



Association Nigérienne de Lutte Contre la Corruption
Section Transparency International – NIGER
B.P 10 423 Niamey – NIGER Tel : (227) 96 87 43 78/ 21 66 45 97
Siège face RAZEL, rue du Grand Hôtel NB5 N°207



AMBASSADE DES E.U.A au Niger



ETUDE DES TEXTES RELATIFS A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

RAPPORT FINAL

Août 2006

INTRODUCTION

L'Association Nigérienne de lutte contre la Corruption (ANLC), section nigérienne de Transparency International, association apolitique et non confessionnelle s'est assignée comme objectif la lutte contre la corruption au Niger. L'un de ses axes d'action, dans la poursuite de cet objectif, est la promotion des réformes visant à l'amélioration de la transparence dans la gestion publique et privée, et une plus grande efficacité des instruments juridiques de lutte contre la corruption.

La présente étude, commanditée par le Bureau Exécutif National de l'ANLC, entre en ligne de compte de cet axe stratégique d'action, qu'est le promotion des réformes gisant la transparence et l'efficacité des instruments juridiques.

Elle consiste dans l'examen des principaux textes qui d'une part participent directement ou indirectement à la gestion des biens publics et d'autre part organisent la répression du délit de corruption et autres délits assimilés au Niger. Le Commanditaire de l'Etude a spécialement énuméré les textes suivants :

1. Lois sur l'accès à l'information et le délit de presse (Ord. N° 99-67 du 20 déc. 1999 portant régime de la liberté de la Presse) ;
2. Ordonnance N° 99-57 du 22 Décembre 1999 déterminant la classification des emplois supérieurs et les conditions de nomination de leurs titulaires.
3. Loi sur la passation des marchés publics
4. Ord. N° 92-084 du 18 juin 1992 sur l'enrichissement illicite au Niger.
5. Les articles 130 et suivants du Code Pénal portant répression du délit de corruption.
6. Le contrôle de la légalité des actes administratifs par le juge.
7. Le respect du principe de la séparation des pouvoirs, notamment l'effectivité de l'indépendance du juge au Niger.

Le mandat du consultant, tel que défini dans le cahier de charges consiste en l'examen des différents textes se rapportant aux sujets ci-dessus énumérés à l'effet de :

- Etudier leur applicabilité et dégager les obstacles.
- Faire des propositions d'amendements en vue d'en améliorer l'application.
- Proposer une approche sur le rôle des différents acteurs en vue de l'adoption et la mise en œuvre des nouveaux textes.
- Soumettre un rapport d'étude à la fin du contrat.

La conduite de ce travail a nécessité :

- Un inventaire aussi exhaustif que possible de tous les textes législatifs et réglementaires, se rapportant aux questions et préoccupations soulevées par le maître d'ouvrage.
- Un examen approfondi, texte par texte, à l'effet d'en dégager les forces et les lacunes au besoin, avec en toile de fond la problématique de leur application/respect.
- Des indications d'idées et des propositions d'amendements vont être faites à la suite de l'examen de chaque texte.
- Et enfin, à la lumière de mon expérience et regard des acteurs en présence dans le domaine, et surtout de l'actualité de la question, une ébauche de démarche a été faite dans le sens de prendre en charge les différentes propositions de réformes.

Il est opportun d'indiquer à ce stade que malgré le délai relativement court de cette étude, un effort a été fait dans le sens d'appréhender dans les difficultés de mise en œuvre des différents textes.

Mais ce travail est loin de cerner tous les contours des questions examinées. Il servira plutôt de base pour des réflexions plus approfondies, et des actions plus ciblées dans chacun des domaines étudiés. A travers les lignes qui vont suivre, « on lève le lièvre ».

Le travail est subdivisé en deux parties : une première partie portant sur l'analyse des textes, et une seconde sur les propositions d'amendements ou de réforme ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

I. ANALYSES ET REFLEXION SUR LES TEXTES

Une démarche simple a été adoptée pour la réalisation de cette étude, celle qui consiste à examiner les textes l'un après l'autre, elle présente l'avantage de la clarté, et surtout elle permet de saisir la quintessence de chaque texte dans ses forces et ses lacunes. Evidemment qu'elle peut avoir l'inconvénient de ne pas fournir une synthèse de l'ensemble du travail. Cela peut être rattrapé dans la 2^E partie, avec les propositions de modalités de mise en œuvre.

1.1. Textes sur l'accès de l'information et le délit de presse

L'information est une donnée essentielle dans la lutte contre les manquements aux règles de la gouvernance, en particulier la corruption. Il va sans dire que la contribution des médias dans ce combat est tributaire de la nature et de la législation applicable à leur activité ; si celle-ci accorde plus ou moins de libertés/contraintes, pour exercer ce métier.

D'où l'intérêt de l'examen des textes sur la presse dans le cadre de ce travail.

1.1.1. Ordonnance N° 99-67 du 20 décembre 1999 portant Régime de la liberté de la presse.

Ce texte comprend 87 articles. Il reprend dans ses dispositions générales les principes affirmés par la Constitution en matière du droit au libre accès à l'information.

C'est ainsi qu'il affirme la liberté de la presse (art 1^{ER}), autorise la création des entreprises de presse (en dépit d'une discrimination à l'endroit des étrangers) ; et enfin confirme le régime de la déclaration (art 4) en lieu et place de celui de l'autorisation administrative ou judiciaire.

Il s'attarde aussi bien sur les organes de gestion (directeur /codirecteur de publication) que sur la professionnalisation du métier. Enfin le texte prévoit et réprime les infractions commises par voie de presse, ainsi que la procédure qui leur est applicable. C'est ce dernier aspect qui présente plus d'intérêt dans le cadre de ce travail et sur lequel nous allons nous attarder :

- crimes et délits commis par la voie de tout moyen de communication : ils sont constitués de crimes et délits de provocation et les délits contre les personnes.
- Les crimes et délits de provocation sont la publication, par tout moyen de communication, qui ont provoqué la commission d'infractions de droit commun (art 48 et 49).
La définition de ces infractions est quelque peu classique, sauf qu'elle n'offre pas les détails nécessaires quant aux éléments constitutifs de l'infraction et ne porte donc pas toutes les garanties attendues de la loi pénale (principe de la légalité des délits et des peines, la non rétroactivité des lois, et enfin le principe d'interprétation stricte des lois pénales).
- Les délits contre les personnes sont les publications portant à l'honneur et à la considération d'une personne ou d'un corps ; sous l'appellation générique de diffamation ou d'injure (art 50 à 55), ces infractions sont réprimées même si l'auteur n'a fait

que reproduire l'allégation faite par une personne tierce, môme de façon dubitative (sous forme d'hypothèse).

On retiendra trois caractéristiques de ces incriminations liées aux délits de presse :

- Deux types de peines sont prévus, à savoir l'emprisonnement et l'amende. Et au regard de la délicatesse du métier, on peut considérer que les peines prévues sont assez lourdes puisqu'un journaliste ou un responsable d'organe de presse voire même l'imprimeur peuvent se voir condamner à des peines criminelles s'ils sont reconnus coupables de complicité de par leur publication. Il est vrai que l'histoire récente incite à encadrer l'exercice de ce métier, qui sous certains aspects a favorisé les crimes les plus abominables ; Mais la tradition du Niger commandera un peu plus de modération.
- La protection de la victime ne tient pas compte du statut de la personne ; notamment quand elle assume des responsabilités publiques ; si ce n'est pour aggraver la répression. Dans d'autres législations, la protection de la vie privée de la personne exerçant des responsabilités publiques est plus stricte, dans le sens où celle-ci a une obligation sociale (des comportements exempts de reproches plus grande que les autres individus (citoyens). La législation, pour des raisons de la morale publique, pourrait être plus tolérante lorsque l'atteinte justifiée à la vie privée concerne un homme public.
- Le texte prévoit une responsabilité en cascade du directeur de publication ou distributeur, en passant par l'éditeur, l'imprimeur et l'éditeur de l'article. Comme pour dire qu'aucun délit de presse ne doit rester impuni. Cela est en contradiction avec le principe de la responsabilité personnelle en matière pénale. En droit pénal, on est responsable de ce qu'on a fait, et non par défaut.
- En matière procédure, la répression des infractions par les moyens de communication est dérogatoire au CPP.

En effet, en plus du Ministère Public d'autres institutions reçoivent compétence pour mettre en mouvement l'action publique. Ce sont notamment les responsables du corps concerné, du Ministère dont relève l'agent et la victime directe.

Ceux-ci peuvent tout aussi mettre fin à l'action publique, par un retrait de plainte.

La poursuite et le jugement des délits de presse sont enfermés dans un délai court.

Les prescriptions (sous forme d'obligation sur la partie poursuivante) sont faites sous peine de nullité de la poursuite. Tout cela constitue une garantie pour l'examen dans des délais raisonnables des affaires par voie de presse.

Enfin, si la possibilité de prouver la véracité des faits constitutifs de l'injure ou de la diffamation est permise au journaliste ; son exercice est enfermé dans des conditions qui sont de nature à l'entraver. C'est le cas de l'exigence de déposer les conclusions avant la date de l'audience, alors que la preuve en matière pénale est libre (faite par tous les moyens). Et la même obligation n'est pas faite à la partie poursuivante, ce qui constitue une violation du principe du contradictoire et des droits de défense.

1.2. les textes sur la passation des marchés publics.

1.2.1. Ordonnance N°2002-007 du 18 Septembre 2002 portant code des marchés publics au Niger.

Ce texte fixe les règles applicables à la passation, l'approbation, l'exécution et le contrôle des marchés publics (article 1^{er}).

L'attribution des marchés publics au Niger repose sur les principes suivants : libre accès à la commande publique, égalité des traitements entre les candidats et transparence des procédures d'attribution (article 1er).

Les marchés publics, au sens de l'ordonnance « sont des contrats écrits conclus à titre onéreux pour la réalisation de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services et la délégation de services publics par l'Etat , les collectivités territoriales, les Etablissements publics, les sociétés à participation financière publique majoritaire ainsi que par les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'Etat ou de personnes morales de droit public lorsqu'elles bénéficient de leur concours financier ou de leur garantie » (art 2) ;

Les marchés publics dont les montants sont inférieurs à 5.000.000 F sont exclus du champ d'application du présent texte (art3), mais le responsable est tenu pour leur attribution de respecter les principes énoncés à l'art 1^{er}.

Les marchés financés par les ressources extérieures sont soumis aux dispositions de l'ordonnance 2002-007, toutes les fois que ces dispositions ne sont pas contraires aux clauses des accords du financement (art 4).

Ce sont là les dispositions générales qui gouvernent la passation des marchés publics, lesquels constituent, il faut le souligner, une part importante en volume financier des transactions commerciales dans notre pays.

Autour de ces principes sont organisés les mécanismes juridiques et institutionnels de la passation des marchés. Ces mécanismes intègrent les acteurs (responsables d'attribution et de contrôle des marchés et les candidats), le modes d'attributions (appel d'offre, consultations de fournisseur, marchés par entente directe, marchés des communautés rurales) l'exécution des marchés publics (la forme et l'objet des marchés, la politique des prix et les cahiers des charges) et enfin les procédures de paiement et le recours contre les passations irrégulières des marchés publics.

1.2.2. Décret N° 2004-190/PRN/ME/F du 6 juillet 2004, portant Composition, Organisation et Modalités de fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics.

L'Agence de régulation des marchés publics (ARM) a été prévue par les articles 122 et 123 de l'Ord.2002-007 du 18 septembre 2002 portant Code des marchés publics au Niger. Elle est un autorité administrative autonome rattachée au Cabinet du Premier Ministre.

Au de sa mission, l'ARM est chargée entre autres de :

- définir la politique nationale en matière de marchés publics.
- Assurer le traitement des plaintes des soumissionnaires
- Prononcer des exclusions temporaires de participation à la commande publique
- Veiller par des études et avis réguliers, à la sine application de la réglementation et des procédures relatives aux marchés publics.
- Conduire des audits.
- Contribuer à la promotion d'un environnement transparent favorable au jeu de la concurrence et au développement d'entreprises et compétences nationales stables et performantes etc....

L'ARM est composée de représentants de l'Etat (la Présidence, la primature et les ministères), les représentants des commerçants et Cabinets de consultants et ceux de la société civile.

Ses membres ont un mandat de 3ans renouvelable une fois. Ils constituent le Conseil National de Régulation. Il est appuyé dans son travail par le Secrétariat Exécutif.

Le Conseil National a également pour mission d'élaborer le règlement intérieur du Comité de règlement des différends, et participe par moitié à la désignation de ses membres.

1.2.3. Décret N° 2004-191/PRN/MEF du 6 juillet 2004 portant attribution et fonctionnement de la Commission Centrale des Marchés en période transitoire.

Ce texte fixe à titre transitoire les attribution et modalité de fonctionnement de la Commission National des Marchés Publics.

L'article 2 précise « dans un délai maximum de deux (2) ans et en attendant la mise en œuvre du mécanisme d'une décentralisation intégrale d'attribution des marchés, la commission centrale des marchés... exercera ses attributions conformément aux dispositions de l'article 126 de l'ordonnance portant code des marchés publics »

En principe ce texte devait cesser de s'appliquer puisque il a atteint le délai maximum de 2ans.

Mais la décentralisation de l'attribution des marchés,est-elle effective ?

La CNM, formule provisoire,est chargée du contrôle de la régularité de la préparation et de la passation des marchés publics. Ce contrôle porte sur :

- le recours à la procédure d'appel d'offre restreint, au marché par entente directe, et la passation d'avenant.
- La régularité de la passation et de l'évaluation des marchés donnant lieu à un appel d'offre.

Elle est composée d'un Président, d'un Vic Président et des membres nommés intuitu personae par arrêté du Premier Ministre.

Elle soumet les résultats de ses vérifications,avec recommandations, au Premier Ministre.

1.2.4. Décret N°20046192/PRN/MEF du 6 juillet 2004 fixant les modalités de fonctionnement du Comité de règlement des différends.

Ce comité est prévu par les articles 117 à 119 de l'ordonnance portant Code des marchés publics. Il est chargé de traiter les requêtes et plaintes déposées par les candidats soumissionnaires aux marchés publics contre les violations des textes sur l'attribution, l'exécution et le contrôle des marchés publics.

Il est constitué de 6 membres désignés par moitié par l'agence de régulation des marchés publics et par moitié les organisations socio-professionnelles. Ils sont désignés parmi les membres du Conseil National de régulation.

Les décisions rendues par le comité sont définitives et s'imposent à toutes les parties. On peut ajouter à la suite de ces textes, l'arrêté 00301/MF/E du 09 sept.2003 fixant le seuil d'examen de la Commission Centrale des Marchés publics et l'arrêté 00304 du 09 sept.2003 portant composition et attribution des commissions d'évaluation des offres.

1.2.5. Observation et critiques de la législation sur les marchés publics.

A l'occasion de l'examen des textes relatifs aux marchés publics, nous ne nous sommes pas attardés sur les détails. Cela se justifie par le fait que la législation est assez récente, et n'a donc pas connu d'application véritable. Cela est d'autant plus vrai que certains de ses volets sont encore régis par des dispositions transitoires, à l'image de la Commission centrale des marchés.

L'une des innovations majeures de ces textes, l'autorité de régulation des marchés publics est entrain de se mettre en place ; son niveau actuel ne permet pas de juger de sa fonctionnalité ou non. Au regard de toutes ces considérations, il apparaît comme prématuré de porter un jugement

d'ensemble sur l'efficacité du mécanisme mis en place par l'ordonnance N°2002-007 du septembre et des différents textes d'application.

Et pourtant, l'on ne saurait garder le silence, dans le cadre d'un tel travail, sur ce que fournit l'actualité comme critiques en matière de respect de la législation sur les marchés publics. Assez fréquemment, les analystes et médias dénoncent des violations graves et répétées des règles d'attribution et de contrôle des marchés publics. Ces critiques mettent en exergue la violation des règles par les responsables affirmés par l'ord.2002-007 du 18 septembre 2002, comme l'égalité du traitement des candidats aux marchés publics, la transparence dans l'attribution des dits marchés, si ce n'est le contournement (détournement) des règles. Sur ce dernier aspect, beaucoup ont dénoncé le fractionnement irrégulier des marchés pour éviter la procédure d'appel d'offre, la pratique abusive des marchés de gré à gré et l'application illicite de la répartition en lots. Dans d'autres cas, c'est la procédure de paiement des marchés qui est mise en cause, pour des paiements faits sans l'effectivité du service ou par des voies non autorisées par les textes.

La question que se pose est de savoir ; si la législation sur les marchés publics, de par certaines de ses lacunes, peut favoriser le développement de ces pratiques ? le échéant quelles suggestions permettent de corriger ces lacunes ?

En guise de réponse, on peut affirmer que :

1°) l'Ord. N° 2002-007 du 18 septembre 2002 et des textes d'application posent des principes et procédures, et créent des organes pour la prise en charge de l'attribution, l'exécution et le contrôle des marchés publics.

2°) ces textes donnent compétences aux autorités exécutives essentiellement pour mettre en œuvre les règles qu'ils prévoient.

3°) les prescriptions contenues dans les lois sur les marchés publics sont des mesures standard qui se retrouvent dans les législations de la plupart des pays respectueux des biens publics et de la morale commerciale.

Sur certaines de ses dispositions, cette législation peut être qualifiée de révolutionnaire. Cela non seulement parce qu'elle affirme des principes universels, mais aussi et surtout qu'elle associe différents acteurs concernés par la question dans sa mise en œuvre.

En conséquence, ce qui peut expliquer le dévoiement de cette législation à ce stade ressort de deux facteurs : la perte du sens de service public et de la moralité de l'agent public d'une part, et d'autre part la politisation de l'Administration.

Le premier facteur a permis le développement de l'affairisme et la prise d'intérêts par les agents de l'Etat dans les domaines qu'ils administrent, avec comme conséquence la collusion d'intérêts entre les candidats aux marchés publics et les responsables d'attribution ou de contrôle des marchés publics. Cette sorte d'entente se faisant toujours au détriment du service public et du respect de la réglementation.

Le second facteur, avec tout aussi le même effet, a facilité le développement du favoritisme et de l'esprit partisan dans l'attribution des marchés. Il favorise aussi la nomination de militants aux responsabilités d'attribution et de contrôle des marchés ; militants qui seront mis à profit pour faciliter l'octroi des marchés à des commerçants militants des partis politiques aux commandes de l'Etat.

Ces deux facteurs sont des obstacles réels au respect des règles et au déroulement normal de la gestion publique dont l'attribution des marchés. Nous esquisserons dans la 2e partie de ce travail quelques idées en termes de solution à cette problématique.

1.3.. LES TEXTES SUR LA DEPOLITISATION DE L'ADMINISTRATION

La dépolitisation de l'administration est définie comme l'effort tendant à l'élaboration et à l'application de toutes mesures législatives et réglementaire destinées à minimiser, réduire ou annuler l'influence négative du politique sur le fonctionnement de l'administration publique.

L'Etat, avec son bras ouvrier qu'est l'administration, est considéré comme la principale source du développement du phénomène de la corruption, mais aussi comme l'un des acteurs privilégiés de la lutte contre ce phénomène.

L'examen des textes qui organisent les services de l'Etat donnera l'occasion, dans le cadre de ce travail, de relever les dispositions ou pratiques qui favorisent la corruption et de proposer les mesures pour y remédier.

1.3.1. Ordonnance N°99-56 du 22 novembre 1999, déterminant l'organisation générale de l'administration civile de l'Etat et fixant ses missions.

« Est considérée comme Administration civile de l'Etat toute institution du domaine public investie officiellement d'une mission par l'Etat toute institution du domaine nécessaires à la réalisation de cette mission ». Art 2.

« L'administration civile de l'Etat assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat » art 1^{er}.

L'ordonnance N° 99-56 du 22 novembre 1999 régit l'organisation de toutes les institutions de l'Etat à l'exception de l'Assemblée Nationale, des Cours et Tribunaux, des Forces armées, de la Gendarmerie et des Forces nationales d'intervention et de sécurité.

L'administration civile de l'Etat comprend les services suivants :

- les services centraux
 - les institutions supérieures de l'Etat
 - les administrations centrales des ministères
 - les services décentralisés
 - les administrations déconcentrées
 - les services rattachés
 - les services extérieurs

- les services déconcentrés
 - les collectivités territoriales
 - les entreprises et établissements publics
- les programmes et projets publics.

Après avoir décrit ces différents services et leurs missions, l'ord. N° 99-56 a prévu un organe de rationalisation des structures administratives et des effectifs de l'Etat. Cet organe a pour mission d'examiner les propositions de création, de modification, de suppression ou de transfert des structures et de déterminer les effectifs de l'administration civile de l'Etat.

Il a été créé par le Décret N°99-465/PCRN/MFP/T/E du 22 novembre 1999 sous l'appellation de la Commission Nationale de Rationalisation et Gestion des Structures et effectifs de l'Etat.

1.3.2. Ordonnance N° 99-57 du 22 novembre 1999 déterminant la classification des emplois supérieurs de l'Etat et les conditions de nomination de leurs titulaires.

C'est la loi dite de la dépolitisation de l'administration. Elle a fait suite aux débats et remous qui ont caractérisé la classe politique nigérienne durant la 3^e et la 4^e République. Elle se veut donc comme le remède à la politisation des emplois de l'Etat dont les influences négatives sur l'efficacité et les performances des services publics ont été reconnues par tous.

Cette ordonnance classe les emplois civils de l'état en postes politiques et postes techniques, et détermine pour chacun les critères et les autorités chargées de nomination de leurs titulaires.

1°) Sont considérés comme politiques et nommés ou proposés par l'autorité d'ancrage :

- Nommés par me Président de la République (art2et 3)
 - Membres du Gouvernement et personnalités du même rang.
 - Directeur du Cabinet eu Président de la République et son Adjoint
 - Hauts Commissaires
 - Conseillers et chargés de mission à la PR
 - Gouverneurs ; Préfets, Sous-préfets et leurs adjoints (sous quota statutaire)
 - Ambassadeurs, Consuls et représentants du Niger à des Organisations internationales hors quota statutaire
 - Le Secrétaire particulier

- Nommés à la discrétion du Premier Ministre
 - Directeur du Cabinet et son Adjoint
 - Conseillers spéciaux et chargés de mission Cab/PM
 - La Secrétaire Particulier

- Nommés à la discrétion des ministres
 - Les Chefs de Cabinet
 - Les Conseillers des ministres

2°) sont considérés comme techniques et soumis au respect des critères de compétences (cf. ART 4, 5, 6, 7, 8 et 9) :

- Présidence de la République
 - Le SG et SGA de la Présidence
 - Les Inspecteurs d'Etat
 - Les responsables des services rattachés

- Cabinet Premier Ministre
 - Le SGG et le SGGA
 - Les responsables des services rattachés

- Ministères
 - Les SG et SGA des ministères, des Gouvernorats et des préfectures.
 - Les SG et Directeur Nationaux
 - Le Trésorier Général, les Fondés de pouvoirs et les payeurs.
 - Les Inspecteurs (Généraux, des Finances et des services).
 - Les Ambassadeurs, Consuls et représentants du Niger dans les OI (quota statutaire)
 - Les gouverneurs, les Préfets, Sous-préfets et adjoints (quota statutaire)
 - Les DG et les PCA des entreprises
 - Les Directeurs des Programmes et Projets
 - Les Chefs des divisions et services centraux, déconcentrés et décentralisés.
 - Les Chefs des divisions et services centraux, déconcentrés et décentralisés.
 - Les chefs des départements, Directeurs adjoints et chefs des services des entreprises publiques.

Pour faciliter la mise en œuvre de cette ordonnance aux gestionnaires des ressources humaines, plusieurs instruments ont été élaborés. On peut citer entre autres :

1°) le manuel d'inventaire des postes :

Il présente la liste des postes d'emploi par catégorie au sein d'une institution en fonction des spécificités propres à chaque institution.

Pour chaque poste, les conditions et critères de nomination ont été définis.

2°) le manuel de descriptions des fonctions et le manuel des profils critère.

Ces deux manuels présentent pour chaque poste et pour chaque agent les critères d'appréciation et les éléments de comparaison pour des choix (recrutement et embauche) et les affectations des agents.

3°) le plan directeur du personnel

Le PAP est un instrument de programmation des activités liées entre autres, au recrutement et à l'embauche et au développement des ressources humaines, à la maîtrise des effectifs aussi bien sur le plan qualitatif. Il permet, dans le temps, une gestion rationnelle des ressources humaines.

4°) manuel des audits de procédures.

Ce document fournit des indicateurs et la démarche méthodologique pour la conduite des audits des procédures de gestion des ressources humaines et les audits des procédures de la passation des marchés publics.

1.3.3. Etat de mise en œuvre/contraintes et insuffisances.

Malgré l'arsenal juridique que nous venons d'exposer et bien d'autres textes qui y concourent, le débat sur la dépolitisation de l'administration au Niger est loin d'être clos. Beaucoup de citoyens et de groupes socio-professionnels se joignent de plus en plus à l'opposition pour dénoncer la marginalisation des cadres et citoyens non militants des partis au pouvoir.

Cette récrimination est donc loin d'être une simple fronde de l'opposition au régime, mais plutôt une véritable préoccupation pour les citoyens et les gestionnaires du service public. Sans vouloir être exhaustif, on peut ainsi décrire les maux qui minent l'administration du fait de sa politisation à outrance :

- La Constitution des clans partisans au sein de l'administration

Elle est la conséquence du parrainage par les partis politiques pour les nominations aux postes de responsabilités dans l'administration de l'Etat.

Cette situation a donné lieu à l'irruption du politique sans la promotion et le déroulement de la carrière des fonctionnements et l'activisme politique de plus en plus ouvert des fonctionnaires, même ceux soumis à l'obligation de réserve. Cela dans le seul but de bénéficier d'une promotion ou de s'assurer d'une protection en cas de problème dans l'exercice de leurs professions.

Ce phénomène crée un antagonisme réel au sein de l'administration entre agents, ce qui n'est pas propice au respect des règles, ni à l'attente de résultats efficaces.

- L'utilisation des moyens de l'Etat à des fins politiques

Dans la mesure où, comme il vient d'être exposé, la promotion n'est pas liée à des critères de compétences ou d'intégrité mais plutôt à des considérations étrangères à la fonction publique, la soumission et l'allégeance aux partis politiques étant devenues une pratique courante chez les fonctionnaires. Cela a pour conséquences la mise à la disposition des partis politiques, par les responsables administratifs, des moyens et des ressources de l'Etat. Ceci est manifestement visible en période de consultations électorales et se traduit par :

- L'utilisation des véhicules de l'Etat dans les campagnes politiques
- L'emploi des ressources (matérielles, financières et humaines) de l'Etat pour effectuer les activités didactiques et logistiques d'un parti politique.

- La transformation des activités administratives officielles en moyens de campagne pour un parti politique.
- L'attribution des marchés publics sur des bases partisanses

La promotion des agents sur une base politique a pour effet de les amener à privilégier les militants de leur parti dans l'accès au service public. Cette pratique est plus apparente dans l'attribution des marchés publics, où ce sont généralement les opérateurs économiques affiliés aux partis au pouvoir qui sont adjudicateurs des marchés.

Ceci conduit au recours intempestif aux marchés de gré à gré, au fractionnement et à la régularisation des marchés sans grand respect des dispositions du code des marchés publics.

- La violation de leurs obligations statutaires par les fonctionnaires

De par leurs statuts, certaines catégories d'agents de l'Etat sont soumises à l'obligation de réserve. Ils ne peuvent de ce fait exercer des activités politiques. On peut citer notamment les cadres de commandement, les personnels des forces de défense et de sécurité, les magistrats en activité, les chefs traditionnels.

Tous les fonctionnaires sont soumis au respect du secret professionnel et ne sont donc pas autorisés à utiliser les informations obtenues en vertu de l'exercice de leur profession à des fins partisanses. D'autres types d'obligations pèsent sur les fonctionnaires, notamment l'interdiction d'activités officielles pendant la campagne électorale et l'utilisation des moyens de l'Etat. L'obligation par les fonctionnaires candidats de démissionner (les membres du gouvernement) ou de prendre congé (les fonctionnaires) avant l'ouverture des campagnes.

Mais pour l'essentiel, ces obligations sont foulées au pied par les fonctionnaires. Les hauts fonctionnaires de l'Etat sont aujourd'hui les acteurs politiques de premier plan dans notre pays. Ils assurent le plus souvent des responsabilités politiques incompatibles avec leurs fonctions du moment. Ils affichent des fonctions partisanses qui jurent souvent avec les devoirs de leurs charges, si ce n'est qu'ils mettent au service de leurs partis les informations sensibles et documents confidentiels qu'ils ont obtenus à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

- Absence d'une autorité administrative indépendante dans le contrôle du respect des règles.

Tous les mécanismes et les structures prévus dans les textes ci-dessus sont d'émanation exécutive. Pour la plupart, ils sont animés par les fonctionnaires qui sont aujourd'hui au centre de l'activisme politique et la cause de tous les dérapages dénoncés. Ils ne jouissent d'aucune indépendance pour faire face aux assauts du politique partisan dans la gestion administrative. Faute de volonté politique au plus haut sommet de l'Etat, les cadres et autres agents ne peuvent à eux seuls mettre en œuvre la dépolitisation.

1.4 LE RESPECT DU PRINCIPE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS ET L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE

Il est incontestable qu'une justice indépendante est essentielle à l'équilibre des institutions. Le régime politique nigérien consacre à travers sa constitution du 09 Août 1999, le principe de la séparation des pouvoirs.

Il s'agit de la séparation du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

L'article 98 de la constitution précise que : « le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est exercé par la Cour Constitutionnelle, la Cour de Cassation, Le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, les Cours et Tribunaux créés conformément à la présente Constitution ».

L'art 99 en son alinéa2 dispose que : « les décisions de justice s'imposent à tous, aux pouvoirs publics comme aux citoyens. Elles ne peuvent être critiquées que par les voies et sous les formes autorisées par la loi ».

Et l'article 100 d'exprimer avec force toute l'indépendance du juge en ces termes : « Dans l'exercice de leurs fonctions les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi. Le président de la République est garant de l'indépendance des juges. Il est assisté par le conseil Supérieur de la Magistrature »

Il apparaît donc clairement que le Conseil Supérieur de la Magistrature a pour rôle d'aider e Président de la République à assurer l'indépendance de la justice, e législateur nigérien s'est efforcé de doter la justice d'un Statut de la Magistrature mais également d'un Conseil Supérieur de la Magistrature.

1.4.1. Statut de la magistrature

Avant d'aborder le statut à proprement parler il est utile de préciser qu'aux termes de l'article 1 de la loi organique N°2004-50 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation de la compétence des juridictions en République du Niger « Dans la République du Niger, la justice est rendue en matière civile, commerciale, sociale pénale, financière et administrative par la Cour d'Assises, les Tribunaux administratifs, le Tribunal de Grande Instance, les Tribunaux de commerce, les Tribunaux de foncier rural, les Tribunaux du travail et les Tribunaux pour mineurs ».

Il faut dire que la justice nigérienne est animée pour l'essentiel par un corps judiciaire qui est autonome. C'est l'ordonnance N°88-001 du 07 janvier 1988 qui a fait l'objet de quelques modifications et portant Statut de la Magistrature qui consacre cette autonomie. De par cette ordonnance les magistrats sont classés selon deux catégories :

- ceux du siège (chargés de trancher les litiges) qui sont placés sous la surveillance du Président de la Our Suprême, ou du Président de la Cour d'Appel ou du Président du tribunal de Grande Instance selon le cas.
- Ceux du parquet qui sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Ministre de la Justice.

Les juges du siège sont chargés de trancher les litiges alors que ceux du parquer sont chargés de requérir l'application de al loi. Si certains des règles sont communes à ces deux catégories de magistrats, d'autres révèlent des différences importants liées à la mission particulière de chaque catégorie.

Pour le besoin du recrutement, tout candidat à la magistrature doit fournir un casier judiciaire, il doit également être de bonne moralité.

Quant à l'article 6 du statut de la magistrature, il dispose que : « Tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste avant d'entrer en fonction, prête serment dans les termes suivants : « Je jure religieusement de bien et fidèlement remplir mes fonctions, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un loyal et digne magistrat ».

L'article 7 pour sa part affirme l'inamovibilité des magistrats du Siège. Il précise que les magistrats du siège ne peuvent pas recevoir une affectation nouvelle, même par voie d'avancement sac avis conforme et motivé du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Toutefois, lorsque les nécessités du service l'exigent, ils peuvent être déplacés par l'autorité de nomination, sur avis conforme et motivé du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Pour la composition des juridictions, l'article 13 exprime avec force que « les parents et alliés jusqu'au degré d'oncle et de neveu inclusivement ne pourront simultanément siéger à la même audience d'un même Tribunal, d'une même Cour d'Appel ou de la Cour Suprême, soit comme juges ou conseillers, soit comme représentants du MP » et l'article 14 de poursuivre qu'à peine de nullité de la procédure, nul magistrat ne pourra connaître d'une affaire dans laquelle l'une des

parties sera représentée par un avocat, un conseiller ou mandataire qui serait un parent, ou allié dudit magistrat jusqu'au troisième degré, inclusivement.

De plus dit l'article 15 du statut de la magistrature, aucun magistrat ne peut procéder à un acte de ses fonctions sous peine de nullité :

- lorsqu'il s'agit de ses propres intérêts, de ceux de son conjoint, de ses parents ou alliés en ligne directe ou ligne collatérale, jusqu'au troisième degré, inclusivement ;
- lorsqu'il s'agit des intérêts d'une personne dont il est le représentant légal ou le mandataire.

Du reste les magistrats sont interdits de délibérations politiques.

1.4.2. Textes sur le conseil supérieur de la Magistrature

Pour faire échos au principe constitutionnel de l'indépendance des juges, le législateur nigérien a adopté l'ordonnance N°93-006 du 15 septembre 1993 portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Cette ordonnance a été d'abord modifiée par la loi N°94-004 du 11 février 1994 puis par l'ordonnance N°99-41 du 23 septembre 1999.

- Le Ministre de la Justice Garde des Sceaux,
- Le président de la chambre Judiciaire de la Cour Suprême
- Un député élu par le Bureau de l'Assemblée Nationale ;
- Une personnalité désignée pour deux (2) ans par le Président de la République, choisie parmi les personnes reconnues pour leur compétence juridique et leur honorabilité et âgée d'au moins 40 ans ;
- Sept (7) Magistrats dont quatre (4) au 3^{ème} degré, deux (2) au 2^{ème} degré et un (1) du 1^{er} degré, élus pour deux (2) ans par les magistrats du cadre suivant les modalités fixées par arrêté du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux. Seuls les magistrats du siège peuvent être élus au Conseil Supérieur de la Magistrature. Sur les 13 membres que comporte le Conseil Supérieur de la Magistrature 9 sont des magistrats dont les 7 sont élus. Ceci est d'une importance capitale car le conseil supérieur de la magistrature a pour attributions de donner son avis :
 - Sur les nominations et les avancements des magistrats du siège, (art9)
 - Cet avis est donné sur propositions du Ministre de la Justice et après un rapport présenté par un membre du Conseil. Le conseiller rapporteur est désigné par le Ministre de la Justice Garde des Sceaux.
 - Le Président de la République peut le consulter.
 - Lorsqu'il statue comme conseil de discipline des magistrats du Siège, le Conseil Supérieur se réunit sous la présidence du vice président de la Cour Suprême.

Le Président de la République, le Ministre de la Justice et le Président de la Cour Suprême n'assistent pas aux séances.

Une autre question importante doit être analysée : la notation et l'avancement des magistrats. C'est l'article 34 du statut de la magistrature qui s'intéresse à la notation ; il précise que les magistrats sont notés ainsi qu'il suit :

- a) Le Président de la Cour Suprême par le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature.
- b) Le Vice Président et les conseillers à la Cour Suprême par le Président de cette Cour
- c) Le Procureur Général près la Cour Suprême par le Ministre de la Justice ;
- d) Les Magistrats du siège des cours d'appels, des cours spéciales, des tribunaux et des justices de paix par le Président de la Cour Suprême, au vu s'il y a lieu des appréciations formulées par les Présidents des Cours d'appels et des tribunaux dont ils relèvent ;

- e) Les Magistrats du MP, par le PG près la Cour Suprême ou s'il y a lieu des appréciations formulées par le PG près la CA et par le PR dont ils relèvent ;
- f) Les Magistrats de l'administration centrale du Ministère de la Justice, par le Ministre de la Justice ;
- g) Les Magistrats placés en position de détachement par l'autorité auprès de laquelle ils sont détachés.

Concernant l'avancement des magistrats, il est institué une commission chargée de dresser et d'arrêter les tableaux d'avancement ainsi que la liste d'aptitude. C'est une commission commune aux magistrats du siège et du parquet.

Elle comprend :

- Le Président de la Cour Suprême, Président ;
- Deux Magistrats du premier ou du second grade représentant l'un le siège et l'autre le parquet ;
- Un Magistrat du second grade ;
- Un représentant du Ministre de la Justice ;

S'agissant des sanctions.

Le Ministre de la Justice saisi d'une plainte ou informé de faits paraissant de nature à entraîner une action disciplinaire contre un magistrat, peut s'il y a urgence et sur proposition des chefs hiérarchiques, interdire temporairement au magistrat faisant l'objet d'une enquête, l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive sur l'action disciplinaire. Cependant le magistrat conserve son traitement et la décision de suspension ne peut pas être rendue publique.

En ce qui concerne le magistrat du siège, la mesure de suspension ne peut intervenir qu'après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Le pouvoir disciplinaire est exercé à l'égard des magistrats du siège par le Conseil Supérieur de la Magistrature, et à l'égard des magistrats du parquet, et de l'administration centrale par le Ministre de la Justice.

Le statut de la magistrature comporte un certain nombre de dispositions qui ont pour idée force l'indépendance de la Justice alors que d'autres rendent épineuse l'expression de cette indépendance.

L'étude visant à faire des propositions pour rendre plus effective cette indépendance afin que la justice soit au centre de la lutte contre la corruption, nous indiquerons d'abord les forces du dispositif législatif et réglementaire avant de nous intéresser à ses faiblesses.

1.4.3. Les Forces du dispositif

- Affirmer constitutionnellement le principe de l'indépendance de la justice est salutaire car cela veut dire que le peuple a choisi la protection des libertés qui ne peut être garantie par une justice pas indépendante vis-à-vis des autres pouvoirs.

Il n'est pas contesté que la première condition que doit remplir une justice pour avoir de l'autorité c'est bien sûr qu'elle soit autonome.

- Le constituant é également institué un véritable pouvoir judiciaire.

- Le Conseil Supérieur de la Magistrature étant composé majoritairement de magistrats, on peut penser qu'a priori il agira dans le sens de l'indépendance de la justice et de la protection de la corporation.

1.4.4. Les Lacunes du système

- Alors que l'article 98 de la Constitution affirme que le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, il est paradoxal se

constater que c'est le chef de l'exécutif, c'est-à-dire le Président de la République qui pourvoit à l'affectation et à la promotion des magistrats. Il est en effet le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature. ceci est un moyen pour l'exécutif de distiller son influence dans le corps de la magistrature. En effet, il est difficile pour les magistrat (surtout pour ceux qui sont soucieux de faire carrière) d'être totalement indépendants de l'autorité de promotion.

Son influence est beaucoup plus grande quand il s'agit des magistrats du parquet qui ex sont subordonnés hiérarchiquement.

En effet, tous les magistrats du parquet sont sous l'autorité du Ministre de a justice, Garde des Sceaux. Ce dernier par le relais des parquets généraux près les cours d'appels fait descendre ses instructions au niveau des différents parquets d'instance.

En principe la subordination hiérarchique a été instituée pour que l'Exécutif puisse, par la détermination d'une politique pénale éviter une grande fluctuation au niveau des poursuites et ce, d'un parquet à un autre.

Mais dans la réalité, la subordination hiérarchique est devenue pour l'Exécutif, un moyen de paralyser des poursuites lorsque sont concernées des personnes bénéficiant d'une protection de fait. Il s'agit d'une violation du droit positif nigérien car en principe le Ministre de la Justice ne peut donner que des ordres positifs c'est-à-dire demander à ses parquets d'engager les poursuites et non l'inverse.

De plus, la subordination hiérarchique étant plus forte dans le même parquet que d'un parquet général au parquet d'instance, les substituts du procureur n'ont qu'une indépendance illusoire et ne sont donc que des exécutants. Ceci réduit considérablement les capacités de poursuite du parquet d'instance.

1.5. REPRESSION DE LA CORRUPTION DANS LE CODE PENAL

Même s'il n'y a pas de statistiques fiables concernant les procédures relatives à l'infraction de corruption, on peut affirmer sans beaucoup de risque que les juridictions nigériennes ont rendu très peu de décisions concernant des personnes convaincues de corruption.

Il serait utile dans le cadre de cette étude de faire l'exposé de la répression de proposition d'amélioration de la législation.

C'est la section VII du code pénal nigérien intitulée corruption et trafic d'influence qui traite de la question.

Reproduisons les articles y relatifs.

Art.130 : « sera puni d'un emprisonnement de deux à moins de dix (10) ans et d'une amende de 50.000F à 1.000.000 francs, quiconque aura sollicité ou agréé les offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour :

1. Etant investi d'un mandat électif, fonctionnaire public de l'ordre administratif publique ou d'une administration placée sous le contrôle de la puissance publique, ou citoyen chargé d'un ministère de service public de l'ordre administratif ou judiciaire, militaire ou assimilé, agent ou préposé d'une administration publique ou d'une administration placée sous le contrôle de la puissance publique, ou citoyen chargé d'un ministère de service public, faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais son sujet à salaire ;
2. Etant arbitre ou expert nommé soit par le Tribunal, soit par les parties, rendu une décision ou donner une opinion favorable à une partie ;

3. Etant médecin, chirurgien, dentiste, sage-femme, infirmier certifier faussement ou dissimuler l'existence de maladie ou d'infirmité ou un état de grossesse ou fournir des indications mensongères sur l'origine d'une maladie ou infirmité ou la cause d'un décès.
4. Sera puni d'un emprisonnement de un à 5 ans et d'une amende de 10.000 à 600.000 Francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout commis employé ou préposé, salarié ou rémunéré sous une forme quelconque qui soit directement, soit par personne interposée aura, l'insu et sans le consentement de son patron, sot sollicité ou reçu des dons, présents commissions, escomptes ou primes pour faire ou s'abstenir de faire un acte de son emploi.

Si les offres, promesses, dons et sollicitations tendaient à l'accomplissement ou à l'abstention, d'un acte qui, bien ou aurait été facilité par sa fonction ou par le service qu'elle assurait la peine serait d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 10.000 à 1.000.000 de francs ou de l'une de ces deux peines seulement ».

Art.131 : Sera puni d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 50.000 à 1.000.000 francs, toute personne qui aurait sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents, pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfiques résultant de traités conclus avec ou administration, et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée.

Toutefois, lorsque le coupable est une des personnes visées au paragraphe 1^{er} du premier alinéa de l'article 130 et qu'il a abusé de l'influence réelle ou supposée qui lui donne son mandat ou sa qualité, la peine de l'emprisonnement sera de deux à moins de dix ans.

Art.132 : Quiconque pour obtenir, soit l'accomplissement ou l'obtention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus aux articles 130 et 131, aura usé de voies de fait ou menaces, de promesses, dons ou présents ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il n'en a pas pris l'initiative, sera, que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet, puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue.

In ne' sera jamais fait au corrupteur restitution des choses par lui livrées ou de leur valeur, elles seront confisquées au profit du Trésor.

Art.133 : Dans tous les cas prévus à la présente section lorsque le coupable sera une des personnes prévues aux 1°, 2° et 3° de l'article 130, elle sera privée de tout ou partie des droits énoncés à l'article 21.

- l'un des écueils majeurs à la lutte contre la corruption découle des dispositions pénales qui répriment l'infraction. Le texte renferme de façon intrinsèque les causes de son inefficacité. En effet, le corrupteur et le corrompu sont punis des mêmes peines.

Il est aisé de constater que les poursuites seront très difficiles à mettre en œuvre faute de dénonciation, car très souvent l'infraction ne met en relation que deux individus qui ont plus intérêt à garder secrète leur déviance.

1.6. ORDONNANCE N°92-084 DU 18 JUIN 1992 PORTANT REPRESSION DE L'ENRICHISSEMENT ILLICITE

Il s'agit de l'ordonnance N°92-084 du 18 juin 1992 portant répression de l'enrichissement illicite.

C'est une ordonnance composée de 11 articles. Ce texte a été adopté au cours de la conférence nationale souveraine.

L'enrichissement illicite est défini par l'article 1 de l'ordonnance dont le contenu est le suivant : « Le délit d'enrichissement illicite est constitué lorsqu'il est établi qu'une personne possède un patrimoine et/ou mène un train de vie que ses revenus licites ne lui permettent pas de justifier ».

L'infraction se fonde sur ce qui est apparent. Il suffit qu'il y ait un écart entre le patrimoine et/ou le train de vie avec les revenus licites et que la personne ne puisse pas justifier cet écart précise que l'infraction est permanente, c'est-à-dire qu'elle est réputée consacrée par la seule perpétuation de l'effet délictueux. Et même si la prescription peut atteindre les faits à l'origine de l'enrichissement illicite, elle ne peut pas être opposée à l'infraction dès lors que les éléments constitutifs de l'enrichissement illicite sont réunis.

Pour poursuivre les auteurs de l'infraction, l'ordonnance prévoit qu'après une enquête préliminaire diligentée par le ministère public saisi par toute voie de droit ou agissant d'office une information pourrait être ouverte.

L'article 4 de la même ordonnance précise que dès qu'une information est ouverte, le MP adresse une réquisition à la personne visée par ladite information afin qu'elle lui communique l'état de son patrimoine, les modalités de sa constitution, la nature et le montant de ses revenus.

La réquisition doit prévoir un délai dans lequel le requis doit obligatoirement répondre. Lorsqu'il n'y a point de réponse ou que la réponse est inexacte ou incomplète, l'infraction est présumée constituée sauf preuve contraire (art 5 à 12). Il est permis à la personne requise d'apporter par tout moyen la preuve de l'origine licite des éléments du patrimoine. Même la preuve des libéralités n'est retenue que de façon restrictive (art. 5 à 134).

De plus l'origine licite des biens recueillis en succession doit être établie selon les règles applicables à la succession considérée.

L'ordonnance sur l'enrichissement illicite précise en son article 6 que « Dans tous les autres cas il appartient au ministère public d'administrer la preuve de l'enrichissement illicite. Cette preuve peut être apportée par tous moyens ».

Le secret professionnel ne peut jamais être opposé en cas d'investigations minées à l'occasion d'un enrichissement illicite.

Permettre ou faciliter l'infraction est assimilé à la complicité.

Cependant si avant l'ouverture d'une information pour enrichissement illicite, une personne révèle, elle est prévue à l'article 9 et suivants de l'ordonnance sur l'enrichissement illicite. La personne reconnue coupable du délit d'enrichissement illicite sera punie d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois et moins de dix ans, ainsi que d'une amende d'un montant au moins égal à celui dont le coupable s'est illicitement enrichi et, au plus, égal au double de cette somme ou de l'une de ces deux peines seulement.

A titre conservatoire, le Tribunal prononce la saisie des biens à concurrence du montant de l'amende en même temps qu'il prononce la condamnation. Lorsque dans un délai de trois mois

qui suivent la décision définitive, 'amende n'est pas payée, les biens saisis sont confisqués au profit de l'Etat et ce par la juridiction qui a statué en dernier ressort.

En cas d'infirmité, la juridiction saisie en dernier ressort prononcera une levée de la saisie conservatoire.

L'article 10 précise que « Toute personne inculpée du délit d'enrichissement illicite qui aura avant le jugement restitué l'intégralité des sommes ou des biens dont elle s'est illicitement enrichie pourra bénéficier du sursis ».

Enfin l'article 11 de la même ordonnance, précise que cette dernière sera publiée comme loi de l'Etat et publiée selon la procédure d'urgence.

1.6 .1 Les atouts de l'ordonnance sur l'enrichissement illicite.

- le législateur a voulu instituer une infraction permettant de poursuivre tout acte portant atteinte aux biens et au crédit moral de l'Etat et de ses démembrements.
- L'enrichissement illicite est une infraction permanente, c'est-à-dire une infraction dont les suites se prolongent alors que sa consommation a pris fin.
L'infraction persiste par elle-même et n'implique donc pas réitération de la volonté coupable. Cette infraction permet de faire échec à la prescription et le non-retroactivité de la loi.
- l'infraction d'enrichissement illicite opère un renversement de la charge de la preuve.
Si cette innovation est critiquable à la lumière des dispositions du code de procédure pénale qui veulent que la partie poursuivante établisse la preuve de la culpabilité, elle est la bienvenue sur le terrain de l'efficacité car elle rend plus faciles les poursuites.

L'enrichissement illicite présume l'existence d'une faute.

- de plus le secret professionnel ne peut pas être opposé.
- Au niveau des sanctions, le législateur a mis en relief la protection des biens publics.

En effet, la saisie conservatoire des biens du mis en cause vise à éviter leur dilapidation avant la fin du procès. De plus, le législateur encourage les restitutions des sommes ou des biens dont le mis en cause s'est enrichi.

Si ce dernier procède à la restitution intégrale, il pourra bénéficier du sursis. Ce sont là l'essentiel des atouts de la législation n'est pas parfaite et présente quelques lacunes qu'il convient de relever.

1.6.2. Les insuffisances de l'ordonnance sur l'enrichissement illicite.

Confier l'enquête préliminaire au parquet, c'est ignorer la faible capacité de nos parquets (plus particulièrement celui de Niamey) à gérer le lot d'affaires qui leur est soumis.

- L'article 4 rendra les poursuites plus délicates.

En effet, l'un des principes fondamentaux en matière de procédure pénale, c'est qu'une fois une information ouverte, seul le juge d'instruction ou une autorité par lui investie sont habilités à mener les investigations. C'est donc un anachronisme que de permettre au ministère public après l'ouverture d'une information afin qu'elle lui communique :

1. L'état de son patrimoine et les modalités de sa constitution.
2. La nature et le montant de ses revenus.

1.7. CONTROLE DE LA LEGALITE DES ACTES ADMINISTRATIFS.

L'administration est très puissante car elle bénéficie de prérogatives de puissance publique. Ces prérogatives lui sont attribuées pour lui permettre d'assurer les missions d'intérêt général qui lui sont confiées.

Dans la poursuite de la satisfaction de l'intérêt général, l'administration utilise divers moyens dont notamment l'édiction d'actes administratifs.

Les actes administratifs sont de deux catégories : les actes administratifs unilatéraux et les contrats administratifs.

Par l'édiction d'actes administratifs unilatéraux, l'administration peut souvent se trouver en conflit avec les citoyens qui estime que ses droits sont froissés par un acte administratif de pouvoir attaquer ce dernier devant une institution indépendante.

C'est ce que permet la loi N° 200-10 du 14 août 2000, déterminant la composition, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême, modifiée par la loi N°2002-02 du 08 février 2002.

C'est l'article 26 de la loi précitée qui précise que la Cour Suprême se prononce :

1°) Sur les pourvois en cassation pour incompetence ou excès de pouvoir, violation de la loi, de la coutume, omission de statuer, défaut, insuffisance ou obscurité des motifs, dirigés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire, statuant en toutes matières, ainsi que les décisions des conseils d'arbitrage des conflits collectifs du travail ;

2°) en premier et dernier ressort, sur les recours pour excès de pouvoir formés contre les décisions émanant des autorités administratives

3°) Sur les recours en interprétation et en appréciation de la légalité des actes administratifs après renvoi des juridictions inférieures.

L'article 94 précise les cas dans lesquels les décisions administratives peuvent être cassées :

Il s'agit de :

- Violation des formes légales ;
- Violations ou fausse application de la loi ;
- Incompétence ou excès de pouvoir ;
- Omission de statuer ;
- Contrariété de motifs ;
- défaut, insuffisance ou obscurité des motifs.

Nous nous intéresserons exclusivement au recours pour excès de pouvoir (REP) qui est un recours objectif.

C'est la chambre administrative de la Cour Suprême qui est compétente en matière de REP. La procédure est prévue par l'article 96 à 127 de la loi sur la cour suprême.

L'article 96 modifiée par la loi N° 2002-02 du 02 janvier 2002 précise que « Les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre des décisions des autorités administratives, ne sont recevables que s'ils ont été précédés d'un recours hiérarchique porté devant l'autorité administrative immédiatement supérieure ou, d'un recours gracieux adressé à l'auteur de la décision.

Ce recours administratif préalable doit être formé dans le délai de deux (2) mois, selon le cas à compter de la notification de la décision attaquée porte sur une mesure nominative ».

Lorsque le recours administratif a été rejeté, ou lorsque l'autorité saisie s'est tue pendant deux (2) mois ou 15 jours quand il s'agit d'une mesure nominative, le recours à la cour suprême doit être introduit dans le délai de deux (2) mois à compter de la notification de la décision de rejet total ou

partiel du recours, ce délai étant de quinze (15) jours pour les mesures nominatives, ou à compter de l'expiration des délais prévus en cas de silence de l'administration.

La chambre administrative de la Cour Suprême doit statuer dans un délai de soixante (60) jours à compter de sa saisine (article 113 nouveau). L'ancienne législation ne prévoyait pas de délai.

Le sursis à exécution est régi par l'article 116 (nouveau) qui précise que « Sous réserve des dispositions spéciales prévues par la loi, le sursis à l'exécution d'une décision administrative déferée pour annulation devant la chambre administrative ne peut être accordé que dans le cas ci-après :

- si la décision attaquée, n'intéresse ni le maintien de l'ordre public, ni la sécurité, ni la tranquillité publique, ni une mesure nominative ;
- Si les moyens invoqués à l'appui de la requête paraissent sérieux ;
- Si le préjudice encouru par le requérant du fait de l'exécution de la décision est difficilement réparable.

En dehors de la loi sur la Cour Suprême, une autre loi mérite d'être examinée : la loi N° 2002-012 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources.

Ce texte prévoit un contrôle des actes des organes délibérants des collectivités.

Il s'agit d'un contrôle a posteriori des actes des autorités décentralisées.

Il faut préciser que l'article 134 de la loi précitée affirme que : « les actes pris par les autorités régionales, départementales et communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat.

Le Président du Conseil Régional, départemental ou le maire certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire de ces actes ».

Le contrôle de la régularité a son siège dans l'article 135 de ladite loi qui dispose : « le gouverneur de région, le préfet et le sous préfet assurent le contrôle de légalité des actes qui leur sont transmis respectivement par les présidents des conseils régional, département et municipal.

Ils ont le pouvoir d'en demander des retraits ou des modifications.

Au cas où il n'est pas fait droit à leur demande, ils peuvent saisir les juridictions compétentes ».

Le représentant de l'Etat doit, s'il défère un acte aux juridictions compétentes informer sans délai l'autorité régionale, départementale ou communale correspondante et lui communiquer toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'endroit du texte concerné (art 136).

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît en l'état de l'instruction sérieux et de nature à justifier l'annulation du texte attaqué.

Les juridictions doivent se prononcer sur la demande dans un délai d'un (1) mois.

Enfin, lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, les juridictions compétentes prononcent le sursis dans les quarante huit (48) heures.

1.7.1 Atouts des textes relatifs au recours pour excès de pouvoir

- Instituer un recours pour excès de pouvoir, c'est permettre au citoyen de se protéger contre l'arbitraire car si l'activité administrative est sans limite, c'est la liberté qui se trouve menacée.
- le fait de conditionner la saisine des juridictions à un recours administratif préalable est un moyen d'éviter l'engorgement des juridictions qui fonctionnent avec des effectifs très faibles.

Ceci a également l'avantage de permettre à l'autorité administrative à corriger ses erreurs.

- Le fait de réduire les délais du recours pour excès de pouvoir (15 jours au lieu de deux (2) mois en ce qui concerne les mesures nominatives est une avancée dans la protection du citoyen.
- Enfermer la cour suprême dans un délai de deux mois à compter de l'introduction du recours pour se prononcer est le gage d'une justice rendue dans des délais raisonnables.
- Le sursis à exécution peut protéger contre les conséquences irréparables de l'exécution d'un acte administratif qui peut renfermer des illégalités.

1.7.2 Les insuffisances

- En excluant les mesures nominatives du champ d'application du sursis à exécution, l'article 116 nouveau marque un recul par rapport à l'ancien article 116 qui lui ne les excluait pas.
- En effet, même si le requérant est diligent, il pourra attendre 75 jours pour obtenir une décision, c' qui donnerait suffisamment de temps à l'administration pour mettre en application son acte.
- Les juridictions saisies par le représentant de l'Etat aux fins de contrôle de la légalité des actes des collectivités ne sont pas enfermées dans des délais pour se prononcer. Ce qui peut encourager la lenteur tant décriée de la Justice.

I. PROPOSITION DE MESURES CORRECTIVES ET DE MODALITES DE MISE EN ŒUVRE

L'examen des sujets abordés dans le cadre de ce travail a permis de déceler un certain nombre de lacunes des différents textes de lois, ainsi que des difficultés de mise en application de certains autres.

Je me propose dans cette 2° partie d'esquisser quelques idées et réflexions de nature à améliorer le contenu des textes ou leur application.

Et conformément aux TDR de l'Etude, il sera élaboré une stratégie permettant une prise en charge efficace des propositions ainsi faites, pour un meilleur aboutissement.

2.1 Mesures correctives

Ces mesures porteront sur l'ensemble des textes examinés.

2.1.1 Les textes sur l'accès à l'information et le délit de presse.

La principale critique qui est faite à la législation sur la presse est d'être répressive.

Les professionnels du métier estiment que les journalistes font très souvent et très vite en prison, pour l'exercice de leur métier.

C'est d'ailleurs cette critique qui justifie le mouvement pour la dépénalisation du délit de presse dans notre pays. Encore qu'il faut bien s'entendre sur le terme ; s'agit-il d'enlever tout caractère pénal aux agissements faits par voie de presse, ou bien d'enlever les peines d'emprisonnement, et de ne laisser que les condamnations à des peines d'amendes, pour les délits de presse ?

De notre point de vue, l'essentiel n'est pas dans la répression mais plutôt dans l'incrimination de l'infraction elle-même, c'est pourquoi nous recommandons :

1°) Une meilleure qualification de l'infraction, en précisant les éléments, constitutifs en particulier l'élément intentionnel.

Dans les incriminations des délits de presse, l'élément intentionnel semble absent dans la qualification.

Des expressions du genre «aurait directement provoqué, faire l'apologie du crime ou de délit » doivent être précisées et qualifiées par des actes concrets. En ne donnant pas de définitions précises de ces notions, la loi permet à l'accusation de faire la liaison (la plus élastique possible) entre la survenance d'un événement et une publication.

2°) Qu'il s'agisse du crime ou délit de provocation, du délit de diffamation ou d'injure, la loi doit spécifier les cas où 'écrit (la publication) ne rapporte que des propos, des faits ou gestes tenus par une autorité publique.

Du reste cette disposition existait dans l'ancienne législation, l'ordonnance 93-030 du 30 mars 1993 portant répression des infractions commises par voie de presse, qui dispose :

Art 4 : « Aucune condamnation ne peut intervenir au sens des disposition du présent chapitre (provocation des crimes et délits) envers le prévenu si celui-ci démontre qu'il n'a fait que rapporter des propos tenus par une autorité ou chercher à faire valoir un point de vue ou attirer l'attention du public sur une matière liée à la conduite des affaires publiques et qu'il cherchait à en établir le bien-fondé par discussion ».

Art 6 al4 : « Toutefois, il n'y a pas d'infraction (de diffamation ou d'injure) au sens du présent article lorsque l'énoncé d'opinion ne fait que rapporter des propos tenus par autrui sur les faits et gestes posés par une personne dans l'exercice d'une fonction publique ».

L'articulation de ces deux articles offre une protection importante aux journalistes contre les poursuites des gouvernants pour les critiques formulées à leur gestion publique. Et cela constitue le principal ennui judiciaire que rencontre la presse nigérienne.

3°) L'assouplissement des peines en matière de délits de presse :

D'ores et déjà, il paraît inopportun d'aller vers la dépénalisation du délit de presse ; on pourrait cependant limiter les condamnations à des amendes. Sans emprisonner les journalistes, les condamnations à de fortes amendes pourraient conduire à la disparition des entreprises de presse.

L'inconvénient c'est que l'exercice de cette activité sera réservé à une catégorie de nigériens, notamment celle des fortunés dont on sait qu'ils sont très souvent du côté du pouvoir exécutif.

La solution médiane serait de rabaisser le quantum de la peine d'emprisonnement et la doubler avec des interdictions, voire avec la privation de certains droits civiques.

Dans tous les cas, les journalistes doivent admettre qu'ils exercent un métier à risque souvent militant et qui peut les conduire en prison. L'emprisonnement d'une journaliste et aussi une forme de publicité ; en tout cas une publicité pour son écrit.

Il serait aussi souhaitable, d'exclure la détention préventive en matière de délit de presse et permettre au prévenu de comparaître libre même en cas de poursuite pour flagrant délit.

4°) La professionnalisation du CSC et l'auto-régulation du métier. La gestion des médias, de leurs pratiques et de leur déontologie doit être une affaire des professionnels ; les autres corps de métiers, politiques ou non, doivent apporter un autre éclairage aux professionnels, mais non pas dominer le CSC et marginaliser les professionnels.

Cette démarche apportera certainement de la qualité en mettant les professionnels devant leurs responsabilités.

5°) Sur le plan de la procédure, il y a lieu de rétablir l'équilibre entre l'accusation et la défense. En effet l'article 73 impose au prévenu qui veut faire la preuve de la véracité des faits, de produire ses moyens de preuve (articulation et qualification des faits, copies des pièces et adresses des témoins) avant les débats au fond, mais n'impose pas la même charge au Ministère public ou au plaignant selon le cas, de dire comment il entend faire la preuve du contraire de ces faits. Cela est une violation du principe du contradictoire et des droits de la défense, qui sont des droits fondamentaux participant à la garantie d'un procès juste et équitable.

2.1.2 Les textes sur la passation des marchés et la dépolitisation de l'administration

Au niveau de ces deux volets de notre étude, la difficulté réside plus dans l'application des textes que dans leurs insuffisances. Les propositions qui sont faites dans ce cadre participent plutôt de la revalorisation du service public et la moralisation de la fonction de l'agent public. Elles ont trait à :

- La mise en œuvre effective des règles de la dépolitisation de l'administration et la prise en compte des critères de compétence et intégrité dans les nominations et les promotions des cadres. Cette activité doit viser essentiellement à garantir l'égalité des usagers des services publics, la réactivation et l'application des principes de déontologie et enfin l'évaluation et la promotion des fonctionnaires selon leur mérite. Ces mesures auront pour but de promouvoir la transparence dans la gestion de la chose publique, et de combattre les tares qui minent l'administration notamment le clientélisme, le népotisme, la corruption et le dysfonctionnement de l'appareil d'Etat.
- Veiller à la neutralité et l'objectivité des organes et responsables dans l'attribution, l'exécution et le contrôle des marchés publics par la mise en place d'un mécanisme à même de contrôler et rendre public le fonctionnement desdits organes. Cette nécessité la revalorisation de la fonction de contrôle dans l'administration, et la généralisation des inspections sur tous les marchés publics qui dépassent le seuil de 30 millions de F CFA. Les résultats de ces inspections seront versés dans les dossiers soumis à la Cour des Comptes lors de l'examen et la validation des comptes de l'Etat.
- Rendre effective la décentralisation des marchés publics, en favorisant l'institutionnalisation des organes d'attribution et de contrôle des marchés publics au niveau des services décentralisés de l'Etat (collectivités territoriales, et OSEM) ; de même que l'élargissement des inspections d'Etat et de Finances sur les marchés attribués par lesdits services.
- Garantir la fonctionnalité des outils juridiques financiers et /ou fiscaux institués pour assurer la régularité et la moralité des transactions commerciales. Cette activité sera exécutée à travers la conduite d'une étude sur le respect par les opérateurs économiques de leurs obligations juridiques et fiscales tant au regard des textes nationaux que sous régionaux. Elle permettra de déceler et au besoin de dénoncer tous les candidats irréguliers aux marchés publics.
- Renforcer et qualifier la participation des organisations de la société civile dans tous les organes administratifs et techniques impliqués dans la gestion des marchés publics.

2.13. Sur l'indépendance de la Justice

Pour garantir et rendre effective l'indépendance de la justice, il est nécessaire d'agir non seulement sur les textes, mais aussi sur les rapports entre les institutions. Les propositions en ce sens portent sur :

- La modification de l'ordonnance 88-001 du 07 janvier 1988 portant statut de la Magistrature et ses textes d'application. Les modifications porteront sur la revalorisation de la fonction judiciaire par le relèvement de l'âge de la retraite, le rehaussement du traitement salarial du magistrat, et le respect dans le protocole d'Etat et les cérémonies officielles du statut du magistrat en tant que Pouvoir d'Etat.
- Elles concerneront aussi le renforcement des règles de l'éthique professionnelle et de la déontologie, ainsi que la mise en place d'un organe chargé de garantir leur respect.

Les modifications porteront également sur les dispositions qui entravent le respect du principe de l'inamovibilité du magistrat de siège, notamment l'innovation de la nécessité de service pour procéder à l'affectation d'un juge.

La réforme du Conseil Supérieur de la Magistrature et la modification et la Modification consécutive des textes :

- Faire en sorte que les nominations des magistrats du siège fassent l'objet d'un vote par les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature
- Mettre en place un comité présidé par le Procureur Général près la Cour Suprême chargé de faire des propositions de nomination des magistrats du parquet.
- La reformulation du principe de l'allocation budgétaire de la justice, en confiant à la plus haute autorité judiciaire les prérogatives d'élaborer et de défendre devant le parlement, le budget de la justice.
- Il serait plus efficace de détacher le parquet du Ministère de la justice et de l'ancrer au parquet général près la Cour Suprême, parquet général avec lequel les autres parquets n'ont aujourd'hui aucun lien fonctionnel.
- Pour revenir aux magistrats du siège, le défi est de rendre effectif le principe de l'inamovibilité. Pour cela, il faut d'abord modifier l'article 7 du statut de la magistrature dans le sens de la suppression de son alinéa 2.

C'est du reste une des propositions du document définitif du programme d'appui aux réformes judiciaires (PARJ). Ensuite il serait judicieux de faire en sorte qu'à chaque fois qu'un magistrat est affecté sans égard au principe de l'inamovibilité, que ce dernier puisse introduire une demande de sursis à exécution sans respecter le délai de recours administratif.

2.1.4. Les textes portant répression de la corruption et les délits connexes.

Le délit de corruption est prévu par les articles 130 et suivants du Code Pénal.

Comme indiqué plus haut, ce texte n'a pas connu une véritable application, en tout cas à l'ampleur prise par l'infraction de corruption.

Plusieurs études et réflexions ont expliqué l'inapplicabilité de ce texte par le fait que aussi bien le corrompu que le corrupteur sont punis. Une telle incrimination, selon les auteurs de ces études, ne favorise pas la dénonciation de cette infraction. Au bénéfice de quoi ils avaient proposé la suppression de l'article 132, ou tout au moins que le corrupteur qui dénonce le fait soit exempté de poursuite.

Une telle mesure n'est pas encore intervenue et l'on ne peut d'avance préjuger de son efficacité. Néanmoins, au regard de l'ampleur prise par le phénomène et surtout des intérêts en jeu, cette mesure nous paraît insuffisante à casser la solidarité du couple corrupteur corrompu ; sans compter l'inconvénient majeur d'une telle disposition, qui est le fait de favoriser la délation et les règlements de compte.

Il y a lieu alors d'approfondir la réflexion et trouver un meilleur mécanisme à même de circonscrire le phénomène. Un tel mécanisme peut être recherché dans deux directions :

- a) Elargir le champ d'incrimination de l'infraction par :
 - La possibilité d'absoudre le corrupteur qui aura prouvé qu'il était dans l'impossibilité d'agir autrement que de corrompre
 - Instituer une présomption de corruption dans deux cas :
 1. Lorsque des violations avérées des règles et procédures sont intervenues dans le domaine des marchés publics.
 2. En cas de violation systématique par un agent des règles et procédures administrations et ayant occasionné un préjudice financier à l'Etat.

2.1.5. L'ordonnance sur l'enrichissement illicite

- Modifier l'ordonnance en ce sens que l'enquête préliminaire soit confiée essentiellement à la police judiciaire comme prévu par le code de procédure pénale.

Que l'article 4 soit réécrit en ce sens que l'information soit menée conformément aux dispositions du code de procédure pénale

2.1.6. Contrôle de la légalité des actes administratifs

- Modification de l'article 116 nouveau dans le sens d'inclure la possibilité du sursis à exécution en ce qui concerne les mesures nominatives
- Modification de la loi N°2002-012 du 11 juin 2002, en ce sens que les juridictions saisies pour un contrôle de légalité soient enfermées dans des délais pour rendre leurs décisions.

2.2. Modalités de mise en œuvre

Il est généralement admis que la lutte contre la corruption ne peut être efficace que si elle est globale et qu'elle intègre tous les acteurs concernés par un tel combat.

Les modalités de mise en œuvre des réformes ci-dessus proposées prennent en compte cette donnée, et nous nous sommes efforcés de décrire le rôle et la place de chaque acteur dans ce combat. Il est proposé une stratégie en deux volets :

2.2.1 : Activités d'Etudes et Réflexion

Parmi les propositions faites, il y a celles dont la mise en œuvre consiste en la réalisation de travaux d'études. C'est le cas des réformes des textes, ou des amendements à apporter dans certaines de leurs dispositions. A ce propos, le BE de l'ANLC qui a pris l'initiative d'entreprendre cette étude doit engager d'autres travaux pour parvenir à la formulation de textes de lois qu'il souhaite voir adoptés par les autorités.

De tels travaux doivent être précédés de consultations et recherches sur des législations similaires, qu'elles soient nationales ou d'autres pays avec lesquels nous partageons les mêmes réalités sociales et systèmes juridiques et/ou judiciaires.

La conduite de ces activités peut nécessiter l'implication des partenaires sectoriels, à savoir les acteurs intervenant dans le domaine.

Ainsi les réflexions peuvent être conduites de concert avec les autorités en charge de la question et les représentants des travailleurs du domaine. Cela en législation régissant le domaine, et les propositions qu'elle soumet en vue d'améliorer l'application des textes.

Cette approche peut être valable pour aborder les difficultés soulevées quant à la fonctionnalité de certaines structures. Cette approche peut aussi être l'occasion de recueillir l'opinion de ces

acteurs sur la pertinence des préoccupations exprimées ayant trait aux insuffisances de la législation ; si ce n'est déjà fait à d'autres occasions.

Enfin, il est recommandé que les résultats des études et réflexions puissent être discutés et approuvés par les acteurs intéressés par la lutte contre la corruption. Il serait donc bien à propos de soumettre les études réalisées en débat, au cours d'un séminaire de validation par exemple, à l'effet de recueillir les avis de ces acteurs.

2.2.2. Activités de sensibilisation / plaidoyer

L'objectif de l'ANLC, à travers cette activité, est de voir les lacunes des textes comblées et les conditions de leur mise en œuvre effective réunies. Donc, pour atteindre un tel objectif, tout n'est pas de réaliser les études ; il faut aussi entreprendre les actions à même d'amener les décideurs à adopter les textes et à créer les conditions de leur application.

Pour ce faire, il est important de :

- Créer les conditions de la mise en place d'une coalition nationale de lutte contre la corruption. Elle aura pour mission d'élaborer une plate-forme citoyenne pour la restauration de l'intégrité et de la morale dans la gestion des affaires publiques ; de mener des actions d'informations et de sensibilisation autour des points de cette plate-forme et enfin constituer un lobby auprès des décideurs pour faire avancer les réformes.
- Mettre à contribution le réseau des parlementaires pour la lutte contre la corruption afin que ses membres prennent des initiatives, sous forme de propositions de lois à l'Assemblée Nationale sur les textes dont la réforme a été jugée nécessaire. A ce titre, l'ANLC doit garantir au réseau tout appui technique dont il aura besoin pour formuler et présenter des textes acceptables.
- Le BE de l'ANLC doit chercher à nouer des alliances sectorielles stratégiques avec les forces sociales dont les secteurs d'activités sont supposés être touchés par le développement de la corruption. Cette alliance va permettre la conduite d'activités ciblées d'information/sensibilisation et même de renforcement de capacité. Cette mesure visera la prise en charge, par les acteurs de chaque secteur (les premiers bénéficiaires de « l'assainissement ») du combat contre la corruption. C'est aussi l'une des conditions de réussite de la lutte contre la corruption.

Conclusion

Le présent rapport provisoire constitue le substrat de l'Etude des textes qui nous a été demandée par le BE de l'ANLC. Certains thèmes ont été développés plus que d'autres. Les parties paraissent déséquilibrées entre elles.

L'insuffisance des termes de références (peu explicites) explique dans une large mesure cette situation de déséquilibre. Il nous paraît donc opportun de saisir l'occasion de l'examen du rapport provisoire pour soulever et expliciter tous les points des sujets, qui ont été peu ou pas développés. Ce qui permettra de présenter un travail final plus fourni, avec le souhait qu'il sera utile.

Atelier de validation de l'Etude des textes relatifs à la lutte contre la corruption.

L'Association Nigérienne de Transparency International, a diligenté une étude portant sur des textes relatifs à la lutte contre la corruption.

Les Textes énumérés par l'ANLC sont au nombre de sept (7) à savoir :

1. Lois sur l'accès à l'information et les délits de presse (ordonnance n°99-67 du 20 décembre 1999 portant régime de la liberté de presse).
2. ordonnance n°99-57 du 22 décembre 1999 déterminant la classification des emplois supérieurs et les conditions de nomination de leurs titulaires.
3. Lois sur la passation des marchés publics (ordonnance n°2002-007 du 18 septembre 2002 portant code des marchés publics)
4. Ordonnance n°92-084 du 18 juin 1992 sur l'enrichissement illicite.
5. Les articles 130 et suivants du code pénal portant répression du délit de corruption.
6. Le contrôle de la légalité des actes administratifs par le Juge.
7. Le respect du principe de séparation des pouvoirs, notamment l'effectivité de l'indépendance du juge au Niger.

Le mandat confié au consultant était d'étudier les différents textes afin :

- D'indiquer leur applicabilité et dégager les obstacles ;
 - Faire des propositions d'amendements en vue d'en améliorer l'application ;
 - Proposer une approche sur le rôle des différents acteurs en vue de l'adoption et la mise en œuvre de nouveaux textes ;
 - Soumettre un rapport d'étude à la fin du contrat ;
- La démarche adoptée pour conduire le travail est la suivante.
- L'inventaire aussi exhaustif que possible de tous les textes législatifs et réglementaires, se rapportant aux questions et préoccupations soumises par l'ANLC.
 - Examen, un à un de tous les textes ;
 - L'indication d'idées et de propositions d'amendement ;
 - Ebauche de démarche dans le sens d'une prise en charge des différentes propositions de réformes.

C'est ainsi que l'étude comporte deux parties :

- Une première consacrée à l'étude des textes ;
- Et une seconde sur les modalités de leur mise en œuvre.

Le premier texte étudié est l'ordonnance n°9967 du 20 décembre 1999 portant régime de la liberté de presse.

Les principales constatations sont :

- La lourdeur des peines ;
- L'atteinte à la vie privée d'un homme public révèle qu'on en a pas tenu compte pour protéger la victime ;
- Responsabilité en cascade (directeur de publication, éditeur), procédure dérogatoire protecteur en principe car à titre illustratif, dès qu'il y a retrait de plainte, il y a arrêt de poursuite ;

Cependant si l'exceptio veritatis est autorisée, son exercice est enfermé dans des conditions de nature à l'entraver

C'est le cas de l'exigence de déposer, les conclusions avant la date de l'audience, alors qu'en matière pénale, la preuve est libre. La même obligation n'est pas faite au Procureur de la République.

Textes sur la passation des marchés publics.

- Ordonnance n°2002-007 du 18 septembre 2002 portant code des marchés publics : voir page 6
- Décret n°2004-190/PRN/ME/F du 06 juillet 2004, portant composition, organisation et modalités de fonctionnement de l'agence de régulation des marchés publics. Autorité Administrative Autonome rattachée au cabinet du Premier Ministre.
- Décret n°2004-191/PRN/ME/F du 06 juillet 2004 portant attribution et fonctionnement de la commission centrale des marchés en période transitoire. normalement ce texte doit cesser de s'appliquer, mais est-ce que la décentralisation de l'attribution des marchés est effective ?
- Décret n°2004-192/PRN/ME/F du 06 juillet 2004 fixant les modalités de fonctionnement du comité de règlement des différends.

Observations et critiques de la législation sur les marchés publics.

Législation très récente qui n'a pas connu d'application.

Cependant, le consultant n'a pas gardé le silence car il y a beaucoup de récriminations quant à l'égalité de traitement des candidats aux marchés publics et la transparence dans l'attribution desdits marchés. Fractionnement des marchés, Marchés de gré à gré etc...

C'est une législation très favorable, voire même révolutionnaire

- Les dévoiements se justifient par 2 raisons
 - Perte du sens de service public
 - Politisation de l'administration

Textes sur la dépolitisation de l'administration :

Objectif : minimiser l'influence négative des politiques sur le fonctionnement de l'administration publique.

- Ordonnance n°56 du 22 novembre 1999, déterminant l'organisation générale de l'administration publique de l'Etat et fixant ses missions (page 11)
- Ordonnance n°99-57 du 22 avril 1999, déterminant la classification des emplois de l'Etat et les conditions de nomination de leurs titulaires.

C'est la loi sur la dépolitisation

Elle classe en postes politiques et techniques pourtant le débat est loin d'être clos

- Constitution de clans partisans au sein de l'administration
- Parrainage par les partis politiques pour les nominations.
- Activisme même chez les fonctionnaires soumis à l'obligation de réserve
- Utilisation des moyens de l'Etat à des fins politiques
- L'attribution des marchés publics sur des bases partisanses
- Violation de leurs obligations statutaires

Respect du principe de séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice

Les forces.

- Affirmation constitutionnelle de l'indépendance de la justice (choix du peuple pour la protection des libertés qui ne peut être assurée que par une justice autonome vis-à-vis des autres pouvoirs).
- Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) composé en majorité de magistrats (...) page 21

Lacunes du système

- C'est le président de la République qui affecte les magistrats et fait leur promotion en tant que président du conseil supérieur de la magistrature
- Magistrats du parquet subordonnés hiérarchiquement et affectés sans avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Répression de la corruption dans le code pénal

Très peu de poursuites ont été engagées car le corrompu et le corrupteur sont punis des mêmes peines. Ce qui rend la dénonciation difficile.

Ordonnance n°92-084 du 18 juin 1992 portant répression de l'enrichissement illicite.

Atouts de l'ordonnance

- L'ordonnance comble les lacunes des différentes infractions touchant aux biens publics.
- Renversement de la charge de la preuve

Contrôle de la légalité des actes administratifs

Les atouts

- Institution du recours pour excès de pouvoir ;
- Recours administratif préalable (solution à l'engorgement des juridictions).
- Réduction des délais du recours pour excès de pouvoir (15 jours au lieu de 2 mois) en ce qui concerne les mesures nominatives
- La cour est enfermée dans des délais raisonnables
- Institution du sursis à exécution

Insuffisances

- Exclusion des mesures nominatives du champ du sursis à exécution (art116 nouveau de la loi sur la Cour suprême)

Deuxième partie

Propositions de mesures correctives et modalités de mise en œuvre.

Les mesures portant sur l'ensemble des textes

Textes sur la liberté de presse

- Meilleure qualification des infractions (art.35)
- Assouplissement des peines
- Abaissement du quantum des peines de prison
- Exclusion de la détention préventive
- Professionnalisation du Conseil supérieur de la communication

- Créer l'équilibre entre l'accusation et la défense
- Réécrire l'article 73 de l'ordonnance sur la liberté de presse.

Textes sur la passation des marchés publics et la dépolitisation de l'administration
C'est plus l'application qui est en cause que l'insuffisance des textes (voir page 48)

Sur l'indépendance de la justice

- modification de l'ordonnance 88-001 du 7 janvier 1988 en revalorisant la fonction judiciaire par le relèvement de l'âge de la retraite, et le rehaussement du traitement salarial ;
- respect du principe de l'inamovibilité en supprimant la possibilité du déplacement du juge du siège pour nécessités de service
- détacher le parquet du ministère de la justice pour l'arrimer au parquet général près la Cour suprême.

A la fin de l'exposé, la parole a été donnée aux différentes structures invitées

Certains intervenants ont déploré que l'étude n'ait pas été mise à leur disposition à temps afin de leur permettre de s'en imprégner suffisamment.

Il a également été relevé que l'étude n'a pas concerné l'ensemble des textes qui ont un lien avec la lutte contre la corruption.

Un des participants a particulièrement insisté sur la destination de l'étude. Il a ainsi proposé que cette étude ne soit pas passée sous silence.

Il faut aussi préciser que d'autres contributions ont été apportées. Il y a lieu de se reporter au rapport de l'ANLC.

Le consultant

Abdou DJIBO