en matière de lutte contre la corruption.

par ailleurs pas particulière au seul continent américain, mais plutôt représentative de l'ensemble des instruments et mécanismes internationaux et régionaux de lutte contre la corruption, lesquels évoluent en parallèle des régimes de protection des droits humains.

Des études récentes ont pourtant démontré la nécessité d'intégrer une dimension axée sur la protection des droits humains au sein des politiques de lutte contre la corruption afin de prévenir la mise en place de pratiques de corruption.<sup>17</sup> Ainsi, partant de l'hypothèse selon laquelle l'intégration d'une dimension axée sur la protection des droits humains au sein des politiques de lutte contre la corruption peut effectivement réduire les opportunités de mise en place de telles pratiques,<sup>18</sup> le présent texte entend démontrer dans quelle mesure les standards interaméricains en matière de participation citoyenne et de consolidation des systèmes de justice nationaux sont susceptibles de contribuer

---

Ce programme prévoit notamment de renforcer la coopération avec d'autres organisations et mécanismes internationaux de suivi, dont notamment ceux de l'OCDE, du Conseil de l'Europe, de la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, la Coopération pour l'Asie-Pacifique et le Fonds monétaire international. On remarque l'absence du renforcement des liens entre le MESICIC et le SIDH. Voir OÉA, Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption, *Programme interaméricain de coopération à la lutte contre la corruption*, Doc OEA/Ser.L/XXIII.2.2 MESICIC/CEP-II/doc.5/06 rev.2 (2006).

<sup>17</sup> Jan Wouters, Cedric Ryngaert et Ann Sofie Cloots, "The International Legal Framework Against Corruption" (2013) 14 *Melb. J. Int'l L.* 205, à la p 215 [Wouters, Ryngaert et Cloots]. Voir généralement, Martine Boersma, *Corruption: A Violation of Human Rights Law and a Crime Under International Law*, Cambridge, Intersentia, 2012 [Boersma]; Claudio Nash et Marianne González, *Transparencia, Lucha contra la Corrupción y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Santiago, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2012 [Nash et González]; International Council on Human Rights Policy, *Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda: Challenges, Possibilities and Opportunities*, 2010, International Council on Human Rights Policy en ligne à <[http://www.ichrp.org/files/reports/58/131b\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/58/131b_report.pdf)> [Int'l Council 2010]; Lyal S Sunga et Ilaria Bottigliero, *In-Depth Study on the linkages between Anti-Corruption and Human Rights for United Nations Development Program*, Lund (Suède), Raoul Wallenberg Institute, 2007.

<sup>18</sup> International Council on Human Rights Policy, *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, 2009, International Council on Human Rights Policy en ligne à <[http://www.ichrp.org/files/reports/40/131\\_web.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/40/131_web.pdf)> [Int'l Council 2009].



au renouvellement des stratégies de lutte contre la corruption sur le continent.<sup>19</sup>

Pour ce faire, il importe dans un premier temps de définir ce qu'on entend par corruption. Or, malgré l'absence d'un consensus sur une définition précise, il est généralement admis que la faiblesse des institutions démocratiques constitue une des causes principales de la mise en place et du maintien de pratiques institutionnalisées de corruption. C'est précisément ici que l'arrimage d'une dimension axée sur la protection des droits de la personne au sein des politiques de lutte contre la corruption s'avère nécessaire. En effet, si les pratiques de corruption ont des impacts négatifs substantiels sur la jouissance des droits humains, et plus particulièrement des droits des personnes et des groupes placés en situation de vulnérabilité, les droits de la personne, eux, s'intéressent particulièrement aux questions de discrimination systémique et de la consolidation de l'état de droit, qui devient un corollaire du renforcement des institutions démocratiques.

Nous verrons ainsi dans un deuxième temps que, malgré le fait que leurs institutions respectives ne travaillent pas conjointement, la consolidation des démocraties représentatives, qui est une des missions fondamentales de l'OÉA,<sup>20</sup> constitue le dénominateur commun aux instruments de lutte contre la corruption et de protection des droits de la personne; ceux-ci partagent à cette fin certains principes, incluant la participation citoyenne, la transparence et la reddition de comptes. Ainsi, après avoir constaté les avancées et les limites de la *Convention interaméricaine contre la corruption* et de son mécanisme, il est proposé de démontrer dans quelle mesure le Système interaméricain de protection des droits

<sup>19</sup> Il importe de noter que malgré le fait que le Canada n'ait pas ratifié la *CADH*, il est néanmoins soumis à la juridiction de la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme en vertu de son adhésion à la *Charte de l'OÉA*, *supra* note 15 et peut ainsi faire l'objet d'une revue par la Commission de ses obligations contractées aux termes de la *Déclaration américaine*, *supra* note 15. Les standards développés par les instances interaméricaines sont ainsi pertinents pour le Canada dans la mesure où il est confronté, d'une part, à des problèmes de corruption et que plusieurs compagnies minières canadiennes, d'autre part, sont présentes dans les États parties à la fois au SIDH et au MESICIC.

<sup>20</sup> *Charte OÉA*, *supra* note 15, art 2: "En vue d'appliquer les principes sur lesquels elle est fondée et de remplir, conformément à la Charte des Nations Unies, ses obligations régionales, l'Organisation des États Américains fixe les objectifs essentiels suivants: ... b) encourager et consolider la démocratie représentative dans le respect du principe de non-intervention."



humains est susceptible de contribuer à l'opérationnalisation des principes communs aux objectifs de l'OÉA. En effet, alors que de plus en plus de questions relatives à des situations de discrimination systémique liées aux mauvais fonctionnements des États sont soulevées au sein du SIDH, la Cour et la Commission ont développé des standards précis qui participent à la consolidation des institutions démocratiques représentatives. Ainsi, ces mesures obligatoires, qui tiennent compte de la vulnérabilité de certains secteurs de la société, contribuent à la mise en place de structures étatiques transparentes et pluralistes, susceptibles de limiter les abus au sein de ces dernières.

## LA CORRUPTION (IN)DÉFINIE

### L'ABSENCE DE DÉFINITION CONSENSUELLE

Il n'existe pas de définition unique et consensuelle de la corruption en raison de la nature mouvante du phénomène.<sup>21</sup> Les organisations internationales ont généralement adopté une définition opérationnelle assez large de la corruption selon laquelle cette dernière correspond à un abus du pouvoir public à des fins d'enrichissement personnel.<sup>22</sup> Ainsi, la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) soutiennent respectivement que la corruption consiste en "*the abuse of public office for private gain*"<sup>23</sup> ou "l'abus d'autorité ou de confiance dans l'exercice de la puissance publique détournée à des fins d'enrichissement personnel."<sup>24</sup> La Banque interaméricaine de développement propose

<sup>21</sup> Michael Johnston, *Syndromes of Corruption*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 2005, à la p 11: "[i]n rapidly changing societies, the limit between what is corrupt and what is not is not always clear and the term corruption may be applied broadly." Voir généralement, Claudio Nash et Maria Luisa Bascur Campos, *Corupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2014, aux pp 16–21 [Nash et Bascur Campos].

<sup>22</sup> Voir Martine Boersma, "Corruption as a Violation of Economic, Social and Cultural Rights: Reflections on the Right to Education" dans Martine Boersma et Hans Nelen, dir, *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Antwerp, Intersentia, 2010, 51, à la p 56.

<sup>23</sup> The World Bank, *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, (1997) The World Bank en ligne à <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>>.

<sup>24</sup> Fonds Monétaire International, *Factsheet: Le FMI et la bonne gouvernance* 2014, FMI en ligne à <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fire/pdf/govf.pdf>>.

une définition plus nuancée, selon laquelle la “[c]orruption is generally understood to encompass acts performed by officials who use their positions wrongfully, or are requested to do so by others, to obtain some benefit for themselves or for others.”<sup>25</sup> Ces définitions sont ouvertes et ne visent cependant que les actes commis au sein du secteur public. *A contrario*, TI propose une définition selon laquelle la corruption est “l’abus d’une fonction publique à des fins privées” ou, en anglais, “the abuse of entrusted power for private gain.”<sup>26</sup> La définition en langue anglaise se réfère à un pouvoir qui a été “entrusted,” ou confié, indépendamment du fait que ceci ait été fait dans le cadre du secteur public ou du secteur privé.<sup>27</sup>

La majorité de la littérature scientifique portant sur la corruption ainsi que plusieurs instruments internationaux,<sup>28</sup> incluant la *CICC*, ont adopté une approche similaire à celle de la BM et du FMI, en concentrant leur étude du phénomène au sein du secteur public.<sup>29</sup> À l’instar de la *Convention des Nations Unies contre la corruption*<sup>30</sup> et de la *Convention de lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* de l’Organisation de coopération et de développement économique,<sup>31</sup> la *CICC* ne fournit pas de définition holistique de la corruption sinon qu’elle criminalise une série d’actes qu’elle qualifie de

<sup>25</sup> Inter-American Development Bank, *Strengthening a Systemic Framework Against Corruption for the Inter-American Development Bank*, 2001, Inter-American Development Bank en ligne à <<http://www.iadb.org/leg/Documents/Pdf/Corruption-EN.pdf>>.

<sup>26</sup> Transparency International, “What we do?” (2014), TI en ligne à <<http://www.transparency.org/whatwedo>>.

<sup>27</sup> Boersma, *supra* note 17 à la p 57.

<sup>28</sup> Boersma, *ibid* à la p 57. Voir généralement Indira Carr, “Fighting Corruption Through Regional and International Conventions: A Satisfactory Solution ?” (2007) 15 Eur J Crime, Crim L & Crim Just 121 [Carr].

<sup>29</sup> Pour une recension de la littérature scientifique, voir Gregory Wilson Bates, “Corruption in the Americas: A Commentary on Trade and Human Rights and an Analysis of the Inter-American Convention Against Corruption” Thesis presented to the Graduate School of the University of Florida in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts, University of Florida, 2007, en ligne à <[http://etd.fcla.edu/UF/UFE0020143/bates\\_g.pdf](http://etd.fcla.edu/UF/UFE0020143/bates_g.pdf)>; Boersma, *supra* note 17 aux pp 25–28.

<sup>30</sup> *Convention des Nations Unies contre la corruption*, 31 octobre 2003, 2349 RTNU 41, 43 ILM 37.

<sup>31</sup> *Convention de lutte contre la corruption d’agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, 21 novembre 1997, 1999 Can TS 23, 1999 ATS 21.

pratiques de corruption au sein du secteur public. La corruption devient ainsi un terme générique réunissant, sous une même rubrique, des actes criminels qui correspondent à la notion générale de l'abus du pouvoir public à des fins d'enrichissement personnel.<sup>32</sup> De plus, au sein du secteur public, une possible classification des actes de corruption consiste à distinguer les différentes pratiques selon leur ampleur:

Petty corruption refers to street-level, everyday corruption that ordinary citizens experience as they interact with low/mid-level public officials. Grand (or political) corruption generally involves much larger sums of money and normally affects the country as a whole, as well as the legitimacy of the national government and elites.<sup>33</sup>

D'autres classifications de la corruption ont été proposées. Ainsi, la corruption politique vise à payer le législateur pour qu'il exerce ses fonctions législatives dans l'intérêt du corrupteur; la corruption administrative, le fonctionnaire pour obtenir des bénéfices, telle la réduction des impôts; la corruption institutionnelle, des juges ou des forces policières pour influencer les processus institutionnels au profit des intérêts du corrupteur.<sup>34</sup>

#### LA FAIBLESSE DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

On comprend à partir des classifications précédentes que les pratiques de corruption sont plus susceptibles de survenir lorsqu'il y a rencontre des intérêts des sphères publique et privée.<sup>35</sup> La corruption peut ainsi se décliner sous la forme de l'équation: [Corruption] = [Monopole] + [Discrétion] — [Reddition de comptes], c'est-à-dire qu'elle survient lorsque le fonctionnaire a

<sup>32</sup> Int'l Council 2009, *supra* note 18 à la p 18.

<sup>33</sup> UNDP, *A User's Guide to measuring corruption*, 2008, UNDP en ligne à <[http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo\\_governance\\_centre/governance\\_assessments/a-users-guide-to-measuring-corruption.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/governance_assessments/a-users-guide-to-measuring-corruption.html)>.

<sup>34</sup> Julio Bacio Terracino, "Hard Law Connections between Corruption and Human Rights" (2007), à la p 2, International Council on Human Rights Policy en ligne à <[http://www.ichrp.org/files/papers/130/131\\_-\\_Julio\\_Bacio\\_Terracino\\_-\\_2007.pdf](http://www.ichrp.org/files/papers/130/131_-_Julio_Bacio_Terracino_-_2007.pdf)> [Bacio Terracino].

<sup>35</sup> Susan Rose-Ackerman, "The Political Economy of Corruption" dans Kimberley A. Elliot, dir, *Corruption and the Global Economy*, Washington, Institute for International Economics, 1997, 31, à la p 31.

un monopole sur la prestation d'un service ou l'application d'une législation intéressant un acteur privé, tout en ayant un pouvoir discrétionnaire pour en disposer sans avoir l'obligation de rendre des comptes devant des instances administratives et judiciaires impartiales.<sup>36</sup> La corruption se révèle ainsi être un symptôme de la faiblesse des institutions démocratiques et entraîne, de ce fait, des distorsions économiques, sociales et politiques importantes.<sup>37</sup> En effet, elle mine non seulement la légitimité des institutions démocratiques, mais également la confiance des citoyens dans leurs institutions publiques.<sup>38</sup> Dès lors, en détournant les institutions publiques au profit d'intérêts privés, la corruption constitue un facteur important contribuant à l'incapacité des États dans la mise en œuvre des obligations qui leur incombent aux termes des conventions en matière de droits de la personne.

Sur le plan des institutions étatiques, la corruption au sein des partis politiques qui, généralement, se répercute au sein des institutions législatives et exécutives, a des impacts négatifs importants sur le droit du citoyen de prendre part dans la gestion des affaires publiques. En effet, l'élu qui accède au pouvoir, en raison d'une fraude électorale ou du financement illégal de son parti, n'est ni indépendant, ni représentatif de ses constituants, sinon redevable à des groupes restreints d'intérêts privés qui font généralement partie de l'élite économique du pays.<sup>39</sup> Il y a ainsi détournement

<sup>36</sup> Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa, et H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Washington, World Bank Institute for Contemporary Studies, 2000, aux pp 26–27; O'Higgins, *supra* note 4 à la p 236; Giorleny D. Altamirano, "The Impact of the Inter-American Convention Against Corruption" (2006–07) 38 U Miami Inter-American L Rev 487, à la p 493.

<sup>37</sup> Selçuk Akçay, "Corruption and Human Development" (2006) 26 Cato Journal 29, à la p 29: "[c]orruption is a symptom of deep institutional weaknesses and leads to inefficient economic, social, and political outcomes."

<sup>38</sup> Voir généralement *Global Corruption Barometer 2013*, *supra* note 1.

<sup>39</sup> Christian Gruenberg, "Integrating Human Rights into the Anti-Corruption Agenda" (2009), au para 156, International Council on Human Rights Policy, en ligne à <[http://www.ichrp.org/files/papers/170/131\\_gruenberg\\_integrating\\_hr\\_2009.pdf](http://www.ichrp.org/files/papers/170/131_gruenberg_integrating_hr_2009.pdf)> [Gruenberg]; Boersma, *supra* note 17 à la p41. Voir également, Eduardo Núñez Vargas, "Financiamiento de la política y amenazas de penetración del crimen organizado," Segundo Foro de América Central y República Dominicana por la Transparencia, 2–3 novembre 2011, Transparency International en ligne à <[http://archive.transparency.org/regional\\_pages/recrea/foro\\_de\\_america\\_central](http://archive.transparency.org/regional_pages/recrea/foro_de_america_central)>. Lors du Second Forum d'Amérique centrale et de la République dominicaine pour la transparence, il a été démontré que le crime organisé avait pu infiltrer certains partis politiques des pays

du processus de prises de décisions publiques au profit des corrupteurs; la voix des citoyens est, de ce fait, marginalisée au sein de l'espace public.<sup>40</sup> Des rapports de la Commission interaméricaine démontrent que des secteurs entiers de la population sont écartés de l'espace public privant ainsi la société dans son ensemble du bénéfice de leur participation.<sup>41</sup>

De plus, les pratiques généralisées de corruption au sein des institutions politiques engendrent généralement la corruption d'autres institutions étatiques, telles les forces de l'ordre et le système judiciaire.<sup>42</sup> Les opérateurs de justice, notamment les juges,

---

d'Amérique centrale, notamment via leur financement alors que le financement public de ces partis diminuait et que leurs dépenses augmentaient. Le financement des partis politiques a notamment permis au crime organisé d'influencer, voire de contrôler et de bloquer, l'adoption de politiques législatives qui iraient à l'encontre de ses activités, de nommer des personnes à des postes clés au sein du système judiciaire, d'avoir un accès privilégié aux affaires de l'État et de pouvoir faire affaire en priorité avec ce dernier via ses entreprises légalement constituées.

<sup>40</sup> Voir généralement Int'l Council 2009, *supra* note 18; Transparency International, "Document de travail 5/2008: Les droits de l'homme et la corruption" (2008), Transparency International en ligne à <[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/document\\_de\\_travail\\_les\\_droits\\_de\\_lhomme\\_et\\_la\\_corruption](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/document_de_travail_les_droits_de_lhomme_et_la_corruption)>;

<sup>41</sup> Voir par exemple, OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *The Road to substantive democracy: Women's political participation in the Americas*, Doc off OEA/Ser.L/V/II. Doc.79 (2011), aux pp 65 et s. [Rapport *Women's political participation*]. À titre d'exemple, la Commission y constate que le manque de financement public des partis politiques dans la région a laissé la place à l'intervention massive de commanditaires privés, et engendré de la corruption au sein des partis politiques. Or, il a été démontré que les femmes n'ont pas accès à ce type de financement politique et que leur candidature ne retient pas autant l'attention du secteur privé, ce qui constitue un obstacle majeur à leur entrée au sein des partis politiques et plus généralement, leur participation au sein de la vie démocratique de l'État.

<sup>42</sup> Pour des exemples, voir généralement, Transparency International, *Corruption et (in)sécurité*, Doc de travail #4/2008 (2008), Transparency International en ligne à <[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/document\\_de\\_travail\\_04\\_2008\\_corruption\\_et\\_insecurite](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/document_de_travail_04_2008_corruption_et_insecurite)>. Voir plus spécifiquement OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Report on the situation of Human Rights in Mexico*, Doc off OEA/Ser.L/V/II.100 doc.7 rev. 1 (1998) aux para 391–92 et OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Report on Citizen Security and Human Rights*, Doc off OEA/Ser.L/V/II.doc.57 (2009), aux para 91–92. Dans ces rapports, la Commission constate que généralement, dans la région, les mauvaises conditions de travail, et plus particulièrement la faible rémunération des forces policières ainsi que des mécanismes disciplinaires

sont payés afin de dénaturer le processus judiciaire au profit des acteurs de la corruption, qui peuvent agir sans crainte d'être inquiétés ou punis.<sup>43</sup> De manière plus spécifique, la corruption judiciaire affaiblit les structures responsables de la protection et la mise en œuvre des droits de la personne et alimente, de ce fait, la culture de l'impunité.<sup>44</sup>

Ce phénomène engendre le détournement de l'allocation des fonds publics vers des secteurs de l'économie plus facilement corrompibles (par exemple, celui de l'exploitation des ressources naturelles) aux dépens d'autres secteurs qui sont moins susceptibles de faire

---

défaillants, exposent davantage les membres de ces dernières à accepter des pots-de-vin et autres types de rémunérations, versés dans le but de nuire à la tenue d'enquête criminelle effective et impartiale. Ce faisant, la sécurité des citoyens ainsi que la bonne administration de la justice s'en trouvent affectées. De la même manière, le Conseil des Droits de l'Homme a constaté qu'en Colombie, les groupes criminels organisés, résultant de la démobilisation des forces paramilitaires, ont la capacité de corrompre les autorités et institutions étatiques en raison de leur pouvoir économique substantiel. Ces groupes peuvent de ce fait opérer leurs activités, notamment de trafic de drogue, d'extorsion et de prostitution, avec la tolérance, voire l'assentiment des forces de sécurité étatiques, mettant en péril non seulement la sécurité des citoyens, mais également la réalisation des droits de la personne dans les régions sous leur contrôle: Human Rights Council, *Reports of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Colombia*, Doc off CDH NU, 13<sup>e</sup> sess, Doc NU A/HRC/13/27 (2010), aux para 58-65.

<sup>43</sup> Voir généralement Transparency International, *Rapport mondial sur la Corruption 2007: Corruption dans les systèmes judiciaires*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007. Voir par exemple, Miguel Carbonell, *Corrupción judicial e impunidad: el caso de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2010, aux pp 5-6: au Mexique, il a été démontré que la disparité dans les budgets accordés aux tribunaux locaux et fédéraux favorise la corruption du système judiciaire. Ainsi, les juges siégeant au sein de tribunaux locaux sont plus susceptibles d'accepter les pots-de-vin en raison de leur faible rémunération, combinée à des mécanismes défaillants de surveillance, de redditions de comptes et de sanctions des juges, dont la mise en œuvre incombe à des personnes issues de la fonction judiciaire elle-même. Voir également OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, la section La consolidation des systèmes de justice nationaux, où il est question de la consolidation des systèmes de justice nationaux. La Cour interaméricaine s'est penchée sur deux affaires équatoriennes concernant la destitution en bloc des juges des plus hautes instances du pays par le Congrès en vue d'éviter la tenue d'un procès criminel de l'ancien président équatorien.

<sup>44</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, *The Human Rights Case against Corruption*, Genève, UN, 2013, à la p 4 [*Human Rights Case against Corruption*]: "weakens the very accountability structures which are responsible for protecting human rights and contributes to a culture of impunity, since illegal actions are not punished and laws are not consistently upheld."

l'objet de pratiques de corruption, comme cela semble souvent être le cas des services publics, notamment dans le domaine de la santé et de l'éducation.<sup>45</sup> Partant, la corruption met en péril l'obligation de l'État d'adopter les mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance des droits économiques, sociaux et culturels;<sup>46</sup> elle compromet la capacité de l'État d'offrir les services publics essentiels à la réalisation de ces droits, tel l'accès universel aux soins de santé, à l'éducation et à l'eau potable.<sup>47</sup> Elle constitue, en conséquence, un frein au développement économique et social de l'État.<sup>48</sup> Elle contribue, en contravention du principe d'égalité et de non-discrimination, à marginaliser certains secteurs de la population, généralement pauvres, qui sont exclus du cercle

<sup>45</sup> Nash et González, *supra* note 17 à la p 38; Boersma, *supra* note 17 à la p 41; Francis L. Huang, "Corruption and educational outcomes: Two steps forward, one step back" (2008) 3:9 *International Journal of Education Policy & Leadership* 1; Transparency International, "Policy Brief 5/2013: Protecting Education Sector Resources from Corruption" (2013), Transparency International en ligne à <[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy\\_brief\\_5\\_2013\\_protecting\\_education\\_sector\\_resources\\_from\\_corruption](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_brief_5_2013_protecting_education_sector_resources_from_corruption)>; Transparency International, *Un avenir dérobé. La corruption dans l'éducation*, Berlin, Transparency International, 2005, à la p 10, Transparency International en ligne à <[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/un\\_avenir\\_derobe\\_la\\_corruption\\_dans\\_leducation\\_dix\\_experiences\\_vecues\\_a\\_tra](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/un_avenir_derobe_la_corruption_dans_leducation_dix_experiences_vecues_a_tra)> [*Un avenir dérobé*].

<sup>46</sup> *Convention américaine*, *supra* note 15, art 26; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, 993 RTNU 3, art 2, RT Can 1976 n° 46.

<sup>47</sup> Voir généralement Transparency International, *Le Catalyseur contre la corruption: La réalisation des OMDS à 2015*, 2013, Transparency International en ligne à <[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/le\\_catalyseur\\_contre\\_la\\_corruption\\_la\\_realisation\\_des\\_omds\\_a\\_2015](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/le_catalyseur_contre_la_corruption_la_realisation_des_omds_a_2015)> [*Le Catalyseur contre la corruption*]; Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2008: La corruption dans le secteur de l'eau*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; *Un avenir dérobé*, *supra* note 45, aux pp 18–26, 50–57, 65–71. Dans ce rapport, TI constate que le sous-financement du système public d'éducation, en raison du détournement des ressources publiques vers des secteurs plus facilement corruptibles, permet à son tour de mettre en place des pratiques de corruption au sein dudit système. Ainsi, à titre d'exemple, le rapport met à jour les pratiques de collusion dans les contrats publics d'achats de manuels scolaires en Argentine, le paiement de pots-de-vin par des ménages pour l'accès à l'éducation nationale légalement gratuite au Mexique et le détournement de l'argent destiné à construire et rénover des établissements scolaires au Nicaragua.

<sup>48</sup> *Le Catalyseur contre la corruption*, *supra* note 47. David Kennedy soutient que peu importe la définition théorique du développement, il semble établi que la corruption constitue effectivement un frein au développement: "Similarly, whatever one's theory of development (and perhaps terms of trade are declining,



restreint du pouvoir décisionnel, en raison de leur manque de représentation et conséquemment, de leur incapacité à influencer les autorités publiques.<sup>49</sup> On peut ainsi comprendre la corruption comme excluant des processus de prises de décision et actions collectives des personnes, ou des groupes de personnes, au profit des corrupteurs et au détriment de la collectivité dans son ensemble, y compris la réalisation des droits humains.<sup>50</sup> Il est néanmoins intéressant de constater qu'au sein des États latino-américains:

[t]he issue is not that the States plan a systematic violation of human rights, nor that the upper tiers of government seek deliberately to infringe upon fundamental rights, but rather that States, with their legitimately elected officials, are not capable of reversing and impeding arbitrary practices committed by their own agents, nor of ensuring effective mechanisms of accountability, on account of the precarious functioning of their judicial systems.<sup>51</sup>

C'est précisément dans cette optique qu'il nous faut réaliser qu'en plus de résulter de la faiblesse des institutions démocratiques, la corruption contribue, de façon directe ou indirecte, à différents types de violation des droits de la personne.<sup>52</sup> Conséquemment, il est

---

perhaps first world banks are responsible for the debt crisis, perhaps multinationals do "push" corrupt payments) it seems indisputable that there would be more development if local corruption could be eliminated." David Kennedy, "The International Anti-Corruption Campaign" (1999) 14 Conn. J. Int'l L. 455, à la p 459 [Kennedy].

<sup>49</sup> *Human Rights Case against Corruption*, supra note 44 à la p 4; Voir généralement, *Global Corruption Barometer 2013*, supra note 3 à la p 30; Nash et Bascur Campos, supra note 21 à la p 28.

<sup>50</sup> Nash et Bascur Campos, *ibid* à la p 19.

<sup>51</sup> Abramovich, supra note 3 à la p 16 citant Paulo Sergio Pinheiro, "La Efectividad de la ley y los Desfavorecidos en América Latina" dans Paulo Sergio Pinheiro, Juan E. Mendez et Guillermo A. O'Donnell, dir, *La (In) efectividad de la Ley y la Exclusión Social en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, 15.

<sup>52</sup> La corruption n'est pas nécessairement la cause directe de la violation des droits humains, sinon qu'elle peut en constituer le contexte dans lequel les violations ont lieu. Sepulveda Carmona et Bacio Terracino distinguent à cet égard trois degrés de lien causal entre la pratique corrompue et la violation d'un droit, soit la violation directe, indirecte et éloignée ("remote"). Magdalena Sepulveda Carmona et Julio Bacio Terracino, "Corruption and Human Rights: Making the Connection" dans Martine Boersma et Hans Nelen, dir, *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Antwerp, Intersentia, 2010, 25, à la p 29.

proposé d'analyser le rôle que les régimes de protection des droits de la personne peuvent effectivement jouer dans la prévention et la sanction de pratiques de corruption institutionnalisées.

#### LE RENOUVELLEMENT DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION À LA LUMIÈRE D'UNE DIMENSION AXÉE SUR LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS

Les régimes de protection des droits de la personne s'intéressent, *inter alia*, aux questions d'égalité et de non-discrimination qui constituent des vecteurs cardinaux de la mise en œuvre effective des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Dans cette perspective, la promotion et la protection des droits de la personne reposent sur l'élimination des barrières économiques, sociales et culturelles qui participent au maintien des situations d'inégalités et de discrimination des individus et de certains secteurs de la société placés en situation de vulnérabilité.<sup>53</sup> Ainsi, plutôt que de mettre l'accent sur les symptômes de la corruption, incluant la répression pénale des actes de corruption,<sup>54</sup> l'intégration d'une dimension axée sur la protection des droits humains au sein des politiques de lutte contre la corruption<sup>55</sup> a pour effet d'intéresser celles-ci aux causes systémiques qui rendent possibles la mise en place de pratiques dont on a démontré qu'elles favorisaient la perpétuation des inégalités au sein des sociétés dotées d'institutions démocratiques faibles.<sup>56</sup> L'intégration d'une telle dimension a ainsi pour effet de changer la perspective d'analyse traditionnelle de la corruption: au lieu de s'intéresser aux distorsions économiques engendrées par les pratiques corrompues,

<sup>53</sup> Gruenberg, *supra* note 39 au para 11.

<sup>54</sup> Voir la section Les limites de la CICC: une approche axée sur la répression pénale des actes de corruption.

<sup>55</sup> Certains auteurs soutiennent que l'intégration d'une dimension axée sur la protection des droits humains au sein des politiques de lutte contre la corruption n'est pas souhaitable, argumentant que la lutte contre la corruption, incluant l'intégration d'une approche axée sur les droits humains, constitue un outil idéologique au service de l'agenda néocolonialiste. Voir David Kennedy, *supra* note 48 et Morga Goodwin et Kate Rose-Sander, "Linking Corruption and Human Rights: An Unwelcome Addition to the Development Discourse" dans Martine Boersma et Hans Nelen, dir, *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Antwerp, Intersentia, 2010, 221. Pour une réponse à ces critiques, voir Boersma, *supra* note 17 aux pp 200–2.

<sup>56</sup> Bacio Terracino, *supra* note 34 au para 55.

il y a désormais lieu de mettre l'accent sur les personnes et les conséquences négatives de la corruption sur leur vie.<sup>57</sup>

Or, une approche axée sur la protection des droits humains a pour effet d'identifier clairement les titulaires des droits, à savoir tout individu relevant de la juridiction de l'État, ainsi que les dépositaires des obligations, à savoir tout État ayant ratifié les conventions pertinentes.<sup>58</sup> De plus, notons qu'en vertu des obligations positives, notamment en matière de prévention, d'enquête et de sanctions, qui incombent à l'État aux termes des traités relatifs à la protection des droits humains, ce dernier peut être tenu responsable des actions ou omissions de personnes privées entraînant la violation des droits garantis, s'il tolère les comportements fautifs ou y acquiesce, sans prendre les mesures pour y remédier.<sup>59</sup> Ce faisant, il devient possible d'identifier les personnes habilitées à faire valoir leurs droits lorsque ces derniers ont été violés en raison de pratiques de corruption et corrélativement, d'obliger les États à adopter des mesures pour combattre ces pratiques afin de garantir effectivement les droits protégés.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Voir Conseil des Droits de l'Homme, *Summary report of the Human Rights Council panel discussion on the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, Doc off CDH NU, 22<sup>e</sup> sess, Doc NU A/HRC/23/26 (2013), à la p 4: "Mr. Marschall said that, when Transparency International had begun its crusade against corruption, the link between anti-corruption efforts and human rights had not been so clear. After two decades of hard work, Transparency International had come to the realization that the two were closely and deeply linked. Corruption was a violation of human rights and the fight against it could not be successful if there was only a focus on economic development. The focus should be on people and how corruption was devastating their lives; a people-centred approach was a human rights approach."

<sup>58</sup> *Human Rights Case against Corruption*, *supra* note 44 à la p 5.

<sup>59</sup> Voir par exemple l'affaire *Velásquez Rodríguez (Honduras)* (1988), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 4. Voir aussi Dinah Shelton, "Private Violence, Public Wrongs and the Responsibility of States" (1989-90) 13 *Fordman Int'l LJ* 1.

<sup>60</sup> Int'l Council 2009, *supra* note 18 à la p 5: L'intégration d'une dimension axée sur les droits humains au sein des politiques de lutte contre la corruption "may empower those who have legitimate claims to demand their rights in relation to corruption, and may assist states and other public authorities to respect, protect and fulfil their human rights responsibilities at every level." Notons, par ailleurs, que compte tenu des problèmes d'inégalités structurelles existant sur le continent évoqué en introduction, il est intéressant que non seulement les individus, mais également les groupes placés en situation de vulnérabilité en raison de pratiques corrompues, puissent exiger collectivement la réalisation de leurs droits, via notamment l'adoption de meilleures politiques publiques en matière de droits économiques, sociaux et culturels, et une meilleure répartition des ressources publiques.

Qui plus est, une approche axée sur la protection des droits humains habilite non seulement les individus, mais également les groupes placés en situation de vulnérabilité en raison de pratiques de corruption, à revendiquer leurs droits.<sup>61</sup>

Ainsi, les mécanismes de protection des droits humains, incluant les instances nationales, régionales et internationales, s'ajoutent aux mécanismes de lutte contre la corruption et multiplient, conséquemment, les forums au sein desquels l'enjeu de la corruption est discuté et dénoncé:

When acts of corruption are linked to violations of human rights, all these institutions could act to force accountability and so create disincentives for corruption. While they do not replace traditional anti-corruption mechanisms — primarily the criminal law — they can give cases prominence, may force a state to take preventive action, or may deter corrupt officials from misusing their powers. They can therefore both raise awareness and have a deterrent effect.<sup>62</sup>

Par ailleurs, bien que les politiques de lutte contre la corruption et de protection des droits de la personne aient évolué de manière parallèle jusqu'à présent, les États américains ont néanmoins contracté certaines obligations en ces deux domaines qui reposent sur des principes communs, soient les principes de transparence, de reddition de compte, d'accès à l'information et de participation citoyenne.<sup>63</sup>

L'opérationnalisation de ces principes stimule la participation active de toute la société civile à la gestion des affaires publiques. Ceux-ci sont ainsi susceptibles de contribuer à la création et au maintien d'institutions démocratiques fortes, incluant des assemblées législative et exécutive indépendantes, un système judiciaire impartial, des forces policières effectives ainsi qu'une administration indépendante capable de fournir biens et services aux citoyens, sans risque de détournement des ressources.<sup>64</sup> On comprend

<sup>61</sup> Gruenberg, *supra* note 39 au para 11.

<sup>62</sup> Intl Council 2009, *supra* note 18 à la p 6.

<sup>63</sup> Int'l Council 2010, *supra* note 17 à la p 1; Nash et González *supra* note 17 à la p 20.

<sup>64</sup> Balakrishnan Rajagopal, "Corruption, legitimacy and human rights: the dialectic of the relationship" (1999) 14 Conn J Int'l L 495, à la p 501: "create strong, expansionary states that have strong and efficient police forces, well-functioning and independent judiciaries, independent and effective Parliaments, and vigorous bureaucracies that provide various public goods to the citizens and thus avoid rents and violations."

de ces principes qu'ils contribuent à la consolidation des institutions démocratiques, dont on a démontré que la faiblesse autorisait la mise en place de pratiques institutionnalisées de corruption. Or, nous verrons plus avant que, dans le cadre de l'OÉA, tant sur les plans de la lutte contre la corruption et de la protection des droits de la personne, le MESISIC et le SIDH sont amenés à développer le contenu de ces principes.

L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS: L'ENGAGEMENT ENVERS LA CONSOLIDATION DES DÉMOCRATIES REPRÉSENTATIVES SUR LE CONTINENT AMÉRICAIN

Durant la décennie 1990, les États membres de l'Organisation des États Américains ont pris acte du problème endémique de la corruption sur le continent américain et reconnu la nécessité d'établir un cadre normatif de la lutte contre la corruption. Ainsi, lors du Sommet des Amériques, tenu à Miami en 1994, les chefs d'États et de gouvernements ont réaffirmé leur engagement envers la préservation et le renforcement de la démocratie représentative sur le continent. À cette fin, le *Plan d'action du Sommet de Miami* définit certaines priorités quant au renforcement des institutions démocratiques, au nombre desquelles figurent la lutte contre la corruption, la promotion des droits de la personne et le renforcement de la participation de la société civile (plus particulièrement des groupes placés en situation de vulnérabilité) au sein de la vie démocratique. Le Plan d'action n'établit cependant aucun lien entre ces priorités.<sup>65</sup>

Celles-ci partagent pourtant un dénominateur commun, soit la consolidation des institutions démocratiques représentatives des États de la région, qui constitue l'une des missions fondamentales de l'OÉA, tel que prévu à l'article 2 de la *Charte de l'OÉA*.<sup>66</sup> De plus, la *Charte démocratique interaméricaine*,<sup>67</sup> adoptée le 11 septembre 2001 à Lima, explicite plus précisément ce lien. Elle prévoit que "l'exercice de la démocratie, la transparence des activités gouvernementales, la probité" et "une gestion responsable des affaires

<sup>65</sup> OÉA, Premier Sommet des Amériques, *Plan d'action de Miami 1994*, 1994 Sommets des Amériques en ligne à <[http://www.summit-americas.org/i\\_summit/i\\_summit\\_poa\\_fr.pdf](http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_fr.pdf)> [*Plan d'action de Miami 1994*]

<sup>66</sup> Charte OÉA, *supra* note 15. L'article 2 est reproduit à la note 20.

<sup>67</sup> OÉA, Assemblée générale, *Charte démocratique interaméricaine*, Doc off OEA/Ser.P/AG/Res.1 XXVIII-E/01 (2001) [*Charte démocratique*].

publiques par les gouvernements, constituent des composantes fondamentales de la démocratie.”<sup>68</sup> Elle postule, de surcroît, que le respect des droits humains, et plus particulièrement les droits à la liberté d’expression et de presse,<sup>69</sup> à la participation des citoyens aux décisions qui les concernent,<sup>70</sup> ainsi que le principe d’égalité et de non-discrimination,<sup>71</sup> participent au renforcement des institutions démocratiques représentatives.

#### L’OÉA ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Sur le plan de la lutte contre la corruption, constatant que “[I] a corruption des secteurs public et privé affaiblit la démocratie (sic) et sape la légitimité des gouvernements et des institutions” et que “[t]ous les aspects de l’administration publique d’une démocratie doivent être transparents et soumis à l’examen du public,”<sup>72</sup> les États se sont engagés, lors du Sommet de Miami de 1994, à réfléchir sur “les réformes nécessaires pour assurer [leur] transparence et [leur] responsabilité redditionnelle des opérations.”<sup>73</sup> Ces réformes devaient assurer une participation large et effective des acteurs de l’État et de la société civile pour proposer des solutions aux pratiques de corruption et à leurs impacts systémiques.<sup>74</sup>

#### *La CICC: une convention pionnière*

La *Convention interaméricaine contre la corruption* a ainsi été approuvée par 34 États membres de l’Organisation le 29 mars 1996 à Caracas, au Venezuela; 33 États l’ont aujourd’hui ratifiée.<sup>75</sup> Il s’agit de la

<sup>68</sup> *Ibid*, art 4.

<sup>69</sup> *Ibid*.

<sup>70</sup> *Ibid*, art 6.

<sup>71</sup> *Ibid*, art 9.

<sup>72</sup> *Plan d’action de Miami 1994*, *supra* note 65.

<sup>73</sup> *Charte démocratique*, *supra* note 67, art 9.

<sup>74</sup> Voir par exemple OÉA, Deuxième Sommet des Amériques, *Plan d’action de Santiago 1998*, 1998, Sommets des Amériques en ligne à <[http://www.summit-americas.org/ii\\_summit.html](http://www.summit-americas.org/ii_summit.html)>; OÉA, Troisième Sommet des Amériques, *Plan d’action de Québec 2001*, 2001, Sommets des Amériques en ligne à <[http://www.summit-americas.org/iii\\_summit/iii\\_summit\\_poa\\_fr.pdf](http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_poa_fr.pdf)>; Beatriz M Ramacciotti, “Strengthening Probity and Public Ethics in the OAS Framework: Implementation of the Inter-American Program of Cooperation to Fight Corruption” (2000) 15:4 *Am U Int’l L Rev* 780, à la p 782.

<sup>75</sup> *CICC*, *supra* note 13. Pour connaître la liste des pays ayant ratifié la *CICC*, voir *supra* note 13.

première convention internationale à établir un cadre normatif détaillé relatif à l'élimination de la corruption des fonctionnaires publics et autres responsables étatiques.<sup>76</sup> Reconnaissant que la "corruption sape la légitimité des institutions politiques, porte atteinte à la société, à l'ordre moral et à la justice, ainsi qu'au développement intégral des peuples,"<sup>77</sup> la *Convention* poursuit deux buts, soit le renforcement des mécanismes nationaux de prévention et de répression de la corruption dans l'exercice de la fonction publique ainsi que la réglementation de la coopération entre les États parties en vue d'assurer l'efficacité des mesures nationales de lutte contre la corruption.<sup>78</sup>

Sur le plan interne, les engagements étatiques sont de deux ordres. Les États ont, d'une part, contracté des obligations contraignantes en matière de répression pénale des actes que la *CICC* identifie comme des actes de corruption. L'article VI de la *Convention* est central; il définit ces actes, incluant les pots-de-vin, le trafic d'influence et le blanchiment d'argent,<sup>79</sup> que les États ont l'obligation de criminaliser au sein de leur ordre juridique interne.<sup>80</sup> Les définitions des actes de corruption sont larges et couvrent non seulement les actes commis par des fonctionnaires publics, mais également, par des tiers au nom dudit fonctionnaire. Aux termes des articles VIII et IX, les États se sont également engagés à criminaliser, conformément à leur Constitution et les principes fondamentaux de leur système juridique, les actes de corruption transnationale<sup>81</sup> et d'enrichissement illicite.<sup>82</sup>

Ils se sont engagés, d'autre part, à envisager l'adoption de mesures préventives qui revêtent toutefois un caractère incitatif et optionnel.<sup>83</sup> Ainsi, les États ont convenu d'envisager des mesures relatives au renforcement de la transparence et de la reddition de compte des fonctionnaires publics. Ces mesures visent la transparence

<sup>76</sup> Louis F Jiménez, "The Inter-American Convention Against Corruption" (1998) 92 *Am Soc Int'l L Proc* 157, à la p 157.

<sup>77</sup> *CICC*, *supra* note 13, préambule.

<sup>78</sup> *Ibid*, art II.

<sup>79</sup> *Ibid*, art VI.

<sup>80</sup> *Ibid*, art VII.

<sup>81</sup> *Ibid*, art VIII.

<sup>82</sup> *Ibid*, art IX.

<sup>83</sup> Boersma, *supra* note 17 à la p 64.



des processus d'embauche au sein de la fonction publique, d'acquisition de biens et de services par l'État, de recouvrement et de collection des recettes de l'État, de contrôle des avoirs et des dettes des fonctionnaires publics. Ce faisant, les États ont envisagé d'adopter des normes de conduite et codes d'éthique pour la fonction publique.<sup>84</sup> Finalement, ils ont prévu d'adopter des mesures visant à encourager la participation de la société civile et des organisations non gouvernementales dans les "efforts tendant à prévenir la corruption,"<sup>85</sup> à protéger tout fonctionnaire ou personne physique qui dénonce de bonne foi les actes de corruption<sup>86</sup> et à établir des mécanismes de contrôle.<sup>87</sup>

Sur le plan multilatéral, les États se sont engagés à renforcer leur collaboration en vue de lutter contre les effets de la corruption, notamment via l'établissement de mécanismes de coopération régionale pour favoriser l'enquête et la poursuite des crimes de corruption<sup>88</sup> et le recouvrement des fruits de la corruption.<sup>89</sup> L'article XIII prévoit par ailleurs un régime d'extradition au sein duquel chacun des actes de corruption définis dans la Convention est inclus d'emblée dans tout "traité d'extradition en vigueur entre les Parties en tant qu'infraction pour laquelle l'auteur peut être extrudé."<sup>90</sup>

Les sommets des Amériques postérieurs à l'adoption de la *CICC* ont réitéré l'engagement des États en faveur de la consolidation des démocraties sur le continent, insistant notamment sur la nécessité de ratifier la *CICC* et de mettre sur pied un mécanisme de suivi de cette dernière. Partant, le MESICIC a été établi en 2001 suite à l'adoption du *Rapport de Buenos Aires* par l'Assemblée générale de l'OÉA.<sup>91</sup> Il s'agit d'un organisme intergouvernemental composé de la Conférence des États parties et d'un comité d'experts nommés par ceux-ci. Respectueux des principes de souveraineté, de non-intervention et d'égalité des États, la mission du MESICIC vise à soutenir ceux-ci dans la mise en œuvre de la *CICC* et à faciliter la

<sup>84</sup> *CICC*, *supra* note 13, art III.2.

<sup>85</sup> *Ibid*, art III.11.

<sup>86</sup> *Ibid*, art III.8.

<sup>87</sup> *Ibid*, art III.9.

<sup>88</sup> *Ibid*, art XIII, XIV.

<sup>89</sup> *Ibid*, art XV.

<sup>90</sup> *Ibid*, art XIII.

<sup>91</sup> MESICIC, *supra* note 14.

coopération technique, via l'échange d'information sur les meilleures pratiques adoptées par les États dans la lutte contre la corruption et l'harmonisation des législations nationales.

De plus, les États parties se soumettent volontairement à un examen périodique de leurs efforts concernant la mise en œuvre de la *CICC*. Ainsi, selon la procédure établie dans le *Rapport de Buenos Aires*, le Comité d'experts procède à une évaluation technique de la mise en œuvre des dispositions de la *Convention*, sur la base de l'information fournie volontairement par les États et certaines organisations non gouvernementales.<sup>92</sup> Aux termes de celle-là, le Comité émet des recommandations qui, rappelons-le, ne sont pas contraignantes pour les États, lesquels ont le choix de les suivre ou non. De plus, la mise en œuvre de ces recommandations finales ne fait pas l'objet d'un processus formel de suivi et ne peut faire l'objet de sanction, en cas de non-respect.<sup>93</sup> Pour plusieurs, il s'agit "d'une procédure d'évaluation par les pairs aux effets contraignants limités."<sup>94</sup> Il relève ainsi de la responsabilité des États de mettre en œuvre les dispositions pénales de la *CICC* au sein de leur ordre juridique interne afin de lutter contre la commission de pratiques de corruption.

*Les limites de la CICC: une approche axée sur la répression pénale des actes de corruption*

À l'instar des autres conventions internationales portant sur la lutte contre la corruption, adoptées postérieurement à la *CICC*, les États ont choisi une approche axée sur la répression pénale au sein de leur ordre juridique des actes de corruption prohibés aux termes de la *CICC*.<sup>95</sup> Or, il appert qu'une approche juridique uniquement axée sur le droit pénal n'est pas sans présenter certaines difficultés.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*, art 3 c).

<sup>94</sup> Boermas, *supra* note 17 à la p 69: "peer-review procedure that lacks sharp teeth." Pour une analyse critique du MESICIC, voir Roberto de Michele, "The Follow-Up Mechanism of the Inter-American Convention against Corruption: A Preliminary Assessment: Is the Glass Half Empty?" (2004) 10 Sw J Trade Am 295.

<sup>95</sup> *CICC*, *supra* note 13, art VII. Voir Lucinda A Low et Jacqueline de Gramont, "The Inter-American Convention Against Corruption: Overview and Status at Three Years of its Inception" (2000) 15:4 Am U Int'l L Rev 768, aux pp 771-73.

En effet, l'analyse réalisée par le comité d'experts du MESISIC, lors du second cycle du suivi de la mise en œuvre des dispositions de la *CICC*, démontre que la typification des crimes de corruption au sein des codes criminels de la région est souvent trop restreinte pour englober l'ensemble des activités qui induisent des pratiques corrompues.<sup>96</sup> Ce faisant, toute une série d'actes que la *CICC* considère comme étant des pratiques de corruption n'est pas criminalisée dans les ordres juridiques internes et par conséquent, n'est pas susceptible d'être punie. De plus, une fois la législation nationale adoptée, plusieurs obstacles en préviennent la mise en œuvre effective. Ainsi, l'application de la législation relève généralement du Bureau des poursuites pénales ou du ministère public qui doivent, dans un modèle idéal, jouir de l'indépendance nécessaire dans la réalisation de leurs fonctions, sans interférence des pouvoirs exécutif et législatif. Or, une analyse de l'expérience des mécanismes nationaux de lutte contre la corruption sur le continent américain, lors de la XII<sup>e</sup> Conférence internationale contre la corruption tenue en 2006, a démontré que le pouvoir exécutif intervenait trop souvent directement auprès des instances responsables des enquêtes pénales et des procès dans le but de faire avorter ces derniers.<sup>97</sup> Ces interventions ont ainsi occasionné un manque de systématisme dans le suivi des affaires de corruption, accompagné d'un faible taux de sanction des actes de corruption.<sup>98</sup> De plus, en raison de la culture du secret entourant généralement la commission des actes de corruption, il peut s'avérer complexe d'en faire la preuve, spécialement au regard du fardeau de preuve applicable en droit pénal.<sup>99</sup>

Aussi, l'approche pénale adoptée par les instruments en matière de lutte contre la corruption soulève des questions quant à la

<sup>96</sup> Harrington, *supra* note 5 aux pp 19–20: “the definitions of corruption and corruption-related crimes used in Latin American criminal codes are too narrow to fully encompass the range of activities that lead to corruption.”

<sup>97</sup> John Hatchard, “Adopting a Human Rights Approach towards Combatting Corruption” dans Martine Boersma et Hans Nelen, dir, *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Antwerp, Intersentia, 2010, 7, à la p 15 [Hatchard]. Voir également Salas, *supra* note 3 à la p 3.

<sup>98</sup> Christian Gruenberg et Pedro Biscay, “A Comparative Assessment of the Compliance with Human Rights Standards of Anti-Corruption Legislations” (2007), au para 28: International Council on Human Rights Policy en ligne à <[http://www.ichrp.org/files/papers/126/131a\\_Christian\\_Gruenberg\\_Pedro\\_Biscay\\_en\\_2007.pdf](http://www.ichrp.org/files/papers/126/131a_Christian_Gruenberg_Pedro_Biscay_en_2007.pdf)> [Gruenberg et Biscay].

<sup>99</sup> Voir généralement Hatchard, *supra* note 97.

conformité de la définition des crimes avec la présomption d'innocence. La définition du "crime d'enrichissement illicite" prévue par la *CICC* impose à l'accusé le fardeau de démontrer que l'enrichissement, une fois prouvé par la poursuite, est raisonnable par rapport à ses revenus légitimes.<sup>100</sup> Plusieurs critiques ont ainsi été formulées à l'effet que la lutte contre la corruption semble se faire aux dépens de la protection des droits fondamentaux.<sup>101</sup> Dans cette veine, il a été démontré que les règles fondamentales et procédurales de justice pénale, notamment celles relatives à la présomption d'innocence, au droit au procès équitable et au droit à la défense, ont été utilisées par les accusés pour retarder ou, encore, faire avorter les enquêtes et la tenue de leurs procès.<sup>102</sup> Bien que cette situation puisse témoigner du fonctionnement normal de la justice pénale, au sein de laquelle les accusés doivent pouvoir jouir des garanties fondamentales de justice, il en résulte néanmoins une situation paradoxale où les droits de la personne, dont on présume qu'ils sont utiles pour lutter contre la corruption, sont susceptibles d'aider ceux-ci à éviter la tenue de leurs procès pénaux.<sup>103</sup>

On constate ainsi les limites d'une politique de lutte contre la corruption uniquement axée sur le droit pénal. Celle-ci ne sanctionne la corruption qu'après le fait, c'est-à-dire une fois que les pratiques corrompues ont été effectuées et prouvées, et ne laisse que peu de place aux victimes.<sup>104</sup> Si elle répond à l'impératif de punir les acteurs de la corruption, cette approche dissuasive, basée sur la responsabilité individuelle, agit en aval et n'offre que difficilement des solutions aux causes structurelles qui facilitent la mise en place et le maintien des pratiques de corruption. En somme, "[e]lle s'intéresse essentiellement, de par sa nature même, à la seule infraction et ne peut de manière générale pas intégrer les

<sup>100</sup> *CICC*, *supra* note 13, art IX.

<sup>101</sup> Kennedy, *supra* note 48 aux pp 456–57. Voir généralement, James Thuo Gathii, "Defining the Relationship Between Human Rights and Corruption" (2009) 31 *University of Pennsylvania Journal of International Law* 125 [Gathii]; Gruenberg et Biscay, *supra* note 77; Carr, *supra* note 28.

<sup>102</sup> Gathii, *ibid* à la p 163; Gruenberg et Biscay, *ibid* au para 15; Hatchard, *supra* note 977 aux pp 11–13.

<sup>103</sup> Gathii, *ibid* à la p 166.

<sup>104</sup> Conseil des Droits de l'Homme, *Rapport intérimaire du Comité consultatif du Conseil des Droits de l'Homme sur la question des effets négatifs de la corruption sur la jouissance des Droits de l'Homme*, Doc off HRC NU, Doc A/HRC/26/42 (2013), au para 16.

effets d'ordre collectif et d'ordre global de la corruption."<sup>105</sup> Or, la plupart des définitions précitées consistent à souligner que la corruption engendre le détournement des structures et des ressources d'un État à des fins privées.<sup>106</sup>

For this reason, anti-corruption policies should not treat corruption as if it were composed of isolated and opportunistic acts of selfishness. It is, rather, a social expression of power that permits certain people (primarily government officials and business leaders) to control and oppress others economically, politically and culturally.<sup>107</sup>

C'est précisément ici que nous constatons la nécessité d'intégrer une dimension axée sur la protection des droits humains au sein des politiques de lutte contre la corruption en ce qu'elle peut contribuer à apporter des solutions aux causes systémiques permettant la mise en place de telles pratiques corrompues. La protection des droits de la personne est ainsi susceptible de compléter l'approche pénale de la répression des actes de corruption adoptée par la *CICC*.

#### L'OÉA ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS

La mise sur pied du SIDH est antérieure à l'établissement du cadre régional de lutte contre la corruption.<sup>108</sup> Le contentieux interaméricain est composé de la Cour entrée en fonction en 1979 et de la Commission dont la création remonte à 1959. Il s'agit d'un contentieux en matière de responsabilité étatique

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Martine Boersma et Hans Nelen, "General introduction" dans Martine Boersma et Hans Nelen, dir, *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Antwerp, Intersentia, 2010, 1, à la p 1.

<sup>107</sup> Int'l Council 2010, *supra* note 177 aux pp 3–4. Le cadre institutionnel et normatif de lutte contre la corruption au sein de l'OÉA ne fait pas figure d'exception. À titre d'exemple, la *Convention des Nations Unies contre la corruption*, *supra* note 30 et la *Convention de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, *supra* note 31 ont adopté une approche axée sur la répression pénale. Pour une étude des systèmes internationaux et régionaux de lutte contre la corruption, voir généralement Wouters, Ryngaert et Cloots, *supra* note 17.

<sup>108</sup> Pour un exposé plus détaillé sur le Système interaméricain de protection des droits humains, voir Bernard Duhaime, "Le Système interaméricain et la protection des droits économiques, sociaux et culturels des personnes ou des groupes vivant dans des conditions particulières de vulnérabilité" (2006) 44 *ACDI* 95, aux pp 95 et s. [Duhaime 2006].

pour la violation des droits garantis principalement par la *Convention américaine*.<sup>109</sup> La Commission interaméricaine est l'organe de l'OÉA responsable de la protection et de la promotion des droits humains au sein des États membres de l'Organisation.<sup>110</sup> En plus de ses fonctions en matière d'instruction de plaintes individuelles alléguant la violation des droits garantis, elle occupe également des fonctions d'observation et de défense des droits de la personne dans la région. Pour ce faire, elle peut, notamment, recommander aux gouvernements d'adopter des mesures propres à promouvoir le respect de ces droits, préparer les études et rapports jugés utiles pour l'accomplissement de ses fonctions, via son système de Rapporteurs ainsi que ses rapports annuels, thématiques ou par pays portant sur la situation des droits humains.<sup>111</sup> La Cour, quant à elle, a été instituée en vertu de la *Convention américaine*;<sup>112</sup> elle peut être saisie par la Commission interaméricaine ou par tout État partie à la *Convention* dans le cadre d'affaires contentieuses alléguant la violation des droits protégés par son instrument constitutif ou tout autre instrument à l'égard duquel elle aurait compétence, telles la *Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture* et la *Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes*.<sup>113</sup> Elle peut également rendre des avis consultatifs à la demande de tout État membre de l'OÉA et certains organes de l'Organisation à propos de l'interprétation de la *Convention* ou tout autre traité relatif à la protection des droits de la personne dans les Amériques, en plus de se prononcer sur la compatibilité d'une loi nationale avec ces instruments.<sup>114</sup>

<sup>109</sup> *Convention américaine*, *supra* note 15.

<sup>110</sup> *Charte OÉA*, *supra* note 15, art 106, a la p 1: "Il y aura une Commission interaméricaine des droits de l'homme, dont la principale fonction consistera à promouvoir le respect et la défense des droits de l'homme et à servir, dans ce domaine, d'organe consultatif à l'Organisation." Voir également *Convention américaine*, *supra* note 15, art 33-51.

<sup>111</sup> *Convention américaine*, *supra* note 15, art 41. Voir généralement, Bernard Duhaime, "Protecting Human Rights in the Americas: recent achievements and challenges" dans Gordon Mace, Jean-Philippe Thérien et Paul Haslam, dir, *Governing the Americas: Regional Institutions at the Crossroads*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2007 [Duhaime 2007].

<sup>112</sup> *Convention américaine*, *supra* note 15, art 33, 52-69.

<sup>113</sup> Pour une liste non exhaustive des conventions à l'égard desquelles la Cour interaméricaine peut avoir compétence, voir *supra* note 15.

<sup>114</sup> *Convention américaine*, *supra* note 15, art 64. Voir notamment "Other treaties" *subject to the consultative jurisdiction of the Court (art 64 American Convention*

Si, lors de leur entrée en fonctions, les instances interaméricaines ont été confrontées à des affaires de violations massives et systématiques des droits humains perpétrées par des régimes autoritaires, les affaires portées devant elles exposent, de plus en plus, des problèmes structurels liés au fonctionnement des démocraties. De nos jours, les victimes appartiennent souvent à des groupes placés en situation de vulnérabilité au sein de leur société, et la violation de leurs droits individuels soulève très souvent des questions de discrimination systémique.<sup>115</sup> La sanction des violations des droits garantis dans ce type d'affaires remet ainsi en cause l'ensemble de l'appareil étatique, dans ses fonctions législatives, ainsi que son organisation politique et institutionnelle.<sup>116</sup>

À la lumière de ces développements jurisprudentiels, le SIDH a cherché à développer des solutions non seulement axées sur la réparation individuelle des droits violés, mais également à ancrer son analyse dans le contexte institutionnel et social des affaires qui lui sont présentées. Pour ce faire, il a réinterprété le principe d'égalité et de non-discrimination à la lumière de l'impératif de la protection des groupes vulnérables, ce qui lui a permis de renouveler le contenu des droits civils et politiques protégés par la *Convention américaine*.<sup>117</sup> Le SIDH a ainsi consacré une conception substantielle du principe d'égalité et de non-discrimination: l'État doit d'une part, s'abstenir d'adopter des lois qui produiraient, directement ou indirectement, en droit ou en fait, un effet discriminatoire.<sup>118</sup> Il doit d'autre part, prendre les mesures de discrimination positive nécessaires pour combattre toute situation discriminatoire à l'encontre d'un groupe de personnes, qu'elle

---

*on Human Rights*) (1982), Avis consultatif OC-1/1982, Inter-Am Ct HR (Sér A) n° 1; *Compatibility of Draft Legislation with Article 8(2)(h) of the American Convention on Human Rights* (1991), Avis consultatif OC-12/91, Inter-Am Ct HR (Sér A) n° 12.

<sup>115</sup> Nash et Gonzalez, *supra* note 17 à la p 24. Voir Duhaime 2006, *supra* note 108.

<sup>116</sup> Nash et Gonzalez, *ibid* à la p 24. Voir généralement Abramovich, *supra* note 33.

<sup>117</sup> Abramovich, *ibid* à la p 17. Sur le principe d'égalité et de non-discrimination au sein du SIDH, voir généralement Bernard Duhaime, "Vers une Amérique plus égalitaire ? L'interdiction de la discrimination et le système interaméricain de protection des droits de la personne" dans Ludovic Hennebel et Hélène Tigroudja, dir, *Le particularisme interaméricain des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009, 151.

<sup>118</sup> *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants* (2003), Avis consultatif OC-18/03, Inter-Am Ct HR (Sér A) n° 18 aux para 88, 103.



résulte de l'action de l'État ou d'une personne tierce.<sup>119</sup> Ce faisant, les instances interaméricaines ont introduit le principe de la protection des groupes vulnérables, "qui ont subi sous l'angle historique, sociologique, économique ou encore politique une mise à l'écart 'discriminante'."<sup>120</sup> Dès lors, la Commission et la Cour ont développé un courant jurisprudentiel que l'on pourrait qualifier de "*socially mindful*"<sup>121</sup> qui reconnaît l'existence des groupes placés en situation de vulnérabilité afin de déterminer avec précision les obligations positives qui incombent aux États dans la protection effective des droits garantis.

Il en résulte que "[b]y observing the evolution of the jurisprudence on equality in the Inter-American system, one concludes that the ISHR demands of the states a more active and less neutral role, as a guarantee not only of the recognition of rights, but also of the real possibility of exercising them."<sup>122</sup> Ainsi, le SIDH a développé la capacité d'influencer les orientations générales de certaines politiques publiques en développant des standards qui proposent des solutions aux problèmes d'inégalités structurelles au sein des démocraties de la région. Ce faisant, à la lumière de la garantie de non-répétition,<sup>123</sup> les recommandations de la Commission ainsi que les décisions de la Cour expliquent généralement de manière détaillée les changements législatifs et institutionnels nécessaires pour garantir la protection effective des droits violés, de façon à assurer que les violations ne se reproduisent pas.<sup>124</sup>

<sup>119</sup> *Ibid* au para 105; Rapport *Women's political participation*, *supra* note 41.

<sup>120</sup> Laurence Burgogue-Larsen, "Les méthodes d'interprétation de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. *Justice in Context*." (2014) 97 *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 23, à la p 48 [Burgogue-Larsen].

<sup>121</sup> Abramovich, *supra* note 3 à la p 17. Voir généralement, Burgogue-Larsen, *ibid*.

<sup>122</sup> Abramovich, *ibid*.

<sup>123</sup> Voir généralement, *Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, Rés AG 56/83, Doc off AG NU, 56<sup>e</sup> sess, supp n° 10, Doc NU A/56/83, art 30; Hélène Tigroudja, "La satisfaction et les garanties de non-répétition de l'illicite dans le contentieux interaméricain des droits de l'homme" dans Elisabeth Lambert Abdelgawad et Kathia Martin-Chenut, dir, *Réparer les violations graves et massives des de l'homme: La Cour interaméricaine, pionnière et modèle ?* Paris, Société de législation comparée, 2010, 69 [Tigroudja].

<sup>124</sup> Voir généralement Karine Bonneau, "La jurisprudence innovante de la Cour interaméricaine des droits de l'homme en matière de droit à la réparation des victimes des violations des droits de l'homme" dans Hennebel et Tigroudja, *supra* note 117, 347, aux pp 379–82; Tigroudja, *supra* note 123; Abramovich, *supra* note 3; Nash et Gonzalez, *supra* note 17.

À ce sujet, bien que les résolutions adoptées par la Commission n'aient pas un caractère contraignant au sens du droit international public *stricto sensu*, rappelons qu'il est généralement reconnu que les États membres de l'OÉA ont une obligation de bonne foi de mettre en œuvre les recommandations formulées par la CIDH dans le cadre d'affaires individuelles.<sup>125</sup> Par ailleurs, les États ont l'obligation internationale de respecter et mettre en œuvre les jugements et ordonnances émis à leur endroit par la Cour interaméricaine.<sup>126</sup> Notons enfin que la Cour a réitéré, à maintes reprises, que les tribunaux nationaux ont une obligation positive de s'assurer de la conformité des normes de droit national et des actions des agents de l'État avec le droit interaméricain des droits de la personne, ce qui inclut non seulement la *Convention* et les autres traités applicables, mais également les standards jurisprudentiels développés par la Cour elle-même.<sup>127</sup>

À l'heure actuelle, le SIDH fait face à deux défis d'ordre institutionnel qui sont particulièrement intéressants au regard de la lutte contre la corruption. L'un consiste à préserver l'accès égalitaire de tous les citoyens aux processus démocratiques, et l'autre vise l'amélioration du fonctionnement des systèmes de

<sup>125</sup> Voir par exemple Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Report on Terrorism and Human Rights*, Doc off OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr. (2002), à la p 39. Voir également *Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man Within the Framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights* (1989), Avis consultatif OC-10/97, Inter-Am Ct HR (Sér A) n° 10, aux para 29–47. Voir aussi les résolutions suivantes de l'Assemblée générale de l'OÉA: OÉA, Assemblée générale, *Means to promote respect for and protection of human rights*, Doc off OEA/Ser.P/AG/RES. 314 (VII-o/77) (1977); OÉA, Assemblée générale, *Report of the Inter-American Commission on Human Rights on the Situation of Human Rights in Uruguay*, Doc Off OEA/Ser.P/370 (VIII-o/78) (1978); OÉA, Assemblée générale, *Support for the Inter-American Human Rights Instruments*, Doc off OEA/Ser.P/1829 (XXXI-o/01) (2001). Voir de façon similaire *Roach and Pinkerton c United States* (1987), Inter-Am Comm HR, n° 27/92, aux para 46–49, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1986–1987*, OEA/Ser.L/V/II.71 Doc. 9 rev. 1; *Edwards et al. c Bahamas* (2001), Inter-Am Comm HR, No 48/01, au para 107, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2000*, OEA/Ser.L/V/ II.111 Doc. 20 rev.

<sup>126</sup> *Convention américaine*, supra note 15, art 63. Voir aussi, plus généralement l'affaire *Baena Ricardo et al. (Panama)* (2003), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 104.

<sup>127</sup> Voir par exemple l'affaire *Almonacid-Arellano (Chili)* (2006), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 154 et l'affaire *La Cantuta (Pérou)* (2006), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 162. Pour une bibliographie générale sur la doctrine du contrôle de conventionalité, voir en ligne: <[http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Bibliograf\\_a\\_b\\_sica\\_sobre\\_Control\\_e\\_Convencionalidad.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Bibliograf_a_b_sica_sobre_Control_e_Convencionalidad.shtml)>.

justice nationaux.<sup>128</sup> Ainsi, si l'on tient compte de l'effet de marginalisation que la corruption produit sur certains secteurs de la société, qui sont privés d'accès et de représentation effective au sein des institutions étatiques, le Système interaméricain "constitue un forum particulièrement effectif pour établir des standards qui permettent de réguler la conduite des États et, en ce sens, est un outil susceptible d'avoir une incidence positive dans la mise sur pied de politiques de lutte contre la corruption."<sup>129</sup>

#### L'APPORT DES STANDARDS INTERAMÉRICAINS DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS AUX EFFORTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Il est aujourd'hui admis que l'efficacité et le succès des politiques de lutte contre la corruption reposent sur une approche holistique, capable de proposer des solutions aux causes de la corruption, incluant notamment la participation d'une large coalition d'acteurs non seulement de l'État, mais également de la société civile.<sup>130</sup> Les standards interaméricains en matière d'égalité et de non-discrimination renforcent les mécanismes de participation citoyenne, dont l'accès à l'information et la protection des dénonciateurs, au sein des processus démocratiques, et sont susceptibles de contribuer, en conséquence, à l'opérationnalisation des mesures de prévention de la *CICC*. De plus, il nous faut souligner qu'alors que les mesures proposées aux États par la *CICC* ne constituent que des recommandations, les standards interaméricains relatifs à la protection des droits humains sont généralement, quant à eux, de nature contraignante.

#### *L'opérationnalisation du droit à la participation: l'accès égalitaire aux processus démocratiques*

"[P]articipation is at the heart of human rights practice. Human rights strategies for confronting abuse of power and holding government institutions accountable depend on it, and it is a condition of claiming other rights."<sup>131</sup> Contribuant à la consolidation des institutions

<sup>128</sup> Abramovich, *supra* note 3 à la p 18.

<sup>129</sup> Nash Gonzalez, *supra* note 17 à la p 26 [traduction des auteurs].

<sup>130</sup> Rick Staphenurst, Martin Ulrich et Severin Strohal, "Introduction: Parliamentarians Fighting Corruption" dans Rick Staphenurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo, dir, *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Washington, The World Bank, 2006, 1, à la p 3.

<sup>131</sup> Int'l Council 2010, *supra* note 17 à la p 4.

démocratiques sur le continent, le SIDH a développé des standards en matière de participation des citoyens, et plus particulièrement de certains groupes placés en situation de vulnérabilité, dans des conditions d'égalité au sein des processus démocratiques. À cet égard, la jurisprudence interaméricaine en matière de participation des communautés autochtones dans la vie politique de l'État est éloquente.

C'est entre autres le cas du jugement de la Cour interaméricaine dans l'affaire *YATAMA (Nicaragua)*.<sup>132</sup> Dans le cadre de cette affaire, la loi électorale nicaraguayenne prévoyait que seuls les partis politiques pouvaient présenter des candidats aux élections municipales, privant les représentants de l'association *YATAMA*, vouée à la défense du droit des peuples autochtones à leurs terres ancestrales, de la possibilité de se présenter aux élections municipales. Or, la transformation juridique de l'organisation pour l'obtention du statut de parti politique était contraire aux us et coutumes des peuples concernés. Dans son jugement, la Cour a établi que l'article 23 de la *CADH* (droits politiques) protège le droit de tout individu de prendre part à la conduite des affaires publiques, de voter et d'être élu ainsi que d'avoir accès à la fonction publique dans des conditions d'égalité.<sup>133</sup> L'obligation de garantie qui incombe à l'État ne se limite cependant pas à l'adoption de lois relatives à la participation politique, sinon également, à l'adoption des mesures nécessaires pour garantir son plein et libre exercice en tenant compte de la situation particulière de vulnérabilité des membres de certains groupes ou secteurs de la société.<sup>134</sup>

Ce faisant, la Cour a examiné le statut des victimes, à savoir les membres des communautés autochtones privés de leur droit à la représentation par le biais de l'association *YATAMA*, et a conclu que ces victimes différaient de la population générale, notamment en raison de leur langue, leurs coutumes et leurs formes d'organisations; elles faisaient face, de surcroît, à certaines difficultés qui les plaçaient en situation de vulnérabilité au sein de la société nationale. Partant, la Cour a procédé à une lecture combinée des articles 23 et 24 (égalité devant la loi) de la *CADH*, à la lumière de la *Charte démocratique* selon laquelle “[l]e renforcement des partis

<sup>132</sup> Affaire *YATAMA (Nicaragua)* (2005), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 127 [*YATAMA*].

<sup>133</sup> *YATAMA*, *ibid* au para 194; *Convention américaine*, *supra* note 15, art 23.

<sup>134</sup> *YATAMA*, *ibid* au para 201.

et d'autres organisations politiques est un facteur prioritaire pour la démocratie."<sup>135</sup> Elle a ainsi conclu que l'État avait l'obligation d'adopter les mesures nécessaires afin d'assurer la participation des membres des communautés autochtones, dans des conditions d'égalité, au sein des processus de prises de décisions politiques susceptibles d'avoir un impact sur leurs droits et leur développement. Ces mesures doivent permettre leur participation effective, directe et proportionnelle au nombre de leurs membres, au sein des institutions étatiques, en conformité avec leurs valeurs, leurs pratiques et leurs formes d'organisation.<sup>136</sup> Sans minimiser l'importance des partis politiques dans la vie démocratique de l'État,<sup>137</sup> la Cour a affirmé de manière plus générale que:

[h]aving established the foregoing, the Court finds it necessary to indicate that *any requirement for political participation designed for political parties, which cannot be fulfilled by groups with a different form of organization, is also contrary to Articles 23 and 24 of the American Convention, to the extent that it limits the full range of political rights more than strictly necessary, and becomes an impediment for citizens to participate effectively in the conduct of public affairs.*<sup>138</sup>

Par ailleurs, le droit à la participation ne se limite pas à la seule participation aux processus électoraux, mais également aux processus de prises de décisions publiques relatives à la gestion et au développement des communautés concernées. En effet, dans le cadre d'affaires portant sur l'octroi de contrat de concessions d'exploitation de ressources naturelles situées en territoires autochtones, les instances interaméricaines ont développé les paramètres du régime de consultations préalables des communautés autochtones, en vertu des articles 1 (obligation de respecter les droits) et 21 (droit de propriété) de la *Convention américaine*, souvent interprétés à la lumière de la *Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux*<sup>139</sup> de l'Organisation internationale du Travail. Partant du principe selon lequel l'article 21 protège également

<sup>135</sup> *Charte démocratique*, *supra* note 67, art 5.

<sup>136</sup> *YATAMA*, *supra* note 132 au para 225.

<sup>137</sup> *Ibid* au para 215.

<sup>138</sup> *Ibid* au para 220 [nos italiques].

<sup>139</sup> OIT, *Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux*, 76<sup>e</sup> sess, Genève, 27 juin 1989, 1650 RTNU 383.

les formes de propriété collective des peuples autochtones, y compris l'usage et l'exploitation des ressources naturelles situées sur leurs territoires,<sup>140</sup> l'État doit tenir des consultations préalables de bonne foi, continues, actives et informées. Ces consultations doivent se faire en accord avec les coutumes de la communauté et viser à conclure un accord en conformité avec les processus traditionnels de prise de décision, sur toute mesure de nature administrative ou législative susceptible d'affecter les droits de la communauté, et ce, dès les premières phases de développement du projet.<sup>141</sup> Ce faisant, l'État doit adopter les mesures nécessaires, notamment linguistiques, pour que les membres de la communauté comprennent et soient compris lors des négociations,<sup>142</sup> s'assurer que les droits des communautés autochtones soient pris en compte dans tout accord conclu avec une entreprise privée ou dans la prise de décision publique,<sup>143</sup> superviser la mise en œuvre de ces droits et, le cas échéant, référer les violations aux organes judiciaires compétents.<sup>144</sup>

À ces mesures s'ajoute l'obligation pour l'État de produire des études d'impacts environnementaux et sociaux indépendantes. Compte tenu du fait que les consultations doivent être informées, ces études, supervisées par l'État, doivent minimalement aborder les impacts cumulés des projets existants et futurs sur l'environnement.<sup>145</sup> Elles nourrissent, de ce fait, le processus des consultations en permettant aux communautés autochtones de donner leur consentement libre et éclairé, en connaissance des

<sup>140</sup> Voir généralement *Affaire de la communauté Kichwa de Sarayaku (Équateur)* (2012), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 245 [Sarayaku]; *Affaire de la communauté Saramaka (Suriname)* (2007), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 172 [Saramaka]; *Affaire de la communauté Yakye Axa (Paraguay)* (2005), Inter-Am Ct HR, (Sér C) n° 125 [Yakye Axa]; *Affaire de la communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni (Nicaragua)* (2001), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 79; *Maya indigenous community of the Toledo District c Belize* (2004) Inter-Am Comm HR, no 40/04, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights: 2004*, OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1. Voir Karine Rinaldi, "Le droit des populations autochtones et tribales à la propriété dans le système interaméricain des droits de l'homme" dans Ludovic Hennebel et Hélène Tigroudja, dir, *Le particularisme interaméricain des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009, 215.

<sup>141</sup> *Sarayaku*, *ibid* aux para 160, 167, 177, 180; *Saramaka*, *ibid* au para 133.

<sup>142</sup> *Sarayaku*, *ibid* au para 201.

<sup>143</sup> *Ibid* au para 167.

<sup>144</sup> *Ibid* au para 167.

<sup>145</sup> *Ibid* para 206.

risques encourus, notamment en matière d'environnement et de santé, quant à l'exploitation des ressources naturelles situées sur les territoires visés.<sup>146</sup> De manière corrélative, elles permettent d'évaluer et d'octroyer une compensation financière adéquate pour le dommage environnemental affectant la réalisation des activités de subsistance des communautés concernées<sup>147</sup> en plus d'établir un partage des bénéfices correspondant au degré de privation d'accès aux ressources naturelles.<sup>148</sup>

Ici, l'opérationnalisation de ces standards habilite les communautés autochtones, généralement considérées comme des groupes placés en situation de vulnérabilité au sein de leur société nationale, à participer pleinement et activement à la vie démocratique de l'État ainsi qu'aux processus de prises de décisions qui les concernent; elle oblige corrélativement l'État à tenir compte de la réalisation de leurs droits économiques, sociaux et culturels dans la gestion des affaires publiques,<sup>149</sup> notamment en imposant à l'État certaines obligations en matière de redistribution des recettes publiques liées à l'exploitation des ressources naturelles.

Or, si l'on se réfère à la définition de la corruption précitée selon laquelle [Corruption] = [Monopole] + [Discrétion] – [Reddition de comptes], il est possible d'avancer que ces standards réduisent le monopole et la discrétion de l'État dans la gestion des affaires publiques, notamment dans le secteur de l'exploitation des ressources naturelles, dont on a vu en introduction qu'il s'agissait d'un secteur propice à la corruption. En effet, alors que la corruption se reproduit là où les élites, notamment économiques, sont capables de maintenir leurs privilèges aux dépens de groupes placés en situation de vulnérabilité ne disposant pas de moyen pour défendre leurs intérêts,<sup>150</sup> les standards interaméricains imposent à l'État de prendre effectivement en compte les besoins de l'ensemble des acteurs de la société dans la gestion des affaires publiques. L'État doit, le cas échéant, tenir compte des conditions particulières de vulnérabilité de certains groupes dans la mise en

<sup>146</sup> *Ibid* aux para 167, 205, 208; *Saramaka*, *supra* note 140 au para 133.

<sup>147</sup> Rapport *Indigenous and Tribal Peoples' Rights*, *supra* note 7.

<sup>148</sup> *Saramaka*, *supra* note 140 aux para 138–39.

<sup>149</sup> L'accès au territoire permet effectivement de protéger, entre autres, le droit à la santé, à l'eau, à l'alimentation, au travail et à l'identité culturelle. *Sarayaku*, *supra* note 140 aux para 147, 217; *Yakye Axa*, *supra* note 140 aux para 164–167; Rapport *Indigenous and Tribal Peoples' Rights*, *supra* note 7 aux para 163–64.

<sup>150</sup> Int'l Council 2010, *supra* note 17 à la p 2.



place de structures et mécanismes participatifs. Ce faisant, ces standards institutionnalisent un système de contrepois<sup>151</sup> qui favorise, d'une part, le contrôle démocratique des activités de l'État par les citoyens et redistribue, d'autre part, le pouvoir et les ressources entre les divers acteurs de la société, incluant les groupes placés en situation de vulnérabilité.

*L'accès à l'information comme condition préalable à la participation*

Les instances interaméricaines se sont également intéressées aux mécanismes de reddition de comptes. Si le droit d'accès à l'information n'apparaît pas explicitement dans la *Convention américaine*, la Cour a néanmoins rendu une décision de principe dans l'affaire *Claude Reyes (Chili)*<sup>152</sup> qui a consacré ce droit, dont on peut désormais demander l'exécution devant les tribunaux nationaux et internationaux.<sup>153</sup> Cette décision devient, de ce fait, intéressante au regard des politiques publiques de lutte contre la corruption, et plus particulièrement au niveau de l'opérationnalisation des principes d'ouverture et de transparence de l'administration publique qui habilite, selon la Cour, toute personne placée sous la juridiction de l'État à exercer un contrôle démocratique des activités de l'État et évaluer, en conséquence, si ces dernières sont réalisées adéquatement.<sup>154</sup>

<sup>151</sup> Affaire *Palamara-Iribarne (Chili)* (2005), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 135, au para 83 [*Palamara-Iribarne*].

<sup>152</sup> Affaire *Claude Reyes (Chili)* (2003), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 151 [*Reyes*]; voir généralement, Eduardo Andrés Bertoni, "Libertad de información. 'Tres palabras inofensivas' Leyendo de acceso a la información y rol de la prensa." Governance Working Paper Series, World Bank Institute, 2011; Université de Palermo, en ligne: <<http://www.palermo.edu/cele/pdf/Bertoni-Libertad-deInformacionyPrensa.pdf>>.

<sup>153</sup> Gruenberg, *supra* note 39 au para 73; Laurence Burgorgue-Larsen, "The right to freedom of thought and expression" dans Laurence Burgorgue-Larsen et Amaya Ubeda de Torres, *The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 529, à la p 536.

<sup>154</sup> *Reyes*, *supra* note 152 au para 86: "[P]rinciples of disclosure and transparency in public administration enable all persons subject to its jurisdiction [de l'État] to exercise the democratic control of those actions, and so that they can question, investigate and consider whether public functions are being performed adequately." Voir également OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, Doc off OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (2011), au para 191 [Rapport on the Situation of Human Rights Defenders]; OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *The Inter-American Legal Framework regarding the Right to Access to Information*, Doc OEA/Ser.L/II.CIDH/RELE/INF.1/09 (2009).



Ainsi, dans le cadre de l'affaire *Claude Reyes*, un citoyen chilien tentait d'avoir accès à l'information publique concernant le Projet Rio Condor, approuvé par le Comité gouvernemental des investissements étrangers et concédant à des intérêts étrangers le développement d'un projet d'industrialisation forestière dans le sud du Chili. À l'époque des faits, le demandeur était à la tête d'une organisation non gouvernementale dont la mission visait d'une part, la production d'information scientifique relative au développement durable et d'autre part, la promotion de la participation de la société civile aux décisions publiques en matière d'investissements dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles.<sup>155</sup> Le demandeur avait ainsi contacté le Comité sur les investissements étrangers en vue d'obtenir l'information nécessaire sur le Projet Rio Condor pour mener une étude approfondie sur ses aspects sociaux, environnementaux et commerciaux. Or, mis à part l'information relative aux noms des compagnies impliquées et les sommes d'argent investies, le Comité sur les investissements étrangers n'avait pas souhaité divulguer davantage d'information au motif que tout autre type d'information était de nature confidentielle.

Constatant que l'État chilien n'était doté, à l'époque des faits, d'aucun cadre législatif et réglementaire quant à ses obligations d'assurer la transparence et la divulgation de l'information d'intérêt public, le Tribunal interaméricain a inféré du droit à la liberté d'expression, garanti par l'article 13 de la *Convention américaine*, les paramètres minimaux d'un régime d'accès à l'information. Corollaire du droit à la vérité et de la lutte contre l'impunité,<sup>156</sup> la Cour a constaté que le droit d'accès à l'information publique favorise la participation directe des citoyens à la gestion des affaires publiques,<sup>157</sup> sans que ceux-ci n'aient à justifier d'un intérêt direct dans la demande d'accès.<sup>158</sup>

Ainsi, le régime d'accès est gouverné par le principe de la divulgation maximale qui établit une présomption en faveur de l'accessibilité *a priori* de toute information, sous réserve des exceptions

<sup>155</sup> *Reyes*, *ibid* au para 57(12).

<sup>156</sup> OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *The Right to Truth in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2 (2014), au para 109; Lucio Parada *et al. c El Salvador* (1999), Inter-Am Comm HR, No 1/99, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights: 1999*, au para 148.

<sup>157</sup> *Reyes*, *supra* note 152 au para 84.

<sup>158</sup> *Ibid* au para 77.

autorisées par la *Convention*.<sup>159</sup> Sur le plan opérationnel, le régime d'accès à l'information doit minimalement prévoir que la réponse de l'État à la demande d'un citoyen soit complète et accessible en temps opportun et que le rejet de la demande soit justifié sur la base des exceptions prévues par la loi, en conformité avec la *CADH*.<sup>160</sup> Une procédure administrative, puis judiciaire, simple, rapide et effective doit permettre au citoyen de contester le rejet de la demande. Le recours, supervisé par des fonctionnaires dûment qualifiés,<sup>161</sup> doit permettre de constater la violation du droit d'accès à l'information et le cas échéant, d'ordonner aux autorités compétentes la divulgation des informations demandées.<sup>162</sup> La législation pertinente doit prévoir les délais à l'intérieur desquels une décision sur la légalité du refus doit être rendue et notifiée au requérant.<sup>163</sup>

Rappelons que la Cour a appuyé son raisonnement notamment sur la *Charte démocratique*<sup>164</sup> et plusieurs résolutions de l'Assemblée générale de l'OÉA relatives à la consolidation des institutions démocratiques<sup>165</sup> pour conclure à l'existence d'un consensus régional, en dehors du seul Système interaméricain de protection des droits des humains, quant à la nécessité de promouvoir la transparence et l'accès à l'information dans la gestion des affaires publiques. Il convient de souligner que la Cour a noté au passage que le consensus dépasse le cadre régional des Amériques et cité, à l'appui, les dispositions pertinentes de la *Convention des Nations Unies contre la corruption* et de la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*.<sup>166</sup>

Bien que la Cour n'ait pas mentionné les dispositions de la *CICC*, il nous faut souligner que le Secrétariat technique du MESICIC a élaboré des directives législatives, similaires à celles dictées par la Cour, que les États devraient suivre dans l'adoption d'une loi en matière d'accès à l'information. Il s'agit néanmoins de directives qui, conformément aux mesures de prévention mises en place

<sup>159</sup> *Ibid* au para 92.

<sup>160</sup> *Ibid* au para 77.

<sup>161</sup> *Ibid* au para 163.

<sup>162</sup> *Ibid* au para 137.

<sup>163</sup> *Ibid* au para 163.

<sup>164</sup> *Charte démocratique*, *supra* note 67.

<sup>165</sup> *Reyes*, *supra* note 150 aux para 78–80.

<sup>166</sup> *Ibid* au para 81.

dans la *CICC*, ne constituent que des recommandations et n'ont qu'un effet incitatif auprès des États parties.<sup>167</sup> Rappelons à cet égard que conformément à la doctrine du contrôle de conventionnalité, la décision de la Cour dans l'affaire *Claude Reyes (Chili)* établit des standards contraignants pour l'ensemble des États parties à la *CADH*: ceux-ci n'ont désormais plus seulement l'obligation de s'abstenir de faire obstruction au flux d'information,<sup>168</sup> mais également l'obligation positive d'établir un cadre réglementaire garantissant un accès effectif à l'information publique.

Si le régime d'accès à l'information établi dans l'affaire *Claude Reyes (Chili)* confère à tout citoyen, sur un plan individuel, le droit d'avoir accès à l'information publique, les instances interaméricaines ont également prévu le droit de certains secteurs de la population, placés en situation de vulnérabilité, d'avoir accès à l'information publique les concernant. Ces standards participent ainsi à la démocratisation des politiques publiques en matière de transparence, afin de garantir également l'accès à l'information pour les groupes marginalisés.<sup>169</sup> Dans cette veine, la Commission a déterminé que l'État a l'obligation de produire et de compiler des statistiques relatives à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, afin d'identifier les secteurs de la société qui sont placés en situation de vulnérabilité et conséquemment, d'adopter les politiques publiques nécessaires, incluant l'allocation des ressources, pour garantir à ceux-ci la jouissance effective de ces droits.<sup>170</sup> La production et la publication de

<sup>167</sup> OÉA, Département de la coopération juridique, "Draft Legislative Guidelines: Basic Elements on Civil Society Participation: Acces to Information," Département de la coopération juridique en ligne à <[http://www.oas.org/juridico/english/tools\\_topic.htm](http://www.oas.org/juridico/english/tools_topic.htm)>.

<sup>168</sup> Int'l Council 2009, *supra* note 18 à la p 11.

<sup>169</sup> Gruenberg, *supra* note 39 au para 82: "de-elitisation of transparency policies, in order to guarantee access to information for marginalised groups."

<sup>170</sup> OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Guidelines for Preparation of Progress Indicators in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14 rev. 1 (2008), au para 58. Voir également les indicateurs inspirés par le rapport précité de la Commission interaméricaine et développés par le Groupe de travail sur l'étude des rapports nationaux présentés en vertu du Protocole de San Salvador puis adoptés par l'Assemblée générale de l'OÉA: OÉA, Working Group for the analysis of national reports under the Protocol of San Salvador, *Progress Indicators for Measuring Rights Under the Protocol of San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV/2.1 GT/PSS/Doc.2/11, rev 2 (2011); OÉA, Assemblée générale, 42<sup>e</sup> sess, *Adoption of progress indicators for measuring rights under the Protocol of San Salvador*, Doc off OEA/Ser.P/AG/ RES.2713 (XLII-O/12) (2012). Voir généralement, Duhaime 2006, *supra* note 115.

ces statistiques sont susceptibles de mettre à jour des patrons de discriminations systémiques qui autrement resteraient invisibles, faute d'information.<sup>171</sup> De la même manière, nous avons vu que dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles situées en territoires autochtones, l'État a l'obligation de produire des études d'impacts environnementaux et sociaux dans le but d'éclairer le processus des consultations préalables.

Ce faisant, les obligations étatiques en matière d'accès à l'information contribuent à l'opérationnalisation du principe de la gestion transparente de l'État, et plus particulièrement dans l'allocation des ressources publiques, dont on a vu qu'elles étaient généralement détournées au profit d'intérêts privés au sein d'un État corrompu. C'est précisément ici que nous devons constater, à l'instar des standards relatifs à la participation citoyenne, que les règles contraignantes en matière d'accès à l'information établies par la Cour et la Commission, par ailleurs similaires aux directives émises par le MESICIC en matière d'accès à l'information, sont susceptibles d'alimenter les politiques de lutte contre la corruption. En effet, les instances du SIDH ont conféré un contenu détaillé et précis au droit à la liberté d'expression (art 13 *CADH*) dont le rôle fondamental dans la consolidation des institutions démocratiques et la lutte contre la corruption a été consacré par les chefs d'État et de gouvernement de l'OÉA<sup>172</sup> et par l'Assemblée générale de l'OÉA.<sup>173</sup>

### *La protection des dénonciateurs*

Pour lutter efficacement contre la corruption, il ne suffit cependant pas que l'information soit disponible, mais également qu'elle puisse circuler sans entrave. En effet, le droit à la liberté d'expression protège non seulement le droit de recevoir, mais également de partager l'information avec l'ensemble des membres de la société.<sup>174</sup> La protection effective du droit à la liberté d'expression, dans toutes ses facettes, devient ainsi une composante essentielle

<sup>171</sup> Nash et Gonzalez, *supra* note 17 à la p 34.

<sup>172</sup> Voir notamment, *Charte démocratique*, *supra* note 67.

<sup>173</sup> Voir la recension par la Cour des résolutions de l'Assemblée générale de l'OÉA portant sur la consolidation des institutions démocratiques dans Reyes, *supra* note 152 aux para 89–90.

<sup>174</sup> Reyes, *supra* note 152 au para 77; affaire *Herrera-Ulloa (Costa Rica)* (2004), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 127, au para 109 [*Herrera-Ulloa*].

des stratégies efficaces de lutte contre la corruption, qui reposent notamment sur la capacité des acteurs de la société civile de dénoncer les actes de corruption, ses causes et ses conséquences. En effet, comme le rappelait la Cour dans l'affaire *Canese (Paraguay)*,<sup>175</sup>

[w]ithout effective freedom of expression, exercised in all its forms, democracy is enervated, pluralism and tolerance start to deteriorate, the mechanisms for control and complaint by the individual become ineffectual and, above all, a fertile ground is created for authoritarian systems to take root in society.<sup>176</sup>

De la même manière, rappelons que l'ensemble des conventions internationales en matière de lutte contre la corruption, incluant la *CICC*,<sup>177</sup> insiste sur la nécessité de mettre sur pied un système de protection des dénonciateurs. À l'instar de ces conventions internationales, les instances interaméricaines ont également reconnu la nécessité pour les États d'adopter des mesures spéciales de protection pour certains individus qui exercent des "activités de vigilance, de dénonciation et d'éducation [qui] contribuent de manière essentielle au respect des droits humains dans la mesure où ceux-ci agissent comme des garde-fou contre l'impunité," tel que l'indiquait la Cour dans l'affaire *Fleury (Haïti)*.<sup>178</sup> Ces personnes appartiennent généralement à des groupes placés en situation de vulnérabilité en raison des fonctions qu'elles exercent au sein de la société: ainsi en est-il notamment, des opposants politiques, des défenseurs des droits humains et de l'environnement et des journalistes, qui sont amenés à dénoncer les abus commis par l'État, y compris les pratiques de corruption, et contribuent, par conséquent, au bon fonctionnement de la démocratie pluraliste en exerçant un contrôle sur les activités de l'État.

À titre d'exemple, dans l'affaire *Canese (Paraguay)*,<sup>179</sup> la victime était candidate à l'élection présidentielle contre le président

<sup>175</sup> Affaire *Ricardo Canese (Paraguay)* (2004), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 111 [*Canese*].

<sup>176</sup> *Canese, ibid.* Voir généralement Boersma, *supra* note 17 aux pp 185–191.

<sup>177</sup> *CICC, supra* note 13, art III.8; voir OÉA, MESICIC, *Draft Model Law to facilitate and encourage the reporting of acts of corruption and to protect whistleblowers and witnesses*, Doc off OEA/Ser.L SG/MESICIC/doc.345/12 rev. 2 (2013).

<sup>178</sup> Affaire *Fleury (Haïti)* (2003), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 162, au para 80 [*Fleury*].

<sup>179</sup> *Canese, supra* note 175.

sortant du pays. Durant la campagne électorale, elle avait dénoncé les pratiques de corruption impliquant ce dernier et une entreprise privée dans la construction d'un barrage et d'une centrale hydroélectrique. À la suite de ces allégations, la victime a fait l'objet de poursuites civiles et criminelles pour atteinte à la réputation, aux termes desquelles elle a été condamnée à des amendes élevées, accompagnées d'une interdiction de quitter le pays. Établissant un équilibre entre les droits à la liberté d'expression et à la rectification en cas d'atteinte à la réputation (art. 14 *CADH*), la Cour a constaté que les allégations de corruption avaient fait l'objet d'une enquête publique par une commission d'enquête nationale, qu'elles étaient d'intérêt public et alimentaient le débat électoral qui devait permettre aux citoyens de faire un choix éclairé quant aux candidats. Partant, la Cour a soutenu que l'État avait violé le droit à la liberté d'expression de la victime dont les propos auraient dû bénéficier d'un seuil plus élevé de tolérance en raison de l'intérêt public qu'ils présentaient et garantissaient ce faisant, la transparence des activités de l'État tout en renforçant la responsabilité des officiers exerçant au sein de l'administration publique.<sup>180</sup>

Ainsi, le seuil de tolérance à l'égard des discours concernant des personnalités publiques, et en particulier, des fonctionnaires étatiques, des politiciens et des candidats électoraux, doit être rehaussé en raison, précisément, du caractère public de ces personnalités et de l'intérêt public inhérent aux activités que ces dernières réalisent.<sup>181</sup> La Cour est arrivée à la même conclusion dans les affaires *Herrera-Ulloa (Costa Rica)*<sup>182</sup> et *Kimel (Argentine)*,<sup>183</sup> dans lesquelles les victimes, toutes deux journalistes, avaient été condamnées à des peines de prison et des amendes élevées, aux termes de procédures criminelles en diffamation, pour avoir respectivement dénoncé les pratiques de corruption d'un diplomate costaricain et de la fonction judiciaire argentine durant la dictature. Dans cette perspective, les instances interaméricaines ont réitéré à

<sup>180</sup> *Canese*, *supra* note 175 au para 97. Voir également *Palamara-Iribarne*, *supra* note 151 au para 83; *Affaire Kimel (Argentine)* (2008), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 177, au para 57 [Kimel]; *Herrera-Ulloa*, *supra* note 174 au para 127.

<sup>181</sup> *Kimel*, *ibid* au para 86; *Herrera-Ulloa*, *ibid* au para 129; *Canese*, *ibid* au para 97; *Palamara-Iribarne*, *ibid* au para 83.

<sup>182</sup> *Herrera-Ulloa*, *ibid*.

<sup>183</sup> *Kimel*, *supra* note 180.

plusieurs reprises la nécessité d'accorder une protection accrue aux journalistes et professionnels des médias, indiquant que les attaques perpétrées contre ces derniers sont spécifiquement destinées à les faire taire et constituent, en ce sens, une violation du droit de la société dans son ensemble d'avoir accès à une information libre.<sup>184</sup>

De plus, le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression de la Commission interaméricaine a souligné que 78 journalistes ont été assassinés entre 2011 et 2013 en raison de l'exercice de leur profession; plusieurs d'entre eux dénonçaient les pratiques institutionnalisées de corruption au sein de leur État.<sup>185</sup> Ce faisant, le Rapport recommandait aux États d'adopter des mesures de prévention, au nombre desquelles figurent la décriminalisation des procédures en matière de diffamation et d'atteinte à la réputation,<sup>186</sup> la condamnation publique des actes de violence à l'encontre des journalistes, des programmes de formation sur la liberté d'expression destinés aux fonctionnaires publics, la compilation de statistiques portant sur la violence à l'encontre des journalistes et la mise sur pied de programmes spéciaux de protection de ceux-ci.<sup>187</sup>

<sup>184</sup> *Herrera-Ulloa, supra* note 174 au para 118. Voir notamment, OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Violence against Journalists and Media Workers: Inter-American Standards and National Practices on Prevention, Protection and Prosecution of Perpetrators*, Doc OEA/Ser.L/II.CIDH/RELE/INF.12/13 (2013) [Rapport *Violence against journalists and media workers*]; OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Freedom of Expression Standards for Free and Inclusive Broadcasting*, Doc OEA/Ser.L/II.CIDH/RELE/INF.3/09 (2009).

<sup>185</sup> Rapport *Violence against journalists and media workers, ibid* au para 5. Voir également, Duhaime 2007, *supra* note 111 à la p 131. Voir également, OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Special Study on the Status of Investigations into the Murder of Journalists during the 1995–2005 Period for Reasons that may be Related to their Work in Journalism*, Doc Off OEA/Ser.L/V/II.131 doc. 35 (2008). Ce rapport démontre que plusieurs journalistes dans la région, notamment au Brésil, en Colombie et au Mexique, ont été assassinés en raison du fait qu'ils investiguaient sur des scandales de corruption et sur le trafic de drogue.

<sup>186</sup> Voir par exemple, OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Annual Report of the Special Rapporteur for Freedom of Expression 2004, Chapter VI: Desacato Law and Criminal Defamation* (2004), Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, en ligne à <<http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=442&IID=1>>.

<sup>187</sup> Rapport *Violence against journalists and media workers, supra* note 184 au para 297.

De la même manière, dans l'affaire *Luna Lopez (Honduras)*,<sup>188</sup> l'exécution extrajudiciaire de la victime, qui exerçait des fonctions électives au sein de la Commission municipale environnementale de sa municipalité, est survenue dans un contexte de risque accru pour les personnes qui travaillent dans la promotion et la défense de l'environnement au Honduras.<sup>189</sup> La victime avait fait l'objet de plusieurs menaces de mort de la part d'entrepreneurs forestiers après qu'elle eut dénoncé, à la justice et dans les médias, les pratiques de corruption au sein de l'industrie forestière dont certains intérêts étaient détenus par des membres du Congrès national hondurien. Rappelant sa jurisprudence antérieure portant sur la violation des droits des environnementalistes au Honduras,<sup>190</sup> la Cour a conclu que l'État était responsable de la violation du droit à la vie (art. 1 *CADH*) de la victime, en ce qu'il n'avait pas pris toutes les mesures nécessaires pour prévenir l'attentat contre celle-ci.<sup>191</sup> En effet, en raison du contexte d'hostilités et de corruption dans lequel elle exerçait ses fonctions de protection de l'environnement, la victime était placée dans une situation particulière de vulnérabilité dont l'État avait connaissance; elle aurait dû bénéficier, en conséquence, de mesures spéciales de protection de la part de l'État.<sup>192</sup>

La décision dans l'affaire *Luna Lopez (Honduras)* s'inscrit dans le courant jurisprudentiel plus large relatif à la protection des défenseurs des droits humains.<sup>193</sup> Ainsi, dans les affaires *Nogueira de Carvalho (Brésil)*<sup>194</sup> et *Fleury (Haïti)*,<sup>195</sup> les victimes ont été l'une

<sup>188</sup> Affaire *Luna López (Honduras)* (2013), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 269 [*Luna López*]. Voir également, Bernard Duhaime et Elise Hansbury, "Les développements en droit interaméricain pour l'année 2013" 51 *ACDI* 319, à la p 326 [Duhaime et Hansbury].

<sup>189</sup> *Ibid* au para 21.

<sup>190</sup> Affaire *Kawas-Fernandez (Honduras)* (2009), Inter-Am Ct HR (Ser C) n° 196.

<sup>191</sup> *Luna López*, *supra* note 188 aux para 138–39.

<sup>192</sup> *Ibid* au para 123.

<sup>193</sup> Voir notamment OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, Doc OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (2011).

<sup>194</sup> Affaire *Nogueira de Carvalho et al. (Brésil)* (2006), Inter-Am Ct HR (Ser. C) n° 161, para 76 [*Nogueira de Carvalho*]. Voir également, Bernard Duhaime et Ariel Dulitsky, "Chronique de la jurisprudence du Système interaméricain des droits humains (2006)" 19.2 *RQDI* 331, à la p 351.

<sup>195</sup> *Fleury*, *supra* note 178.



assassinée et l'autre torturée en raison du fait qu'elles dénonçaient le climat d'impunité dans lequel les forces policières séquestraient, torturaient et assassinaient certaines personnes. Le Tribunal inter-américain a conclu que les violations des droits de ces défenseurs étaient particulièrement graves en ce qu'elles avaient un effet dissuasif ("*chilling effect*") sur la société dans son ensemble qui se voyait ainsi privée de l'accès à l'information relative aux violations des droits de la personne commises par l'État.<sup>196</sup> La Cour a alors indiqué que l'État avait l'obligation d'adopter des mesures spéciales de protection envers les défenseurs des droits humains,<sup>197</sup> de prendre les mesures nécessaires pour leur permettre de réaliser librement leurs activités, de s'abstenir d'imposer des obstacles qui rendraient difficiles l'exercice de leurs activités<sup>198</sup> et de prévenir les actes de violence contre eux, perpétrés tant par les agents de l'État que par les particuliers.<sup>199</sup>

Ces obligations spéciales de protection sont également applicables aux syndicalistes,<sup>200</sup> aux membres de partis politiques,<sup>201</sup> aux leaders d'organisations sociales et communautaires<sup>202</sup> ainsi qu'aux membres d'associations de proches de victimes de violations des droits de la personne,<sup>203</sup> qui, en raison de leurs activités, participent au débat public, favorisent la circulation de l'information au sein de l'espace public et constituent un rempart contre l'arbitraire de l'État.

À l'instar du MESICIC, qui a développé des directives législatives relatives à la protection des dénonciateurs,<sup>204</sup> les instances interaméricaines ont développé des standards qui insistent sur la nécessité de protéger les personnes qui dénoncent les pratiques

<sup>196</sup> Affaire *Nogueira de Carvalho*, *supra* note 194, au para 76.

<sup>197</sup> *Fleury*, *supra* note 178 au para 81; *Nogueira de Carvalho*, *ibid* au para 77.

<sup>198</sup> *Fleury*, *ibid* au para 100.

<sup>199</sup> *Ibid* au para 131.

<sup>200</sup> Affaire *García (Guatemala)* (2012), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 258; affaire *Canitoral Huamani et Garcia Santa Cruz (Pérou)* (2007), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 167; affaire *Huilca-Tesce (Pérou)* (2005), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 121.

<sup>201</sup> Affaire *Chitay Nech (Guatemala)* (2010), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 212; affaire *Carpio Nicolle (Guatemala)* (2004), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 117.

<sup>202</sup> Affaire *Escher (Brésil)* (2009), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 200.

<sup>203</sup> Affaire *Gudiel Álvarez (Diario Militar) (Guatemala)* (2012), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 253.

<sup>204</sup> *Supra* note 177.

de corruption au sein de la société. Le SIDH va néanmoins au-delà de la seule protection des individus qui dénoncent ces pratiques; il impose, en effet, des obligations positives en matière de protection de certains secteurs de la société qui, en raison de leurs professions ou fonctions politiques et sociales, favorisent le débat public et participent au renforcement de la participation citoyenne dans le contrôle démocratique des institutions publiques. La mise en œuvre de ces standards peut effectivement contribuer à prévenir la mise en place de pratiques institutionnalisées de corruption, en habilitant des secteurs entiers de la société à prendre la parole au sein de l'espace public, via divers représentants, autres que les représentants élus dont on a démontré qu'ils n'avaient généralement pas, au sein d'États corrompus, la confiance des citoyens.

#### *La consolidation des systèmes de justice nationaux*

Il nous faut constater que les mécanismes de participation développés dans la jurisprudence des instances interaméricaines requièrent, à un moment ou à un autre, l'intervention des opérateurs de justice, notamment en vue d'assurer l'accès à un recours effectif en cas d'atteinte aux droits protégés par la *Convention*.<sup>205</sup> L'indépendance du système judiciaire, en tant qu'institution, et de ses acteurs, constitue, en ce sens, un enjeu crucial des politiques de lutte contre la corruption et une condition *sine qua non* des droits aux garanties judiciaires (art. 8 *CADH*) et à la protection judiciaire (art. 25 *CADH*) protégés par la *Convention américaine*.<sup>206</sup> La Commission a soutenu à cet égard que “[m]ember States must be especially mindful of their obligations to: ... implement the mechanisms necessary to prevent, investigate and punish any form of corruption that prevents the system of administration of justice from functioning correctly.”<sup>207</sup> Ainsi, dans ses efforts visant la consolidation des institutions démocratiques, le SIDH a imposé aux États des obligations positives détaillées afin de garantir le droit d'accès à la justice. Les obligations de l'État

<sup>205</sup> OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas*, Doc off OEA/Ser. L/V/II.Doc.44 (2013), aux para 14–23 [Rapport *Towards strengthening access to justice*].

<sup>206</sup> *Ibid* au para 30.

<sup>207</sup> OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Report on Citizen Security and Human Rights*, Doc off OEA/Ser. L/V/II.Doc.57 (2009), au para 232.

ne sont pas seulement négatives, sinon qu'elles visent l'organisation du système judiciaire de manière à assurer qu'il ne puisse être détourné en faveur des institutions politiques de l'État.

En effet, dans deux décisions récentes rendues contre l'Équateur, la Cour a déduit des droits individuels aux garanties judiciaires et à la protection judiciaire les paramètres d'un système de justice qui en assurent l'indépendance contre les pressions internes et externes. L'affaire du *Tribunal constitutionnel (Camba Campos et al.) (Équateur)*<sup>208</sup> et l'affaire de la *Cour Suprême de justice (Quintana Coello et al.) (Équateur)*<sup>209</sup> avaient trait à la destitution en bloc des juges de la Cour suprême et du Tribunal constitutionnel de l'Équateur par résolution votée par le Congrès national en novembre 2004. La preuve démontrait d'une part que ces destitutions avaient eu lieu dans un contexte de crise et d'instabilité politique en Équateur, au cours duquel plusieurs présidents s'étaient succédé. Elle démontrait d'autre part que la destitution des plus hauts magistrats du pays répondait à la volonté d'une majorité de parlementaires du Congrès d'empêcher que des procédures pénales ne soient déclenchées contre un ancien président équatorien. Il en a résulté un climat de crise au sein duquel une majorité parlementaire souhaitait exercer un plus grand contrôle sur les plus hauts tribunaux du pays, entraînant de ce fait une déstabilisation non seulement du pouvoir judiciaire, mais également de l'ordre démocratique et du principe de la séparation des pouvoirs, en contravention aux articles 8 de la *Convention américaine* et 3 de la *Charte démocratique interaméricaine*.<sup>210</sup>

Rappelant sa jurisprudence antérieure relative à l'indépendance des juges,<sup>211</sup> la Cour interaméricaine a affirmé que l'indépendance judiciaire, consacrée aux articles 8 et 25 de la *CADH*, revêt une double dimension, à la fois individuelle et institutionnelle. La première, favorisée par la protection spécifique accordée aux

<sup>208</sup> *Affaire du Tribunal constitutionnel (Camba Campos et al.) (Équateur)* (2013), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 268 [TC]. Voir également Duhaime et Hansbury, *supra* note 188, aux pp 329–32.

<sup>209</sup> *Affaire de la Cour Suprême de justice (Quintana Coello et al.) (Équateur)* (2013), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 266 [CS]. Voir également Duhaime et Hansbury, *ibid.*

<sup>210</sup> TC, *supra* note 208 aux para 207–221; CS, *ibid* aux para 170–79.

<sup>211</sup> *Affaire de la Cour constitutionnelle (Pérou)* (2001), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 71; affaire *Reverón Trujillo (Venezuela)* (2009), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 197 [*Reverón Trujillo*].

juges dans le cadre de procédures les concernant, est liée à la personne même du juge exerçant ses droits. Dans sa dimension institutionnelle, l'indépendance de la fonction judiciaire transcende la seule personne du juge et garantit le principe de la séparation des pouvoirs, la primauté du droit et le bon fonctionnement de la démocratie.<sup>212</sup> Ainsi, tel qu'établi dans les *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies*,<sup>213</sup> la Cour a soutenu que le principe de la séparation des pouvoirs exigeait que le système judiciaire en général, et ses magistrats en particulier, soient indépendants de toute pression indue et qu'il soit garanti à ces derniers un processus adéquat de nomination et l'inamovibilité de leur charge.<sup>214</sup>

Sur l'inamovibilité des juges, une lecture conjointe des articles 8.1 et 23.1(c) de la *Convention américaine* confirme le droit des magistrats d'accéder et d'occuper une charge publique dans des conditions générales d'égalité, c'est-à-dire que doivent exister des critères et procédures raisonnables et objectifs quant à la nomination, la promotion, la suspension et la destitution des juges, dans le but de garantir la stabilité de la fonction et du pouvoir judiciaire en général. Ils ne peuvent donc être destitués que pour une faute disciplinaire grave ou pour incompétence, selon un système gradué de sanctions qui tient compte de la gravité de la faute reprochée, laquelle ne peut jamais être liée au contenu d'une décision.<sup>215</sup> Les nominations provisoires devraient être exceptionnelles, limitées dans le temps et sujettes à certaines conditions, telle la réussite d'un processus de sélection.<sup>216</sup>

De la même manière, la Cour et la Commission ont soutenu que le Bureau des poursuites pénales, dont on a vu qu'il joue un rôle crucial dans la poursuite des acteurs de la corruption, doit jouir de l'indépendance nécessaire pour réaliser ses fonctions, de manière impartiale, transparente et équitable, sans intervention directe

<sup>212</sup> *TC*, *supra* note 208 aux para 197, 198; *CS*, *supra* note 209 au para 154.

<sup>213</sup> *Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature des Nations Unies*, Rés AG 40/32 et 40/146, Doc Off AG NU, 40<sup>e</sup> sess, Doc NU A/Res/40/32 et A/Res/40/146.

<sup>214</sup> *TC*, *supra* note 208 aux para 188–199; *CS*, *supra* note 209 au para 144.

<sup>215</sup> *TC*, *ibid* aux para 189–195; *CS*, *ibid* aux para 145–51.

<sup>216</sup> *Reverón Trujillo*, *supra* note 211 au para 78; affaire *Chocrón Chocrón (Venezuela)* (2011), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 227, au para 107; affaire *Apítz Barbera (Venezuela)* (2008), Inter-Am Ct HR (Sér C) n° 182, au para 43; Rapport *on the Situation of Human Rights Defenders*, *supra* note 154 au para 364.

des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.<sup>217</sup> Pour ce faire, ces acteurs doivent avoir accès à un financement autonome et suffisant, participer aux délibérations et à l'élaboration de leur budget, en assurer la gestion et ne pas dépendre de postes budgétaires d'autres ministères ou organismes. Ces budgets doivent, en outre, être suffisants, revisités et le cas échéant, augmentés sur une base régulière.<sup>218</sup> Qui plus est, une réglementation claire et objective doit définir des critères rigoureux d'attribution et de retrait des dossiers, de façon à éviter l'interférence et les pressions indues sur le procureur responsable.<sup>219</sup> De plus, les conditions de travail, de rémunération et mutation d'un procureur au sein du système, doivent répondre à des critères objectifs et publics, établis dans la loi.<sup>220</sup> De même, l'État doit mettre en place des procédures raisonnables et objectives quant à la nomination et promotion de ces fonctionnaires, basée sur le mérite et les qualifications professionnelles, qui tiennent compte, par exemple, des fonctions spécifiques du poste à pourvoir, des années d'expérience et des résultats d'examens faits de manière anonyme.<sup>221</sup> Ces procédures doivent refléter la diversité des secteurs de la société, notamment les minorités et autres groupes généralement sous-représentés, tels les femmes, les autochtones et les personnes afrodescendantes.<sup>222</sup>

Ces standards contribuent à la consolidation des systèmes de justice nationaux, en assurant l'indépendance à la fois des magistrats dans l'exercice de leurs droits individuels, mais également dans l'exercice de leurs fonctions. Ils mettent en place des balises qui assurent le fonctionnement des systèmes de justice en dehors de toute pression induite, ce qui est crucial, comme nous l'avons vu, dans l'établissement des mécanismes de contrôle capables de lutter contre la corruption.

## CONCLUSION

Nous avons constaté que le continent des Amériques est aux prises avec un problème important de corruption. Ce phénomène

<sup>217</sup> Rapport *Towards strengthening access to justice*, *supra* note 205 aux para 35–44.

<sup>218</sup> *Ibid* au para 51–53.

<sup>219</sup> *Ibid* au para 118.

<sup>220</sup> *Ibid* au para 125–35.

<sup>221</sup> *Reverón Trujillo*, *supra* note 211 au para 72; Rapport *Towards strengthening access to justice*, *ibid* au para 76.

<sup>222</sup> Rapport *Towards strengthening access to justice*, *ibid* au para 62.

contribue à perpétuer la marginalisation de certains secteurs entiers de la population tenus à l'écart des processus publics de participation et de prises de décisions. Il existe néanmoins des cadres législatifs et institutionnels susceptibles d'apporter des solutions durables aux pratiques généralisées de corruption au sein du secteur public. Pourtant, le MESICIC et le SIDH fonctionnent en vase clos malgré le fait qu'ils partagent l'objectif de consolider les démocraties sur le continent américain et ce faisant, s'intéressent aux mécanismes susceptibles de favoriser une plus grande participation de la société civile dans les processus démocratiques. Si la *Convention interaméricaine contre la corruption* impose aux États certaines obligations contraignantes en matière de répression pénale des crimes de corruption, elle ne prévoit néanmoins pas l'obligation pour ces États d'adopter des mesures obligatoires qui participeraient à la prévention de la mise en place des pratiques institutionnalisées de corruption, dont nous avons vu qu'elles prenaient racine au sein des États dont les institutions démocratiques sont faibles. Or, la mise sur pied effective de mécanismes de participation citoyenne constitue un enjeu crucial des politiques efficaces de lutte contre la corruption. En effet, ces mécanismes contribuent à réduire le monopole et la discrétion de l'État dans la gestion des affaires publiques, incluant la provision de services publics et l'allocation des ressources publiques. C'est précisément ici que le SIDH est susceptible de venir en aide au MESICIC, en ce que les standards qu'il a développés rendent obligatoire pour les États l'adoption de mesures qui opérationnalisent les mesures de prévention prévues au sein de la *CICC*.

En effet, les affaires qui ont été portées au cours des dernières années devant les instances interaméricaines exposent des problèmes d'ordre structurels, liés au fonctionnement des démocraties de la région. Elles contribuent, dans bien des cas, à exposer des problèmes de discrimination systémique que la corruption, notamment, rend possibles. Ce faisant, même si la corruption ne constitue pas nécessairement la cause directe des violations des droits protégés par la *CADH*, elle en constitue néanmoins l'environnement dans lequel ces violations ont lieu. On comprend de ce fait, la préoccupation des instances interaméricaines d'apporter des solutions durables aux problèmes d'ordre systémique auxquels sont confrontés les États. L'interprétation des droits individuels de la *Convention américaine* à la lumière d'une conception substantielle du principe d'égalité et de non-discrimination rend possible l'établissement de standards qui tiennent compte de la condition

particulière de vulnérabilité de certains secteurs de la société. Ce faisant, les instances interaméricaines proposent des solutions qui visent la consolidation des processus démocratiques et des systèmes de justice nationaux en vue de créer des mécanismes de contre-pouvoirs susceptibles de moduler le monopole et la discrétion de l'État dans la gestion des affaires publiques.

Les standards interaméricains habilite les membres de la société, sur les plans individuel et collectif, à prendre effectivement part à la gestion des affaires publiques de l'État, et imposent conséquemment des obligations positives détaillées qui participent à la redistribution du pouvoir et des ressources parmi les membres de la société civile, tout en assurant une gestion transparente des activités de l'État. Ce dernier se voit imposer l'obligation non seulement de tenir compte de la participation des citoyens dans la gestion de ses affaires, mais également de protéger ces citoyens qui occupent des fonctions cruciales dans le contrôle de ses activités. Les instances interaméricaines posent ainsi les balises d'une société démocratique pluraliste, capable non seulement de dénoncer les pratiques de corruption, mais également de participer à l'élaboration et la mise sur pied de stratégies utiles pour lutter contre celle-ci.

On comprend ainsi que l'intégration d'une dimension axée sur les droits humains, dont les standards interaméricains obligatoires, au sein des politiques de lutte contre la corruption sur le continent américain aurait pour effet d'opérationnaliser les principes de participation, de transparence, de reddition de comptes et d'accès à l'information dont on a vu qu'ils forment le cœur des mesures de prévention de la *CICC*. Elle aurait pour effet d'habiliter non seulement l'individu, mais les organisations de la société civile de lutte contre la corruption, à faire pression, d'une part, auprès des États pour qu'ils établissent les cadres normatifs et institutionnels pertinents. Elle les habiliterait, d'autre part, à revendiquer la mise en œuvre de ces standards auprès des instances nationales et régionales de protection des droits de la personne, multipliant par conséquent les forums au sein desquels la corruption est exposée et dénoncée.