

Effectivité des agences nationales anti-corruption en Afrique de l'ouest

Bénin, Libéria, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone

**Une étude de la fondation
Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)**

2 0 1 6



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Effectivité des agences nationales anti-corruption en Afrique de l'ouest

**Bénin, Libéria, Niger, Nigéria,
Sénégal, Sierra Leone**

**Une étude de la fondation
Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)**

**Par Gilles Badet, Luc Damiba, Stéphane B. Engueléguélé, Emmanuel Gaima,
Chijioko K. Iwuamadi, Semou Ndiaye et Shine Williams**



Publié par African Minds pour
Open Society Foundations
224 West 57th Street
New York, NY 10019
www.opensocietyfoundations.org

Open Society Initiative for West Africa
Rte de la Pyrotechnie, Dakar, Senegal
www.osiwa.org

African Minds
4 Eccleston Place, Somerset West, 7130, Cape Town, South Africa
info@africanminds.org.za
www.africanminds.org.za

© 2016

Sauf mention contraire, le contenu de cette publication est sous licence internationale
obtenue par Creative Commons Attribution Non-Commercial 4.0

ISBNs

978-1-928331-36-0 Print
978-1-928331-37-7 EBook
978-1-928331-38-4 e-Pub

Ce document peut être gratuitement téléchargé au site www.africanminds.org.za

Pour obtenir la version imprimée de ce document, s'adresser à :

African Minds

Email : info@africanminds.org.za

Si vous êtes en dehors de l'Afrique :

African Books Collective

PO Box 721, Oxford OX1 9EN, UK

Email : orders@africanbookscollective.com

TABLE DES MATIÈRES

<i>Préface</i>	iv
1. Un Aperçu général	
<i>Stéphane Bobé Enguéléguélé</i>	1
2. Bénin	
<i>Gilles Badet</i>	27
3. Libéria	
<i>Emmanuel AR Gaima et Shine Williams</i>	79
4. Niger	
<i>Luc Damiba</i>	109
5. Nigéria	
<i>Chijioke K Iwuamadi</i>	167
6. Sénégal	
<i>Semou Ndiaye</i>	225
7. Sierra Leone	
<i>Emmanuel Gaima</i>	285

PRÉFACE

La première vague d'efforts de lutte contre la corruption en Afrique, à l'échelle nationale et internationale, avait comme objectif principal la création d'entités nationales dévouées à la tâche de conduire la lutte contre la corruption. Cela devint la norme par laquelle les communautés nationales et les bailleurs de fonds allaient désormais évaluer les progrès dans la lutte contre la corruption. Aujourd'hui encore, une large variété d'institutions qui se consacrent exclusivement à l'élimination de la corruption avec divers degrés d'autonomie, de financement et d'appui, sont créées, soit à la demande des bailleurs de fonds internationaux soit sur base des engagements politiques pris par des politiciens avant leur arrivée au pouvoir ou lorsqu'ils convoitent une réélection. Vu l'émergence d'une nouvelle vague de mouvements citoyens pour la transparence et la responsabilisation, catalysant de plus en plus de changements significatifs, les organismes de lutte contre la corruption sont sous une surveillance plus rigoureuse ; leur utilité et leur efficacité sont désormais de plus en plus ouvertement questionnées.

Plusieurs indices de gouvernance, tels que *Transparency International*, l'indice de gouvernance de la Banque mondiale et l'indice Ibrahim de la gouvernance africaine (IIGG) de la fondation Mo Ibrahim, montrent qu'il y a eu des progrès dans la maîtrise de la situation dans certains pays. Des voix sceptiques affirment néanmoins que les progrès ont été modestes et lents dans le meilleur des cas, ou qu'ils n'ont pas réussi à réduire la vénalité dans le secteur public. Divers rapports de perception montrent que pour la plupart des gens, la corruption est beaucoup plus profondément enracinée malgré l'existence de ces institutions. Bien que la plupart des pays affirme avoir mis en place de meilleurs dispositifs anticorruption, le paradoxe est que la corruption semble être de plus en plus endémique.

Plusieurs facteurs expliquent que la lutte contre la corruption ne donne pas les résultats escomptés. Parmi ces facteurs on peut citer à titre indicatif : l'absence de gouvernement ouvert (ce qui rend les fonctionnaires non responsables devant les citoyens), la persistance des intérêts internationaux et la concurrence non seulement pour les ressources naturelles, mais aussi pour l'accès aux marchés plus rentables dans les économies émergentes de la région, l'opacité et l'inefficacité des systèmes de gestion des finances publiques, la croissance et les effets pervers de la fuite des capitaux et les sorties financières illicites, l'inefficacité de l'application juridique de la réglementation en matière de lutte contre la corruption et l'absence relative d'indépendance des systèmes judiciaires dans la région. En outre, il y a aussi le manque de volonté politique et d'intérêts. Tout ceci se manifeste en forme d'interférences directes ou indirectes dans le travail des organismes de lutte contre la corruption, de poursuites sélectives ciblant des adversaires politiques, des membres de l'opposition ou de gouvernements précédents, et du faible appui budgétaire de ces institutions.

Cette étude évalue les efforts de lutte contre la corruption dans six pays d'Afrique de l'ouest ayant différentes formes de gouvernance et dotés de caractéristiques macroéconomiques, socio-politiques et institutionnelles très différentes. Des recherches similaires ont été entreprises en Afrique de l'est et en Afrique australe par le bureau régional pour l'Afrique de la Fondation des Sociétés Ouvertes (OSF). L'idée était de mener une étude comparative qui permette d'examiner la justification sous-jacente des succès et échecs des organismes consacrés à la prévention et à la lutte contre la corruption, avec l'objectif d'établir des voies et moyens de renforcer les efforts de lutte contre la corruption sur le continent africain.

L'étude examine les efforts et les performances de ces agences basées sur des indicateurs de référence figurant dans la Déclaration de Jakarta sur les principes des organismes de lutte contre la corruption qui a été adoptée par les anciens chefs d'agences anti-corruption, des praticiens de la lutte anti-corruption et des experts. En résumé, ces principes incluent, entre autres, un mandat clair pour lutter contre la corruption, la permanence de l'institution de lutte contre la corruption, la neutralité et la garantie d'emploi des membres, l'autonomie fonctionnelle et financière, l'immunité judiciaire au civil et au pénal pour les actes commis dans l'exercice de leur mandat, le pouvoir de recruter et de licencier leur personnel d'appui selon des procédures claires et transparentes et la responsabilité interne et le professionnalisme des institutions. Ces principes visent à garantir l'autorité et la sauvegarde de la fonction et l'indépendance opérationnelle des organismes de lutte contre la corruption de toute ingérence extérieure, de la même manière que les Principes de Paris ont défini le rôle, la composition, le statut et les fonctions des institutions nationales des droits de l'homme. J'espère que les principes de Jakarta, ou quelque chose du genre, seront un jour adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Tous les pays étudiés dans cette recherche sont parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la Corruption (CUACC). La CNUCC oblige les Etats signataires à créer au sein de leurs systèmes juridiques des organes spéciaux dédiés à la prévention de la corruption. Elle demande, en outre, à chacun des états parties d'accorder à ces organismes l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer leurs fonctions efficacement et d'être libres de toute influence indue. L'article 5 de la Convention de l'UA comprend une obligation similaire pour les états africains, les obligeant à créer des organismes de lutte contre la corruption. Il prévoit que les agences nationales chargées de la lutte contre la corruption et autres infractions connexes doivent jouir de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires pour leur permettre d'exercer leurs fonctions efficacement.

Le cadre législatif, réglementaire et institutionnel, ainsi que l'indépendance et l'efficacité de ces institutions nationales de lutte contre la corruption, varient d'un pays à l'autre, de même que la volonté politique et les intérêts de différents gouvernements. Cette étude met en relief certaines des difficultés opérationnelles et politiques qu'elles éprouvent pour répondre aux normes internationales et aux meilleures pratiques dans le domaine. Le rapport offre des recommandations à l'égard de chaque pays.

Quoique cette étude ne couvre que six pays d'Afrique de l'Ouest, les lecteurs intéressés par les questions de corruption en particulier et de la bonne gouvernance en général la trouveront assez utile pour susciter des interrogations similaires au sujet des institutions anti-corruption dans leur propre territoire ou dans de nombreux autres pays de l'Afrique. Ma conclusion à la lecture de ce rapport et à partir de ma propre expérience dans le domaine est que la corruption n'est qu'un symptôme de problème beaucoup plus sérieux de gouvernance. Bon nombre d'observateurs se plaisent à qualifier ces agences de « tigres en papier » et à évaluer leur indépendance par le simple fait du nombre des poursuites réussies de « gros poissons ». A mon humble avis, ce critère est un indicateur incorrect. Les organismes de lutte contre la corruption sont habituellement plus efficaces lorsqu'ils sont intégrés dans l'architecture de la gouvernance générale et quand ils sont bien domestiqués. A eux seuls ils ne peuvent pas lutter contre la corruption. Nous avons du pain sur la planche si nous voulons réellement améliorer le niveau d'efficacité de ces organismes. Je fais le vœu que cette recherche va contribuer de façon significative à faire avancer le débat en vue de cet objectif.

Abdul Tejan-Cole

Directeur Exécutif, OSIWA

Ancien président de la Commission anti-corruption de Sierra Leone

1

UN APERÇU GÉNÉRAL

Stéphane Bobé Enguéléguélé

Les politiques de renforcement de la gouvernance publique et de lutte contre la corruption se sont épanouies en Afrique de l'Ouest et au Sahel, à la faveur de la découverte des relations très labiles entre le sous-développement institutionnel, l'inefficience des politiques publiques et l'instabilité politique. Les pays d'Afrique de l'Ouest ont créé des organes de lutte contre la corruption de manière plus ou moins simultanée à partir du milieu des années 2000. Il s'agit de l'implémentation locale d'une dynamique mondiale, que l'Afrique était sommée de rejoindre, sous la contrainte parfois honteuse des ajustements structurels, et de l'initiative PPTE¹.

A. Corruption et faiblesse endémique de l'Etat

Des États faibles, dotés de capacités d'action relativement nulles, s'étaient montrés incapables de garantir l'accès du plus grand nombre aux services publics de base, et finalement d'assurer la sécurité des centres politiques. Simultanément des catastrophes naturelles révélaient tout à la fois l'insécurité et la forte exposition des peuples à des risques majeurs, souvent d'origine climatique. La corruption se développait de manière saillante dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. Cette corruption est liée aux mutations des systèmes économiques lorsque la dérégulation a généralement favorisé l'opacité des transactions, alors que la logique libérale devait imposer la transparence. Yves Mény explique justement que, *le bouleversement des situations acquises, voire des rentes du passé a créé les conditions de situations spéculatives où il était possible d'acquérir rapidement et sans besoin de beaucoup de travail ou de capital des bénéfices considérables*². Ces situations spéculatives se développent à la faveur d'une transformation du lien entre économie marchande et économie politique, et de l'apparition de nouveaux entrepreneurs politiques imbriqués dans les affaires marchandes³.

1 *L'initiative pays pauvres très endettés* (« Initiative PPTE ») est un programme conjoint du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale lancé en 1996 pour assister les pays les plus pauvres du monde en rendant leurs dettes internationales « soutenables ». voir : <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm>.

2 Y. Mény, Corruption, politique et démocratie, Confluences, N° 15/1995, p 15.

3 Ibid p 16.

La corruption a son origine dans ces bouleversements qui changent la nature de l'État et de la relation de service public ; il s'agit aussi d'une corruption de subsistance, une petite corruption qui questionne l'accès des plus humbles aux services publics. La corruption tend dans ce contexte à devenir fonctionnelle dans ces sociétés, alors que la mondialisation des économies s'accompagne d'une nouvelle division internationale du travail transformant les États périphériques en zones privilégiées de production de richesses illégales, ayant leur source dans la prédation et le siphonage de la fortune publique et des ressources naturelles, ensuite recyclées dans l'off-shore. J.F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou qui ont bien analysé les processus, les définissent comme la généralisation au sein de l'État *de pratiques dont l'incrimination est patente, soit au regard des critères juridiques nationaux en vigueur, soit et surtout au regard des critères du droit international*⁴.

L'observatoire géopolitique des drogues propose quelques concepts pour rendre compte de ce phénomène. Les *narco-états* entretiennent ainsi, dans des configurations variables, des relations singulières avec les milieux du trafic des stupéfiants ; ici, des *secteurs de l'appareil d'état profitent directement, pour une part importante, voire essentielle, des revenus du narcotrafic*⁵. La nature de ces relations varie d'un contexte géopolitique à l'autre : dans certains cas, les ressources procurées par les trafics contribuent à l'enrichissement de l'État dont elles constituent un facteur essentiel des politiques économiques sinon même budgétaires. Dans d'autres cas, la démultiplication des relations politique/crime est liée à la déliquescence des pouvoirs régaliens dans certaines régions. Les trafiquants deviennent des rivaux sinon des partenaires d'un État privé des instruments de son autorité. Dans certains cas également, le crime est une ressource privée du politique⁶. Les intérêts du narcotrafic pénètrent les rouages du jeu politique, se substituent aux mécanismes réguliers de la compétition électorale. Par ailleurs, dans les narco-démocraties, des pans entiers de l'économie tombent dans le giron de pouvoirs privés, qui tirent l'essentiel de leur puissance de trafics et aussi de leur organisation en véritables groupes de pression et en réseaux d'influence.

On assiste enfin à la systématisation d'une collaboration de fait entre les organisations criminelles et une fraction de l'élite politico-administrative qui participe parfois de ces groupes que le droit pénal définit pourtant encore comme des criminels. Les États vont découvrir les incidences macroéconomiques absolument catastrophiques de la corruption et de l'inexistence de l'État de droit. La corruption apparaît au grand jour comme l'un des premiers termes d'une logique criminelle qui permet à certaines élites politiques ou économiques, d'accumuler des fortunes détournées au détriment du développement de pays pauvres. Le coût pour la communauté internationale, sans cesse exposée au reproche de ne pas faire assez pour l'aide au développement, est considérable. Les élites corrompues deviennent, à travers le blanchiment, des modernisateurs de la finance criminelle : le blanchisseur d'aujourd'hui est un professionnel pragmatique qui a les moyens d'investir une

4 J.F Bayard et al, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, 1997page 36.

5 Observatoire géopolitique des drogues, États des drogues, drogues des États, Hachette, collection Pluriel intervention, 1994 p 12.

6 Ibid.

fraction des fonds à blanchir pour recycler efficacement l'argent sale ; il agit rationnellement sur la base d'un arbitrage permanent entre objectifs et contraintes ; il dispose d'une gamme d'outils qu'il peut utiliser seuls ou en combinaison pour monter autant d'opérations de blanchiment que son imagination et ses moyens lui permettent⁷. Les chocs économiques générés par les flux massifs d'argent sale recyclés ne frappent pas seulement de plein fouet les systèmes locaux, mais perturbent à terme le système économique international. Les incidences sont cependant plus fortes sur les systèmes périphériques, par définition moins structurés et moins armés que les économies des pays développés, pour résister aux secousses fatalement générées par l'économie criminelle.

B. Organiser la lutte contre la corruption

Cet environnement a permis l'émergence d'un nouveau discours sur la réforme de la gouvernance publique, impliquant la prévention et la répression de la corruption : on assiste de fait, à l'émergence d'une *police morale de l'anticorruption*⁸. Ce nouveau système de représentation voit des réaménagements des perceptions du politique, où la corruption est lue à partir d'un discours dépassant les postures politistes et néo-patrimoniales classiques. Ces dépassements rendent possibles de nouvelles approches, où n'est plus en cause *la corruption et sa puissance de qualification de situations politiques ou de comportements déviants (...) mais plutôt les conditions d'engendrement de nouveaux sens de cette notion pour qu'elle s'inscrive dans une logique réaménagée*⁹. La corruption est perçue sous l'angle du basculement des significations dans l'ordre des discours et des représentations. Jusqu'alors, *la corruption en Afrique était prise dans un régime imaginaire que l'on pourrait qualifier de diurne, c'est-à-dire qu'elle ne pouvait que subir la purification du règne à venir des pensées transcendantes, un avènement de nouvelles institutions politiques qui balayeraient les scories d'un monde fini*¹⁰. Moderniser l'État c'était dépasser la gestion clientéliste et néo-patrimoniale de la chose publique, et instaurer un régime de *rigueur* qui installerait la gouvernance sous le sceau du renouveau. La corruption est désormais perçue comme une menace globale, qui, en raison de son caractère transversal, autorise une *gouvernance par l'extérieur, et une économie morale plus urgente et plus rigoureuse*¹¹. C'est dans ce cadre que se situent les initiatives tendant à réformer la gouvernance publique, et inspirer, à partir d'instruments juridiques régionaux et internationaux, des processus de réforme.

Ces initiatives sont d'un double ordre. Elles émanent d'abord des organisations non gouvernementales qui, telles Transparency International, vont contribuer à placer en haut de l'agenda des États et des organisations internationales, la promotion de l'État de droit et la lutte contre la corruption. Pour Transparency international, la structuration

7 M.-C Dupuis, *Finance criminelle. Comment le crime organisé blanchit l'argent sale*, Paris PUF 1998 p 4

8 O. Vallée, *La police morale de l'anticorruption. Cameroun, Nigeria*, Karthala collection Les Afriques, Paris 2010.

9 Ibid. page 29.

10 Ibid.

11 Ibid. page 42.

d'un système national d'intégrité constitue ainsi un indicateur de politiques efficaces de lutte contre la corruption. Il s'agit de doter les sociétés d'un corset d'institutions destiné à réduire au maximum l'influence de la corruption et garantir l'État de droit. Les gouvernants doivent

adopter une approche globale, tant dans l'analyse que dans les stratégies d'approche. Les solutions préconisées, réalistes et concrètes, sont articulées et reliées en un système cohérent. En définitive, le défi consiste à mettre en place un système de transparence et de responsabilité, avec un double objectif : prévenir la fraude en faisant de la corruption une entreprise à haut risques et à petits profits et, lorsqu'elle se manifeste, la sanctionner systématiquement, l'impunité étant incompatible avec l'intégrité¹².

La promotion d'un système national d'intégrité vise ainsi à inciter les acteurs à appréhender le problème et les solutions de manière différente, en passant à un système à responsabilité à la fois verticale et horizontale. Ici

se crée un cercle vertueux où les différents intervenants sont responsables les uns envers les autres et où aucun dirigeant ni aucune institution n'est plus en position de dominer le reste du système. Des liens entre les diverses parties du système d'intégrité se tissent et se consolident. Le cercle se referme par la sanction des élections qui obligent à rendre des comptes au peuple¹³.

L'équilibre de tout le système repose sur l'obligation de rendre compte, notion qui va inspirer les réformes des appareils d'État, et la création d'institutions destinées à garantir l'intégrité et la redevabilité. Car, dans la perception de Transparency International, le système national d'intégrité repose sur des piliers institutionnels (législatif, exécutif, judiciaire, service public, corps d'inspection et de contrôle, société civile, médias, organisations internationales), dont il s'agira de garantir tout à la fois la solidité, l'indépendance, la transparence et l'intégrité du fonctionnement.

Ces initiatives émanent ensuite des organisations de coopération régionale et internationale, qui vont élaborer un maillage relativement dense de textes, supposés inspirer les réformes au sein des États, en vue d'améliorer la gouvernance, par la neutralisation de la corruption et la promotion de l'État de droit. Ces conventions régionales et internationales structurent ainsi la création institutionnelle par les États membres, par ailleurs engagés dans des stratégies d'harmonisation technique de leurs dispositifs de lutte, au sein d'organisations de coopération régionale (CEDEAO, UEMOA). Il s'élabore un champ d'institutions, où se construisent des régulations et le cadre de politiques publiques. Car, le renforcement de l'intégrité suppose la mise en place d'organismes chargés, à différents

12 TI, *Combattre la corruption. Enjeux et perspectives*, Paris Karthala 2002 page 64.

13 Ibid. page 65.

niveaux, de garantir la fiabilité du système national d'intégrité¹⁴. Du niveau international au niveau local, se met en place un maillage juridique destiné à appréhender la corruption et la traiter, selon un modèle univoque et homogène. La Convention des Nations Unies contre la corruption a mis à la charge des États signataires la création dans leurs systèmes juridiques d'instances spécialement dédiées à la prévention et à la répression de la corruption et de l'enrichissement illicite. L'article 6 de cette Convention énonce que :

1. Chaque État partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption par des moyens tels que : a) L'application des politiques visées à l'article 5 de la présente Convention et, s'il y a lieu, la supervision et la coordination de cette application ; b) L'accroissement et la diffusion des connaissances concernant la prévention de la corruption.
2. Chaque État partie accorde à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1 du présent article l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions, devraient leur être fournis.

L'article 5-3 de la Convention de l'Union africaine contre la corruption reprend cette obligation pour les États africains, imposant la création d'organes qui, de manière concrète, seront chargés de lutter contre la corruption.

Ce texte engage les pays membres à *mettre en place, rendre opérationnelles et renforcer des autorités ou agences nationales indépendantes chargées de lutter contre la corruption*. Tout en recommandant une spécialisation d'agences dans la prévention et la détection des activités de blanchiment et de financement du terrorisme, le Groupe d'Action Financière Internationale (Gafi) invite de son côté les États à désigner des institutions auxquelles serait impartie la coordination politique des stratégies de prévention et de répression des crimes économiques. La première recommandation révisée du Gafi dispose ainsi :

Les pays devraient identifier, évaluer et comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels ils sont exposés et devraient prendre des mesures, parmi lesquelles la désignation d'une autorité ou d'un mécanisme pour coordonner les actions d'évaluation des risques et mobiliser des ressources afin de s'assurer que les risques sont efficacement atténués.

¹⁴ Pnud, *Lutte contre la corruption. Note pratique*, février 2004, page 17.

Ces textes incitent fortement à la mise en forme d'institutions chargées de lutter contre la corruption. Ainsi s'installe et se structure un champ d'institutions, véritables lieux de vie dans lesquels s'élaborent des politiques publiques de lutte contre la corruption et le blanchiment. Créer une agence de lutte contre la corruption permet alors au pays de s'inscrire dans la dynamique mondiale de l'intégrité, de *montrer patte blanche*, en tout cas de démontrer que le problème de la corruption peut-être effectivement pris en compte. Mais la création institutionnelle n'est pas mécanique : les agences de lutte contre la corruption sont instituées en fonction d'enjeux locaux, de rapports de force politique, d'affrontements au sein des réseaux d'acteurs intéressés par la lutte contre la corruption. M. Mathieu a ainsi montré en quoi l'instrumentalisation des dispositifs de lutte contre la corruption, réalisait de véritables *stratégies de lutte contre la corruption à la carte*¹⁵ : les pouvoirs publics adaptent le style de réponse en fonction du contexte, utilisant les dispositifs *ordinaires* en période routinière, et le recours aux *instruments exceptionnels* en période de rupture. Ainsi,

en situation normale, les organes officiels permanents sont supposés permettre à l'État de lutter contre la corruption avec discrétion. Par contre, en période de crise, les représentants de l'État sont en quête de légitimité, ce qui implique une stratégie médiatique qui peut, certes, n'être qu'une simple mise en scène opportuniste, mais qui peut aussi être beaucoup plus¹⁶.

Le recours à tel ou tel type de réponse va donc dépendre des contextes, des rapports de force dans les situations politiques, mais surtout des stratégies de pouvoir des élites gouvernantes. En situation de routine, on peut laisser les appareils de droit commun agir, de manière plus ou moins autonome et secrète. En contexte de crise politique ou d'alternance, les instruments ad hoc expriment parfois des stratégies symboliques ou la volonté de neutraliser adversaires politiques et rivaux. Ainsi, *la lutte contre la corruption peut être un instrument au service des régimes autoritaires tout autant que des régimes démocratiques*¹⁷. Luc Damiba le montre de manière remarquable dans le rapport sur le Niger.

Les agences de lutte contre la corruption ont, elles-mêmes, des formes qui sont extrêmement variables. L'Ocde distingue trois grands modèles¹⁸ : (1) un modèle à plusieurs objectifs dans lequel les agences sont dotées de pouvoirs d'application de la loi ; (2) un modèle d'application de la loi ; (3) un modèle préventif, politique et de coordination. Dans ce dernier cas, les organes créés ont des fonctions limitées et un périmètre d'intervention relativement étroit, la prévention s'effectuant à travers, notamment, la mise en place de

15 M. Mathieu, « La lutte contre la corruption au Bénin, au Niger et au Sénégal. Une approche historique », dans G. Blundo, J.P O de Sardan (Ed), État et corruption en Afrique, Marseille-Paris, APAD Karthala 2007, pages 321 et suivantes.

16 Ibid, page 322.

17 Ibid. page 328.

18 Ocde, *Institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption : Examen des modèles*, Paris, Ocde 2008 ; voir aussi M. Chêne, *Organismes de lutte contre la corruption : centralisés ou décentralisés*, U4 Expert Answer, 16 mars 2012, n°323.

stratégies nationales de lutte contre la corruption sur le modèle défini par Transparency International. Dans le modèle d'application de la loi, les agences sont chargées de la détection, des enquêtes et de la poursuite, mais peuvent également avoir des fonctions de prévention et de coordination de l'action des réseaux d'acteurs participant à la lutte anticorruption. Le modèle à plusieurs objectifs avec application de la loi combine des fonctions préventives, d'éducation et d'enquête.

Le choix éditorial a conduit à retenir pour l'étude six pays qui, aux plans macroéconomique, sociopolitique et institutionnel, présentent des caractéristiques très différentes. Une comparaison n'est heuristique que si elle permet de dégager des convergences derrière la plus ou moins grande hétérogénéité des cadres de la comparaison. Par ailleurs, les indicateurs de comparaison devaient être déterminés de manière suffisamment précise, pour éviter de faire de l'ouvrage la juxtaposition de monographies. A cet égard, il a été décidé d'examiner chaque situation nationale du point de vue de sa conformité aux principes dégagés par le communiqué de Djakarta des 27 et 27 novembre 2012 pour les institutions de lutte contre la corruption. Ces principes recommandent d'accorder aux agences des mandats clairs en vue de lutter contre la corruption au moyen d'actions transversales : prévention éducation, sensibilisation, poursuites. Ils exigent par ailleurs que la permanence de ces instances soit garantie, en même temps que la collaboration entre les différents acteurs publics et privés impliqués dans le champ de la lutte anticorruption. La composition des agences doit garantir la neutralité et l'apolitisme des membres, la continuité du fonctionnement des instances, l'inamovibilité des dirigeants et l'encadrement des procédures de leur éviction. Les principes de fonctionnement des agences doivent par ailleurs garantir le plus haut niveau d'intégrité des membres, leur immunité, et des rémunérations suffisantes, rendues notamment possibles par une véritable autonomie financière. Les agences doivent également disposer d'une autonomie dans le recrutement de leur personnel. Soumises à une obligation de rendre compte au plan interne, elles *doivent se conformer strictement à l'état de droit et rendre compte de leurs activités aux mécanismes mis en place pour éviter tout abus de pouvoir*. Elles doivent rendre compte au plan interne et, à cet égard, élaborer et *mettre en place des règles claires et des procédures de fonctionnement standardisées, compris des mécanismes de contrôle et de sanction disciplinaire, afin de réduire au minimum les cas de faute professionnelle et d'abus de pouvoir*. Les agences doivent assurer la communication au public de leurs rapports d'activités, et entretenir avec tous les segments sociaux, les relations les plus étroites en vue de maintenir le plus haut niveau de confiance dans leur indépendance.

Les agences de lutte contre la corruption émergent au sein de pays qui présentent des caractéristiques différentes. Les systèmes mis en place se conforment de manière très variable aux principes énoncés pour l'évaluation des agences de lutte contre la corruption. Cet inégal perfectionnement des agences de lutte contre la corruption démontre que l'Afrique de l'Ouest est travaillée de ce point de vue par des processus d'approfondissement institutionnels : les processus décrivent la différenciation d'institutions, leur autonomisation, et leur installation dans le flux de l'action publique dont elles deviennent des éléments de la routine.

C. Inégale autonomisation des agences de lutte contre la corruption

Les études rassemblées dans ce volume racontent l'institutionnalisation d'agences de lutte contre la corruption dans six pays d'Afrique de l'Ouest, forts différents, mais dotés des mêmes caractéristiques du point de vue de leur trajectoire étatique. Les caractéristiques économiques sont également diverses, de même que les dynamiques politico-administratives internes, révélant des aptitudes variables à enraciner l'État de droit et à convertir la gestion publique au credo de la bonne gouvernance. Ainsi, les pays de l'échantillon sont suffisamment divers pour permettre de dégager, à l'issue de la comparaison les grands traits des agences anti-corruption, lesquelles paraissent confrontées aux mêmes défis. Les agences anti-corruption sont créées dans des contextes que les auteurs mettent en évidence. Derrière la dynamique mimétique¹⁹ imposée par le niveau international – puisque les États sont sommés de se conformer à des schémas institutionnels plus ou moins *prêts à importer* -, existent des *microprocessus locaux*. L'import/export institutionnel auquel on assiste est l'occasion d'arrangements locaux, de la réalisation de choix globaux, allant de la construction d'une stratégie nationale anti-corruption, aux rééquilibres des rapports de force entre les instances de l'État : le recours au décret plutôt qu'à la loi pour créer l'agence, l'octroi d'un mandat large ou étroit, les canevas de la procédure d'allocation budgétaire, le contrôle de la nomination, de la révocation et de la rémunération des membres des agences, sont autant d'indicateurs de l'existence d'enjeux sous-jacents. Car une fois créée l'agence anti-corruption aspire à l'autonomie par rapport à l'État : l'institutionnalisation des agences anti-corruption s'avère donc un moment de la lutte politique globale, ce qui contrarie toute autonomisation. L'enjeu prioritaire est la conformité aux prérequis de Djakarta.

Quelle est la réalité locale dans les pays faisant l'objet des études de cas présentées dans ce volume ?

Bénin

Depuis 2006, le Bénin avait renforcé son cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption. La loi béninoise n°2011-20 du 12 octobre 2011 institue et fonde l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) qui succède à l'Observatoire de lutte contre la Corruption. Il convient de souligner que le dispositif béninois de lutte contre la corruption est composé de plusieurs organes, ce qui pose d'ailleurs le problème de la coordination de leurs actions. Dans ce système institutionnel typiquement d'inspiration jacobine, s'articulent des organes politico-administratifs placés sous le contrôle de l'exécutif (corps d'inspection), des organes juridictionnels dépourvus toutefois du pouvoir d'autosaisine (Cour des Comptes, Haute Cour de Justice), et des organes spécialisés au nombre desquels se situe l'ANLC. La composition de cette dernière accorde la prépondérance aux acteurs relevant ou dépendant du pouvoir exécutif. Comme l'écrit fort opportunément Gilles Badet, *il s'avère que six au moins des personnalités sont désignées par un organe de l'Exécutif. Ce*

19 Y. Mény, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, Harmattan 1993.

chiffre pourrait être porté à 8 si l'on ajoute l'Inspection Générale d'État et le corps des inspecteurs. Bien que n'étant pas inamovibles, les membres de l'ANLC bénéficient d'une immunité contre les poursuites civiles et pénales pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui contribue à les sécuriser, conformément aux prérequis de Djakarta. L'ANLC dispose du pouvoir de sanctionner ses membres, ce contrôle de la déontologie des acteurs de l'agence revenant, selon Badet, à une espèce d'inamovibilité. L'ANLC recrute son personnel d'appui. Il s'agit d'une agence qui obéit au modèle à plusieurs fonctions, puisque l'ANLC a des compétences en matière de sensibilisation, d'éducation, de prévention et d'enquête. Au plan de l'indépendance, il est symptomatique de relever, comme le souligne Badet, que l'ANLC est un organe sous tutelle du président de la République, ce qui signifierait une certaine forme de politisation ; cette position, de l'avis de la Cour constitutionnelle n'est pourtant pas un obstacle à l'autonomie de l'agence. L'ANLC élabore son budget primitif qui va être intégré au budget de l'État, mais la régularité et l'importance des moyens financiers mis à la disposition de l'agence demeurent en défi important auquel le Bénin se trouve confronté.

L'ANLC est investie de missions opérationnelles, puisqu'elle est chargée de détecter et d'enquêter sur des faits de corruption, sans pouvoir cependant engager de poursuites à l'encontre des mis en cause. Elle demeure toutefois fragilisée par le problème de son autonomie financière et la soumission de ses membres à l'obligation de rendre compte. Gilles Badet montre que l'ANLC et l'Observatoire de lutte contre la corruption auquel elle succède, disposent de mandats clairs qui sont effectivement déclinés. Le système béninois butte cependant sur la faible indépendance de la justice, de sorte que les affaires mises en évidence par l'ANLC ne débouchent presque jamais sur des condamnations par l'institution judiciaire. De même, l'ANLC est exposée au *chantage financier de l'exécutif*, lors même que ses pouvoirs d'investigation sont résiduels. La modernisation de la lutte contre la corruption passe, selon G. Badet, par la libéralisation de l'institution judiciaire véritablement affranchie de l'emprise du pouvoir exécutif, et par le renforcement des capacités opérationnelles, budgétaires et administratives de l'ANLC.

Libéria

Au Libéria, après la pacification et la restauration des capacités institutionnelles de l'État au lendemain de la guerre civile, il était apparu que le nouveau référentiel de la gestion publique serait *l'établissement d'une gouvernance équitable, redevable, responsable et transparente, impliquant la transformation d'une culture politique d'impunité à une culture démocratique basée sur le respect de l'État de droit*²⁰. La loi libérienne du 8 août 2008 institue et fonde la *Liberia Anti-Corruption Commission (LACC)*. Composée de 5 commissaires, la LACC est dirigée par un président nommé par le président de la République et confirmé par le Sénat. La nomination est consécutivement effectuée par le Président. Cette procédure de nomination instaure une relative dépendance au stade de l'entrée en fonction par rapport à l'exécutif. Il en est de

20 Eliane Fontaine, « Stabilité fragile au Libéria : Perspectives nationales et sous régionales pour une consolidation de la paix », *Paix et sécurité internationales*, <http://www.psi.ulaval.ca>.

même au stade de la sortie de fonction des commissaires : la loi prévoit qu'une démission est adressée au président, mais qu'elle n'est effective que par son acceptation. Il est également prévu une destitution par le Président en cas d'inconduite ou de manquements majeurs. Or, comme le montrent bien Gaima et Shine, le texte de la loi est muet sur la procédure suivie par le président pour parvenir à la révocation des commissaires. Cette situation expose l'exécutif de la commission à des révocations arbitraires. Si la LACC dispose d'une autonomie dans le management de ses ressources humaines, son financement par le biais du budget national n'est pas suffisant ou inadéquat. Il est cependant complété par des allocations complémentaires des partenaires techniques et financiers. La LACC, n'a pas d'autonomie dans les poursuites, lesquelles ne peuvent être déclenchées que par le ministre de la Justice. Selon Gaima et Shine, la loi instituant la LACC *n'autorise pas cette dernière à poursuivre en son nom*. À différentes occasions d'ailleurs, remarquent les auteurs, le ministre de la Justice a décliné les demandes de poursuites inspirées par la commission. Il s'agit là d'une faiblesse majeure de la loi, qui se surajoute aux faiblesses opérationnelles tenant à l'insuffisance des capacités humaines et matérielles. Le chapitre XIII section 13.1 de la loi consacre toutefois l'indépendance institutionnelle de la commission, la section 13.2 instituant le pendant financier de cette indépendance. L'agence libérienne anticorruption est, comme ses *cousines* ouest africaines, exposée au problème crucial de l'autonomie opérationnelle et financière. Tel est l'esprit de la contribution d'Emmanuel Gaima et Shine Williams, pour lesquels se pose de surcroît le problème de la volonté politique de doter l'agence de tous les moyens lui permettant de lutter effectivement contre la corruption : il existerait de véritables raisons de s'interroger sur la volonté gouvernementale de faciliter l'émergence d'une agence anticorruption indépendante. L'auteur déplore d'ailleurs l'absence d'articulation des actions de l'agence libérienne anticorruption avec les institutions judiciaires, législatives, et même le pouvoir exécutif, dont certains représentants se gardent parfois de communiquer les renseignements permettant de faciliter les enquêtes initiées. Le succès de la lutte contre la corruption requiert une meilleure complémentarité entre les institutions publiques membres du système national d'intégrité, et une plus grande ouverture du système de lutte, aux acteurs non étatiques.

Nigéria

Au milieu de la sous-région Afrique de l'Ouest, le Nigéria s'illustre d'abord par de très faibles performances économiques, lorsqu'on ramène les ratios à la richesse nationale. Si on analyse l'évolution du revenu par habitant entre 1960 et 2010, on observe que le PIB a progressé de près de 90%, soit une évolution annuelle de près de 1%. Depuis le début du boom pétrolier des années 1970, le revenu par habitant a cependant continué de décliner. On estime le revenu global pétrolier nigérian à 400 billions de dollars entre 1970 et 2000. Contrairement aux pays de l'Est-asiatique, ces revenus absolument massifs n'ont pas été investis dans le capital humain. L'explosion de cette richesse ne s'est nullement traduite en termes d'amélioration de la condition de vie des populations. Alors qu'en Asie l'Indonésie par exemple a réduit le pourcentage de sa population vivant sous le seuil de

la pauvreté, Lewis a montré que sur la même période, les scores nigériens se sont très gravement détériorés²¹. L'essentiel de la richesse produite est allée abonder la fortune de l'élite politique et ses réseaux de patronage²². Comme l'écrit Fukuyama, au Nigéria *la politique est d'ailleurs le chemin idéal vers la fortune, et seule une quantité dérisoire de la richesse nationale produite est consacrée à l'entrepreneuriat et à la création de la valeur ajoutée*²³. Au Nigéria, la corruption et la pauvreté ont, ensuite, pour corolaire un haut niveau de violence, notamment dans la région du *Delta River*. Si le gouvernement fédéral a tenté de résorber cette violence en investissant des ressources en direction de cette région, elles sont détournées par les acteurs politiques chargés d'en administrer la distribution²⁴. L'alternance de régimes dictatoriaux et démocratiques n'a pas permis de modifier les caractéristiques de l'institution étatique du Nigéria, de réduire le niveau de la pauvreté, d'accroître l'offre publique de santé, et d'abaisser le niveau de la corruption²⁵. La trajectoire de développement du Nigéria révèle des faiblesses essentiellement institutionnelles : ce chemin (*The roots of Nigeria*) est une illustration de la façon dont la mauvaise gouvernance et des institutions faibles, maintiennent une nation dans la pauvreté²⁶. L'absence de démocratie n'est pas ici le problème majeur. Bien que la qualité des institutions démocratiques soit médiocre, une compétition politique entre entreprises politiques concurrentes, et des probabilités d'alternance existent depuis la fin du régime militaire en 1999. La récente alternance à la tête de l'État a d'ailleurs été saluée comme un succès, dans ce pays où l'on redoutait des secousses post-électorales, et l'agenda anti-corruption de la nouvelle équipe est bien fourni.

Le Nigéria dispose de deux institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption : *L'Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission d'une part*, et d'autre part *L'Economic and Financial Crime Commission*. *L'Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission (ICPC)* est une institution centrale dans le champ de la lutte contre la corruption. Elle a été créée le 29 septembre 2000, sa base légale étant la *Corrupt Practices and Other Related Offences Act*. Elle a un triple mandat de prévention, de répression et de sensibilisation sur la corruption. Elle dispose de l'autonomie institutionnelle et financière et est maîtresse de sa stratégie opérationnelle. *L'Economic and Financial Crime Commission (EFCC)* a été instituée par la loi n°50 de 2004. Elle joue un rôle de leadership dans la prévention, la conduite d'investigations et l'exercice de poursuites contre les infractions économiques et financières. EFCC est le point focal de la mise en œuvre au Nigéria des 40+9 recommandations du GAFI. La coordination est un problème majeur du système nigérien. Le manque de coordination entre les acteurs de la lutte anticorruption a inspiré l'État à créer la *Technical Unit On Governance and Anticorruption Reforms (TUGAR)*. Il n'y a pas de stratégie nationale anticorruption au Nigéria. Le seul dispositif de coordination existant, consiste en une articulation opérationnelle des agences,

21 P. Lewis, *Growing Apart : Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2007, 184 et suiv.

22 Fukuyama 220 et suivantes.

23 Fukuyama 221.

24 J. Campbell, *Nigeria : Dancing on the Brink*, Lanham, MD : Rowman and Littlefield, 63.

25 Fukuyama, 223.

26 Ibid. 225.

animée par TUGAR au sein de *l'Inter Agency Task Team*. Du coup, le champ institutionnel se présente sous la forme d'une juxtaposition d'institutions empilées, poursuivant parfois des objectifs et développant des stratégies propres, dans le cadre de leur mandat, sans vue stratégique d'ensemble. Le problème des moyens se pose aussi de manière accrue ici comme dans les autres pays. Les agences ne disposent toujours pas de l'autonomie financière, par rapport aux principes de Djakarta.

Niger

Le Niger présente les mêmes faiblesses malgré la réalité de réformes, contrariées cependant par la politisation des institutions mises en place. Lorsqu'on compare les traits de la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées (HALCIA)* avec les prérequis de Djakarta, le Niger apparaît comme peu accommodant. Le Niger s'est en effet doté de deux agences spécialisées dans la lutte contre la corruption. D'une part le Bureau Contre la Corruption en milieu judiciaire dit *ligne verte*, chargé d'informer et guider les usagers du service public, recevoir les plaintes de corruption en matière judiciaire et implémenter la lutte contre la corruption en matière judiciaire, transmettre les rapports d'enquête au procureur de la république pour suites, et vulgariser la lutte contre la corruption. D'autre part la HALCIA qui supervise, la stratégie nationale nigérienne de lutte contre la corruption. Il s'agit d'un organe permanent, créé par le décret n°2011- 219/ PRN/MJ du 26 juillet 2011. Luc Damiba démontre que le pays a opté pour un modèle à plusieurs fonctions, puisque la HALCIA a un triple mandat de prévention, de détection – à l'exclusion de tout rôle répressif – et de coopération, la HALCIA ayant noué des partenariats avec d'autres structures de contrôle et de répression au plan sous régional notamment. La faible indépendance se lit au mode de nomination des membres de la HALCIA, *discrétionnairement par le Président de la République, par cooptation ou par recommandation*. Ainsi, écrit Damiba, *les principes de sélection n'étant pas définis préalablement, aucune compétence spécifique n'était exigée pour le choix des membres. Les représentants de la société civile et du secteur privé, ainsi que de certains corps spécialisés de l'administration n'ont pas été désignés par leur corps d'affiliation comme ce fut le cas pour les membres de la ligne verte*. L'indépendance financière de la HALCIA est mal assurée. Le budget est traité sous les chapitres de la présidence de la République, ce qui confère au pouvoir exécutif un moyen de pression important au cours des arbitrages budgétaires. Les moyens financiers sont au demeurant très insuffisants, ce que relève Damiba : *La HALCIA estime toutefois que ces ressources de l'État demeurent insuffisantes, ce qui la conduit à rechercher des fonds supplémentaires auprès des partenaires extérieurs même si l'État demeure le plus gros contributeur du budget de la HALCIA*. Ces instances restent en butte à des critiques sur leur indépendance et leur autonomie, notamment par rapport au pouvoir étatique. C'est ce que montre remarquablement Luc Damiba pour lequel *la tension entre la disponibilité des ressources et l'indépendance des organes de lutte contre la corruption reste l'un des plus grands obstacles à la lutte contre la corruption au Niger*. Pour l'auteur, *la HALCIA a fait l'objet de vives critiques pour son manque d'indépendance très perceptible aussi bien à travers son texte fondateur que par son mode de*

fonctionnement. La HALCIA est financièrement dépendante de l'exécutif et son autonomie opérationnelle demeure relative.

Sénégal

La loi n°2003-35 du 24 novembre 2003 crée au Sénégal la Commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion. Dépourvue de pouvoirs juridictionnels, il s'agit d'une autorité administrative indépendante chargée de mener des études destinées à améliorer la prévention de la corruption et de formuler des recommandations et avis aux pouvoirs publics. L'exposé des motifs de la loi du 24 novembre 2003 exprime tous les paradoxes qu'il y a à créer des institutions de cette nature sans les doter de compétences opérationnelles, alors que la lutte contre la corruption requiert des pouvoirs d'investigation et de répression.

C'est pourquoi il a paru nécessaire de renforcer le dispositif légal de répression de la corruption déjà existant par la création d'une autorité administrative indépendante dénommée Commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion. Cette Commission sera autonome par rapport aux pouvoirs publics, ce qui garantira sa totale indépendance. Elle aura deux rôles essentiels. D'une part, elle recueillera les plaintes émanant de particuliers relatives à des faits de corruption. (...) D'autre part, la Commission sera chargée d'identifier les causes structurelles de la corruption et des incriminations qui lui sont connexes, et de proposer toutes réformes législatives, réglementaires ou administratives de nature à promouvoir une bonne gouvernance, y compris en matière de transaction internationale.

La commission peut effectivement, dans l'exercice de ses attributions, recevoir la révélation de faits de corruption ou de concussion. Elle ne peut cependant ni saisir directement la Justice ni diligenter elle-même des investigations contraignantes consécutivement à la révélation de ces faits. L'article 3 de la loi du 24 novembre 2003 énonce ainsi que

lorsque la Commission estime qu'elle dispose d'un ensemble d'indications pouvant justifier l'ouverture d'une procédure judiciaire, elle transmet une note circonstanciée et des recommandations au Président de la République, en précisant l'identification des personnes ou organismes susceptibles d'être soumis à des poursuites.

La contribution de la Commission à la répression pénale de la corruption passe donc indiscutablement par le filtre de l'exécutif qui est libre de faire diligenter des poursuites ou de classer les affaires.

L'indépendance de la Commission est garantie par l'inamovibilité et l'immunité de ses membres. Toutefois, l'absence de pouvoirs autonomes la fragilise. C'est la raison pour

laquelle une loi votée en décembre 2012 a créé l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC), doté de pouvoirs d'auto-saisine et d'enquête, et capable de déclencher l'action publique en saisissant directement le parquet de faits susceptibles de revêtir des qualifications pénales. Cette loi a également prévu la publicité des rapports de l'Ofnac ; ceux de la Commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion étaient seulement remis au Président de la République. L'Ofnac est directement rattaché au cabinet du Président de la République au même titre que la Commission nationale de restitution des biens et de recouvrement des avoirs mal acquis, dissimulés²⁷. Si l'octroi de pouvoirs d'enquête et de poursuite conduit à faire de l'Office une institution dotée de véritables moyens d'action, sa dépendance à l'exécutif, notamment à travers la nomination de ses membres, constitue en revanche une faiblesse.

Lorsqu'on compare le cadre sénégalais au dispositif de Djakarta, on perçoit très vite les faiblesses que la monographie sénégalaise fait très bien ressortir. Pour asseoir l'institution, l'OFNAC devrait être constitutionnalisée et la composition devrait être élargie aux magistrats, aux parlementaires et aux membres de la société civile. La neutralité pourrait être mieux assurée par la consécration de l'apolitisme des membres de l'OFNAC. Un meilleur contrôle de la déontologie des membres de l'office serait assuré par *l'aménagement d'un régime d'incompatibilité entre les fonctions de membre de l'office et toute autre fonction publique ou privée*, l'instauration d'un régime de déclaration de patrimoine par tous les membres, la création d'une instance de contrôle de l'office, l'augmentation des allocations budgétaires et l'instauration d'un minima budgétaire ainsi que le reversement au budget de l'OFNAC du produit du recouvrement des avoirs volés. Les faiblesses de la coopération avec les autres parties prenantes du système de lutte contre la corruption seraient corrigées par l'intensification des liens avec les organisations de la société civile, les autres protagonistes publics.

Sierra Leone

La Sierra Leone, malgré une relative stabilité macroéconomique, demeure un pays en situation de post-conflit où les perspectives de croissance dépendent principalement de la reconstruction des infrastructures et d'un système financier accessible. Les tentatives de reconstruction et les efforts entrepris dès la fin de la guerre pour restaurer un système politico-économique efficient, sont loin d'être achevés, le pays souffrant encore d'un manque d'infrastructures et d'institutions fiables. Une Commission anticorruption avait été créée en 2000 avec le mandat de prévenir, éradiquer, réprimer la corruption et mener des enquêtes à la suite d'allégations de corruption. Le dispositif de 2000 ne permettait pas à la commission anti-corruption de poursuivre les auteurs de corruption de sa propre initiative. Les dossiers instruits par l'agence ne pouvaient pas faire l'objet de suites judiciaires, en dehors de la

27 Voir : Décret n°2012-1223 du 5 novembre 2012 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères. Article Premier.

décision en ce sens de l'Attorney General et ministre de la Justice. Les faibles capacités opérationnelles de l'agence constituaient une autre faiblesse décriée. La réforme de 2008 va renforcer les prérogatives de l'agence, qui peut maintenant exercer directement les poursuites sans passer par le filtre du ministre de la Justice. La nouvelle loi anti-corruption de 2008 assure la permanence de cette Commission anticorruption, ce fondement législatif, conforme aux principes de Djakarta protégeant l'institution des transformations inspirées par les jeux d'influence politique. Cette loi se pose d'ailleurs dans l'architecture normative du pays comme un dépassement de la loi de 2000, qui était, selon E. Gaima, perçue comme limitative, l'agence n'ayant aucun pouvoir pour poursuivre d'initiative, les auteurs de corruption. De même, la loi garantit l'indépendance fonctionnelle des dirigeants de la commission, ces derniers ne pouvant être démis de leurs fonctions que pour incapacité physique ou mentale, une révocation ne pouvant être décidée que par une juridiction et après une enquête, à la requête du président. La loi définit clairement les pouvoirs, mandat et fonctions de la commission, ce qui constitue, selon Gaima, une innovation par rapport aux précédentes lois ; elle organise par ailleurs le cadre de la redevabilité (*Reporting*), la commission étant tenue de transmettre un rapport d'activité au président dans les trois mois de la fin de son année d'activité. Gaima, se faisant l'écho de certains observateurs, s'interroge à juste titre sur le point de savoir si ce rapport ne devrait pas plutôt être fait au parlement. Toujours est-il que la section 16 de la loi est relative au financement de la commission qui demeure cependant relativement faible et irrégulier, la plaçant dans une situation de dépendance, et la conduisant à recourir à l'aide importante des partenaires techniques et financiers. Là réside d'ailleurs les ressorts d'un véritable jeu de dupes, dès lors que l'indépendance proférée en principes ne vise qu'à rassurer les donateurs.

L'institutionnalisation des agences anti-corruption est un processus continu, dont il convient de rendre compte à présent.

D. Création et fonctionnement des AAC en Afrique de l'ouest : un processus continu d'institutionnalisation

La corruption demeure prégnante dans la plupart des pays d'Afrique, où 58% des citoyens considèrent qu'elle a augmenté de manière significative²⁸, conduisant d'ailleurs à percevoir la cause de la lutte contre la corruption comme une *cause perdue*²⁹. Mais, les initiatives prises par les États pour réformer la gouvernance et adopter des cadres juridiques permettant de lutter contre la corruption, sont souvent décalées des exigences des engagements internationaux auxquels les pays ont souscrit, en particulier des prérequis de Djakarta. Des normes sont édictées, des institutions sont créées pour lutter contre la corruption, et continuellement modernisées. Mais la corruption persiste. Cela tient aux faiblesses des appareils étatiques et aux carences de la gouvernance :

28 Afrobarometer, Transparency International, People and Corruption : Africa Survey 2015 Global Survey 2015.

29 C. Uwimana, "Corruption in Africa – A complex picture", *The Africa Confidential Blog*, 1st December 2015.

avoir un État fort et doté de solides capacités institutionnelles implique plus qu'un simple contrôle de la corruption, mais les gouvernants les plus corrompus ont généralement beaucoup de difficultés à assurer le service public, appliquer la loi et représenter les intérêts publics³⁰.

Or, ces faiblesses ont une origine historique obligeant à prendre en compte l'historicité du sous-développement étatique en Afrique dans l'analyse des politiques de lutte contre la corruption. Elles tiennent à l'héritage colonial et à la nature des sociétés africaines. La colonisation africaine a déstabilisé les sources traditionnelles de l'autorité, tout en ne parvenant pas à mettre sur pieds un semblant d'État pouvant survivre au-delà des indépendances. *Les Occidentaux ont peu investi dans les territoires colonisés, considérés comme inhospitaliers en raison du climat ; ils ne voulaient qu'y extraire les ressources naturelles. Après la seconde guerre mondiale et les indépendances, les européens vont laisser des systèmes dépourvus d'institutions politiques modernes*³¹.

Les européens, vont, au cours de la seconde vague de colonisation, privilégier des intérêts plus stratégiques qu'économiques :

ils voulaient s'assurer du maintien des dépendances instaurées par le système colonial et ce faisant empêcher l'émergence de pouvoirs susceptibles de remettre en cause leur domination coloniale. Ils furent, ce faisant, davantage intéressés par la création de zones d'influences ou protectorats, que de diriger les indigènes : ils ont dès lors fait le choix de limiter les ressources destinées permettre l'institutionnalisation³².

La projection coloniale s'est ainsi avérée le fait d'individus plutôt que d'États, ainsi qu'on le voit par exemple dans la pénétration française en Afrique occidentale française du haut-Niger au Tchad, contre l'accord de Paris. De même, le Congo est moins une création de l'État belge, qu'une possession de Léopold II. De manière exactement similaire, la pénétration anglaise en Afrique se donne à voir comme un sous-produit accidentel (*accidental by-product*) des efforts de la couronne menés pour supprimer l'esclavage. C'est ainsi que, comme le montre Fukuyama, Freetown fût initialement destinée à procurer refuge aux esclaves affranchis. Les territoires environnants vont rapidement être annexés pour empêcher les commerçants de détourner les marchandises des ports³³.

Ces évolutions de la politique coloniale où se mêlent géostratégie et enjeux de dominations opèrent sur fond de *scepticisme des puissances occidentales sur la valeur de leurs*

30 F. Fukuyama, 81.

31 Page 292.

32 Page 297.

33 Ibid.

*possessions africaines*³⁴. A l'inverse, les britanniques ne se sont pas bornés à faire de Singapour un comptoir commercial, mais, bien plus qu'une colonie de la couronne, une structure administrative destinée à supporter des intérêts stratégiques dans le sud-est asiatique. Cela donne en termes de développement institutionnel un État ensuite fort avec de réelles capacités institutionnelles. Aux Indes, les anglais ont créé une armée et une puissante administration, institutions qui survivront à l'indépendance et soutiendront le nouvel État indien à partir de 1947.

En Afrique, les européens ont créé de minuscules administrations, obéissant d'ailleurs à la théorie administrative de l'*indirect-rule*. Ce faisant, *ils ont échoué à procurer aux États indépendants des institutions solides et durables, laissant en germe les faiblesses que l'on déplore aujourd'hui*³⁵. Il en résulte un État postcolonial assez particulier : Les processus d'émergence ont abouti à la création d'États faibles, *stables en apparence, mais en réalité bien fragiles*³⁶. La stabilité de l'entité politique n'y est liée qu'à la capacité de leaders charismatiques à structurer la distribution des ressources du pouvoir entre les membres d'une bourgeoisie d'État. On est en présence de cas types d'États néo-patrimoniaux. Cette histoire produit une logique étatique duale, révélant la coexistence de traits patrimoniaux et bureaucratiques. D. Bourmaud parle à ce titre de situation de dualisme marquant un *phénomène de patrimonialisation et de bureaucratisation*³⁷, où l'on recourt à des procédés de légitimation légal-rationnelle de l'ordre étatique, aux côtés de pratiques clairement néo-patrimoniales. Les administrations construisent des politiques publiques, alors que la réalité de l'exercice du pouvoir trahit un fonctionnement archétypal du néopatrimonialisme, la corruption étant généralisée³⁸. Tous les pays étudiés singularisent une forme d'*État faible*, où la légitimité légal-rationnelle affichée, masque les dysfonctionnements de la gouvernance, en raison notamment de la corruption qui demeure endémique, ce que révèlent les classements réguliers de Transparency International

L'hypothèse échafaudée est l'existence, dans les pays étudiés, de processus de renforcement et de consolidation institutionnelle, à travers l'adoption de politiques de lutte anticorruption. On relève des dynamiques de développement institutionnel, certes contraintes dans le cadre notamment de la conditionnalité de l'aide économique, mais bien réelles. Les politiques publiques qui s'élaborent dans ce contexte, sont des occasions de renforcement des capacités des administrations publiques. Il est vraisemblable que les vieilles pratiques néo-patrimoniales demeurent. La culture de l'intégrité et de la redevabilité qui se construit et se diffuse, procure cependant aux acteurs du développement institutionnel à l'œuvre, des ancrages pour *renouveler l'État*.

34 Ibid.

35 Ibid.

36 J.-F. Médard, *La spécificité des pouvoirs africains*, Pouvoirs 25, 1983, page 8.

37 D. Bourmaud, *La politique en Afrique*, Paris Montchrestien, Clefs politique, 1997.

38 Pour une application de cette typologie au Cameroun : J.-F. Médard, « État, démocratie et développement : l'expérience camerounaise », S. Mappa (Ed) *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales exigences planétaires*, Paris, Karthala 1995.

Les pays de l'échantillon ont en général adhéré aux instruments régionaux et sous régionaux anticorruption, et différencié des institutions préposées à la lutte contre la corruption. La profondeur des politiques nationales et leur effectivité, dépendent d'un style national que l'on peut- en référence à l'idée de développement institutionnel esquissée ci-dessus-, reconstituer à partir de plusieurs variables :

- Le niveau de centralisation du système, mesuré à l'intensité de son lien à l'appareil étatique, l'autonomie dont dispose les organes créés d'un point de vue matériel, financier et de la planification de leur agenda. Les systèmes les plus efficaces sont en général ceux qui ont mis en place des institutions de promotion et de lutte distantes de l'appareil étatique et de son centre politique. Les cas Béninois et Nigérian sont à cet égard symptomatiques de systèmes décentralisés, mais faiblement intégrés, déclinant des politiques autonomes. Les acteurs étant soumis à l'obligation de rendre compte.
- Le degré d'ouverture des communautés de prise en charge et du cercle des parties prenantes, mesurant la participation des organisations de la société civile. Le sentiment qu'ont les acteurs d'appartenir à une communauté de politique publique (lutte contre la corruption, promotion de l'État de droit) est un gage de l'efficacité de la stratégie nationale. L'exemple Béninois donne une illustration de ce consensus, la lutte contre la corruption ayant été un thème des débats ayant émaillé l'alternance politique de 1990. Le Libéria et la Sierra Léone sont également des systèmes où le fonctionnement des agences de lutte contre la corruption est adossé à un consensus fort, partagé par les parties prenantes non étatiques sur les stratégies à décliner.
- L'existence de mécanismes de légitimation partagés entre les parties prenantes, ce qui permet de déterminer la profondeur du consensus national, et d'isoler les systèmes dans lesquels la lutte contre la corruption relève encore des enjeux de la compétition politique. Les exemples nigérian et sénégalais sont emblématiques de l'encastrement du fonctionnement des agences dans le jeu politique.
- L'existence de contrôles internes et externes aux institutions de lutte, et le niveau de la coopération avec les organisations internationales.
- L'autonomie organisationnelle, opérationnelle et financière des agences de lutte contre la corruption.

Ces indicateurs permettent de distinguer les pays, selon qu'ils sont parvenus ou non à mettre en pratique les recommandations issues de la Convention des Nations Unies contre la corruption, de la Convention de l'Union Africaine contre la corruption, et du Communiqué de Djakarta.

E. Dynamiques supranationales et recherche d'un cadre régional

Il restera alors à tenter de comprendre les dynamiques à l'œuvre au plan régional. On assiste ici à un travail de création normative autonome : l'édiction de conventions et protocoles dès 1999 va de pair avec la ratification, souvent chaotique, des instruments internationaux. Comme le montre L. Damiba, *au sein de la communauté économique des Etat de l'Afrique de Ouest, les débuts d'une prise de conscience de promouvoir un instrument régional de lutte contre la corruption a émergé très tôt en 1999*³⁹. À la suite des premiers mouvements de lutte contre la corruption des années 1990, une prise de conscience des effets de la corruption s'est faite, au point que les initiatives tendant à lutter contre la corruption se sont multipliées. Mais le processus de mise sur agenda de la coopération anticorruption en Afrique de l'Ouest est lié à une dynamique bien plus vaste :

Ce renouveau des organisations régionales en Europe, en Amérique et en Afrique soulève des enjeux régionaux certes, mais pose également l'équation de l'efficacité de ces réseaux, et organisations de natures régionales alors qu'une dynamique mondiale se met en place à travers la Conventions des Nations Unies contre la corruption. En effet, l'organisation des Etats américains fut la première organisation à avoir adopté en 1996 une convention contre la corruption dite la convention interaméricaine contre la corruption. En 1999, le Conseil de l'Europe adopta deux conventions : une convention pénale contre la corruption et une convention civile contre la corruption. La Convention de l'Union africaine contre la corruption sera adoptée en 2003 en même temps que la Convention des Nations Unies contre la corruption. D'autres initiatives seront prises sur le plan sous régional, donnant naissance aux protocoles de la CEDEAO et de la SADC signé la même année, en 2001⁴⁰.

Entré seulement en vigueur en 2015, le protocole de la CEDEAO regroupe 15 États (Bénin, Burkina Faso, Cape Verde, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Léone, Togo). Centré sur la coopération et la promotion de l'action des organisations de la société civile, ce protocole est mis en œuvre par la Cour de Justice de la CEDEAO. En général, les parties au protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption, sont également membres de la Convention des nations unies contre la corruption, le Mécanisme Africains d'Évaluation par les Pairs, la CUA-CIA. De manière séparée a été instituée le *RINLCAO* (Réseau des institutions Nationales de Lutte contre la corruption en Afrique de l'Ouest) pour faciliter l'implémentation du protocole. Ce réseau s'est donné un mandat clair de promotion

39 L. Damiba, *Le Réseau des institutions nationales de Lutte Contre la Corruption dans les États membres de la CEDEAO (RINLCAO). A la recherche d'un cadre idéal pour une coopération régionale anti-corruption*, Inédit.

40 Ibid.

de la coopération interinstitutionnelle dans le champ de la lutte anti-corruption. Le RINLCAO est une plateforme de collaboration et d'intensification de la lutte contre la corruption en zone CEDEAO. Cette plateforme est née du constat que la corruption expliquait l'inadaptation des politiques publiques, alors que le tissu économique paraissait porteur de développement et de croissance. Pour Damiba cependant, le RINLCAO ne dispose pas d'une réelle capacité d'action, malgré des objectifs louables. Pour lui, cette situation s'explique par deux raisons principales.

La première est que ce protocole n'est pas officiellement entré en vigueur depuis de longues années, la seconde raison c'est le manque de moyens du réseau qui reste tributaire des moyens financiers que la CEDEAO voudrait bien mettre à sa disposition.

Ainsi, les objectifs de réseautage, de renforcement des capacités des agences nationales de lutte contre la corruption, d'harmonisation des stratégies nationales anticorruption, dépendent de la CEDEAO. La situation de dépendance dans laquelle se trouvent la plupart des agences nationales vis-à-vis des États, se dupliquent dont au plan régional, dans les relations du RINLCAO et de la CEDEAO. De même, alors que le RINLCAO devait promouvoir la coopération régionale et internationale, il y a lieu à cet égard de déplorer un déficit. Pour Damiba,

en absence d'accords bilatéraux de nombreuses agences n'ont pas conduit des activités dans le domaine de la coopération régionale. Les voyages d'études sont rares et quand ils sont organisés, ils visent à rechercher le meilleur modèle et l'agence qui produit les meilleurs résultats.

Plusieurs actions devraient être engagées en vue de dynamiser la coopération régionale, gage de la construction d'une véritable politique anticorruption intégrée pour les pays d'Afrique de l'Ouest. Il est d'abord indispensable, comme le montre bien Damiba, que la CEDEAO institutionnalise une commission anticorruption en son sein, et que le RINLCAO fasse l'objet d'une consécration juridique. Il convient ensuite de garantir une levée de fonds suffisants pour conduire des actions spécifiques à l'échelon régional. Cette autonomisation des financements régionaux permettra à terme l'institutionnalisation de politiques régionales, qu'il convient de différencier des politiques nationales que les réseaux transversaux (RINLCAO) doivent justement influencer. Il est aussi nécessaire de formaliser des mécanismes d'apprentissage et de partage d'expérience entre les agences anticorruption d'Afrique de l'Ouest. Il s'agit au fond de parvenir à la *mise en communauté de politiques publiques* des acteurs des politiques anticorruption. Cette structuration du périmètre des parties prenantes (*Stakeholders*) est la condition de l'homogénéité des réponses, et du dynamisme des processus d'apprentissage et de partage d'expériences.

Les communautés de politiques publiques renvoient en effet aux réseaux les plus stables, les plus intégrés et les plus hermétiques à l'influence des groupes d'intérêts⁴¹, et aux pesanteurs des influences socioéconomiques. Elles sont caractérisées par le plus haut niveau d'intégration des acteurs en leur sein et de la répartition des ressources entre eux⁴². Ce sont des systèmes d'acteurs et d'intérêts transversaux dont les membres sont mobilisés et agissent pour la réussite d'une politique déterminée. Ils partagent des valeurs, des croyances, des idées reliées à des buts légitimes et aux moyens à utiliser pour les réaliser. Le fonctionnement d'une communauté de politique publique consiste à institutionnaliser les stratégies légitimes⁴³ et à inventer des idées en vue de l'action. Il se constituerait ainsi une communauté de lutte contre la corruption à l'échelon régional, similaire d'ailleurs à ce que l'on observe à l'échelon international, où l'institutionnalisation est plus aboutie. Au plan international en effet, le système de lutte contre la corruption est structuré autour d'un groupe d'acteurs relativement homogène, partageant la maîtrise d'un savoir-faire et perfectionnant tout à la fois des connaissances et des stratégies d'action (*Groupe d'action Financière Internationale, Transparency International, International Anti corruption Academy, GOPAC, OCDE, UNODC*...). Unis par le même objectif – élaborer des réponses nationales et internationales – ils adaptent en permanence ces réponses aux évolutions connues ou anticipées de la délinquance économique et de la corruption. Ils se déploient au sein des organisations internationales étatiques ou non gouvernementales et se retrouvent au sein de forums de retours d'expériences et de pratiques.

L'échelon régional serait ainsi un lieu d'apprentissage, d'échanges, de renouvellement et d'adaptation des politiques publiques de lutte contre la corruption. Il permettrait l'invention de nouvelles réponses, offrirait des cadres pour l'évaluation des politiques nationales et leur mise à niveau. Il procurerait un vecteur à l'articulation des actions des réseaux plus ou moins formels qui interviennent⁴⁴ à ce jour autour de l'enjeu de la corruption en Afrique :

- *L'Association des Autorités Africaines de Lutte contre la Corruption* (African Association of Anti-Corruption Authorities). L'AAACA a été créée le 17 septembre 2013 à Accra à l'occasion d'une réunion des institutions africaines de lutte contre la corruption organisée avec l'aide de la CEA, du Conseil Consultatif de l'Union Africaine sur la Corruption, la Banque Africaine de Développement et la Commission des Droits

41 M. Atkinson W.D. Coleman, *The State, Business and Industrial Change in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

42 D. Marsh, R.A.W. Rhodes (Eds), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

43 En ce sens, H. Bressers, L. J. O'Toole, *The Selection of Policy Instruments*, *Journal of Public Policy*, 18, 1998, p. 213-239 ; C. Daugbjerg, *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reforms and the Power of Farmers*, Aldershot, Ashgate Publishing, 1998. Voyez: S. Enguéléguélé, États, Corruption et Blanchiment, L'harmattan janvier 2015. Voir aussi, sur la dimension cognitive de l'action de ces communautés : P. Hass, *Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination*, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992 ; P. Hass, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, University of South Carolina Press, 1997, p. 1-35 ; S. Enguéléguélé, *Les communautés épistémiques pénales et la production législative en matière pénale*, *Droit et société*, n°40, 1998, p. 563-581.

44 Cité par L. Damiba prec.cit.

de l'Homme et de l'Administration de la Justice du Ghana. Cette nouvelle organisation a pour mission de renforcer l'indépendance des institutions nationales de lutte contre la corruption et d'améliorer la coopération africaine et internationale.

- *Le Réseau des Institutions Nationales Anti-corruption en Afrique centrale (RINAC)*. Ce réseau a été créé en 2012 lors d'un atelier organisé conjointement par la CEA, la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et le Conseil consultatif sur la corruption de la Commission de l'Union Africaine (AU-BAC). Ce réseau vise à faciliter la coopération entre les institutions nationales chargées de la lutte contre la corruption de la région, et l'échange des expériences et des informations, et contribuera ainsi au renforcement de la lutte contre la corruption notamment dans les pays en situation de post-conflit de la région.
- *L'Observatoire de Lutte contre la Corruption en Afrique Centrale (OLCAC⁴⁵)* a été créé en 2006 et compte des membres de la société civile et des agences officielles du Burundi, du Cameroun, de la RCA, du Congo, du Gabon, de Guinée Equatoriale, de la RDC et du Tchad où il a des antennes nationales. Son objectif est de combattre la corruption et ses domaines d'action prioritaire comprennent, entre autres, la dissémination des instruments juridiques nationaux et internationaux en matière de lutte contre la corruption qui sont en vigueur en Afrique Centrale ; la promotion de la ratification de ces instruments ; l'encouragement des autorités à mettre en œuvre ces instruments. Ses modes opératoires sont les ateliers de formation, les conférences-débats et les causeries éducatives.
- *Le Réseau des Parlementaires Africains contre la corruption (APNAC)* a été lancé en 1999 à Kampala. Il a pour objectif de coordonner, inclure et renforcer les capacités des parlementaires dans la lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance (APNAC, 2000).
- *Réseau Est africain des institutions nationales de lutte contre la corruption*. Ce réseau a été créé 2007 et regroupe 5 institutions membres des 5 pays suivants Burundi, le Rwanda, la Tanzanie, le Kenya et l'Uganda. Ce réseau a comme mission de faciliter la coopération et l'échange d'expérience entre ces différentes institutions. Il produit des rapports annuels et dispose d'une série d'outils d'évaluation de ses membres sur les efforts accomplis.

45 OLCAC n'a jamais bien fonctionné depuis sa création, en dehors de la participation de ses membres aux rencontres et séminaires internationaux.

En conclusion de son rapport sur la situation de la gouvernance en Afrique en 2009⁴⁶, la Commission économique pour l'Afrique indiquait qu'une meilleure prise en compte de la corruption dans le cadre d'une réforme de la gouvernance des États impliquait :

- L'approfondissement institutionnel, par la création d'instances de contrôle dotées de véritables capacités institutionnelles, d'une autonomie matérielle et financière, d'une indépendance politique et administrative dans le cadre d'un environnement démocratique : la réalité du contrôle parlementaire, l'indépendance de la justice, l'effectivité de la liberté de l'information sont à cet égard des préalables incontournables.
- La promotion de la coopération entre les acteurs du réseau de parties prenantes, impliquant la société civile et les médias.
- La revalorisation de la rémunération des fonctionnaires.

Les États n'ont donc pas le même niveau de développement institutionnel en matière de lutte contre la corruption. Là où le Nigéria, et dans une moindre mesure le Bénin donnent l'exemple de systèmes avancés, illustrant ce que nous appellerions un style national délibératif et participatif, le Niger et le Sénégal révèlent des systèmes où l'institutionnalisation des agences de lutte contre la corruption demeure captive des jeux politiques. Le Libéria et la Sierra Léone sont des systèmes en transition, l'institutionnalisation de la lutte contre la corruption ne pouvant s'accomplir, en l'état, sans une présence internationale forte, et l'intensification d'une coopération sud-sud seule à même de permettre la mobilisation et la diffusion de savoirs et *stratégies autochtones*.

46 Commission Économique pour l'Afrique, Deuxième rapport sur la gouvernance en Afrique, Addis-Abeba 2009.

Agences anti-corruption en Afrique de l'ouest : une comparaison

	BENIN OLC/ANLC	LIBERIA LACC	NIGER HALCIA/Ligne Verte	NIGERIA ICPC/EFCC	SENEGAL CNLCC/OFNAC	SIERRA LEONE ACC
Création	Agence créée par la volonté d'un acteur politique, en général dans un contexte d'alternance politique (Kerekou : CMVP 1996 ; Kerekou : OLC 2004 ; Yayi : ANLC 2012)	Agence instituée à l'issue d'un processus largement participatif et délibératif Il existe une stratégie nationale anticorruption	Agences instituées de par la volonté d'un acteur politique en général dans un contexte d'alternance politique (Issoufou : HALCIA 2011 Marou Amadou : Ligne Verte 2011)	Agences instituées de par la volonté d'un acteur politique en général dans un contexte d'alternance politique, ou à la suite d'une forte pression de la communauté internationale. (Obasanjo : ICPC 2000 ; Obasanjo : EFCC 2003)	Agence créée par la volonté d'un acteur politique, en général dans un contexte d'alternance politique ou à la suite d'une forte pression de la communauté internationale. (Wade : CNLCC 2003 ; M. Sall : OFNAC 2012)	Agence instituée à l'issue d'un processus largement participatif et délibératif Il existe une stratégie nationale anticorruption
Stabilité	Précaire, l'agence instituée par un acteur politique disparaissant avec lui	Stabilité relative et liée aux configurations du paysage politique	Stabilité très relative, liée à la fréquence des alternances politiques	Fort. Les agences sont devenues des composantes du paysage politico-institutionnel du Nigéria	Stabilité relative et liée aux configurations du paysage politique (CNLCC disparaît avec A. Wade)	Fort. L'agence fait désormais partie du paysage politico-institutionnel national
Administration de l'agence	Membres issus de corps administratifs et de la société civile et formellement nommés par le Président	Les membres sont nommés par le Président de la République et confirmés par le Sénat	Membres issus de corps administratifs et de la société civile et nommés par le Président	Membres nommés par le Président de la République et confirmés par le Sénat Agences administrées de façon collégiale	Membres désignés par les corps professionnels et formellement nommés par le Président	Les membres sont nommés par le Président de la République et confirmés par le Parlement

	BENIN OLC/ANLC	LIBERIA LACC	NIGER HALCIA/Ligne Verte	NIGERIA ICPC/EFCC	SENEGAL CNLCC/OFNAC	SIERRA LEONE ACC
Indépendance	Théorique l'agence étant supervisée par le pouvoir exécutif. Il n'y a pas d'autonomie financière	Indépendance de principe et autonomie financière	Agences liées structurellement à la présidence de la République, sans autonomie financière	<ul style="list-style-type: none"> ICPC a une indépendance réelle sans autonomie financière EFCC a une réelle indépendance avec autonomie financière effective 	Théorique l'agence étant supervisée par le pouvoir exécutif. Il y a autonomie financière	Indépendance réelle avec autonomie financière
Interférence du pouvoir exécutif	Forte à travers la présidence de la République	Tentatives d'interférence du pouvoir exécutif à travers des directives qui minent l'autonomie de l'agence	L'agence est arrimée au pouvoir exécutif	Tentatives d'interférence du pouvoir exécutif à travers les nominations des membres	L'agence est arrimée au pouvoir exécutif	L'exécutif veut interférer et miner l'autonomie de l'agence qui essaye de contrer en recourant au Parlement. Conséquence : démission de 2 membres de la Commission

	BENIN OLC/ANLC	LIBERIA LACC	NIGER HALCIA/Ligne Verte	NIGERIA ICPC/EFCC	SENEGAL CNLCC/OFNAC	SIERRA LEONE ACC
Pouvoirs	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de compétences en matière d'enquête • Pas de pouvoir de poursuite • Des mécanismes de redevabilité mal clarifiés 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs d'investigation • Pas de pouvoirs de poursuite 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de compétences en matière d'enquête. L'agence est chargée de détecter les cas de corruption • Pas de pouvoir de poursuite • Effectivité du pouvoir de signaler à travers la Ligne Verte 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs d'investigation très forts • Pouvoirs de poursuite réels 	<ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs d'investigation ne sont pas clairement clarifiés. • Pas de pouvoirs de poursuite • Les mécanismes de redevabilité ne sont pas clairement définis 	<ul style="list-style-type: none"> • Pouvoirs d'investigation très forts • Pouvoirs de poursuite à partir de 2008. • Faiblesse des mécanismes de signalement

2

BÉNIN

Gilles Badet



A. Résumé

Tout commence par la création de la Cellule de moralisation de la vie publique en 1996. L'Observatoire de la lutte contre la corruption (OLC), est mis en place en 2004 puis réformé en 2008. Il aboutit depuis 2012, à la mise en place de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC), suite à l'adoption de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. D'une manière générale, le pays n'a jamais manqué à la nécessité d'avoir dans son dispositif institutionnel, une agence nationale anti-corruption, à côté des corps de contrôle de l'administration, des mécanismes politiques impliquant l'Assemblée nationale et la justice (ordinaire et des comptes).

Le remplacement de l'OLC par l'ANLC a même été perçu comme l'avènement d'une véritable agence anti-corruption répondant aux engagements internationaux et aux principes de Jakarta ; ceci n'est pas faux au regard des caractéristiques relativement satisfaisantes de l'ANLC.

Seulement, la suppression au niveau de cette nouvelle agence de la possibilité, anciennement reconnue à l'OLC, de porter plainte en se constituant partie civile en justice dans les affaires de corruption, a tôt fait de tempérer l'optimisme des uns et des autres.

En réalité, ni l'OLC, ni l'ANLC ne sont directement en cause. Le bilan élogieux de l'OLC et les débuts prometteurs de l'ANLC plaident en leur faveur. Ils ont ou continuent de mettre en œuvre les mandats à eux reconnus par les textes.

Il faut redonner à la justice, organe de relais des actions de l'ANLC, une véritable indépendance. Il faut que s'affirme une volonté politique, et que la justice sorte de la tutelle de l'Exécutif. Par ailleurs, le chantage financier de l'Exécutif doit cesser. Ces défis semblent être les mesures utiles à prendre pour permettre à l'ANLC de remplir efficacement sa mission ou sa part de contribution à la lutte contre la corruption. Il suffira d'ajouter à ces défis quelques réformes législatives ou organisationnelles tendant à renforcer la communication ou les pouvoirs d'investigation de l'autorité pour obtenir une Agence anti-corruption pleinement satisfaisante.

Un point sur lequel il convient d'insister ici est celui de la nécessité d'une Agence anti-corruption et de son utilité incontestable. Même à considérer uniquement son mandat de

sensibilisation, de formation et d'éducation, elle est fort utile. Même en l'état, elle correspond à un engagement international à respecter par le pays. Mais, il ne s'agit pas seulement de respecter des engagements internationaux. Le bilan de l'OLC et les débuts de l'ANLC plaident en leur faveur. Ils ont accompli les tâches qui leur ont été attribuées par leurs textes fondateurs. Ces agences qui, en raison de la séparation des pouvoirs, ne peuvent émettre par elles-mêmes des sanctions, ne sont pas suffisamment accompagnées par les autres acteurs de la lutte contre la corruption en particulier la Justice et les acteurs politiques.

Si au niveau de la Justice, des raisons techniques peuvent expliquer certaines contreperformances, le tort principal peut être porté par les autorités politiques car ce sont elles qui, soit influencent négativement les performances aussi bien de l'ANLC que des tribunaux, soit encore trainent à porter au cadre juridique les modifications proposées pour rendre les organes de sanction plus efficaces, notamment l'organe de sanction des infractions commises par les plus hautes autorités de l'Etat que sont le président de la République et les membres du Gouvernement, à savoir la Haute Cour de Justice. Il faut donc avant tout travailler à sortir la justice des influences négatives des acteurs politiques.

B. Contexte historique et politique

Les efforts de création d'un cadre institutionnel de lutte contre la corruption au Bénin datent de 1996. Ils faisaient alors partie des premières mesures de politique publique décidées par Mathieu Kérékou, fraîchement élu président de la République, 6 ans après la tenue de la « Conférence des Forces Vives de la Nation » qui l'avait dépouillé de ses pouvoirs, et 5 ans après les premières élections démocratiques de la Vème République.

En 1996 donc, le Gouvernement béninois a institué une « Cellule de la moralisation de la vie publique » (CMVP) et l'a placée sous l'autorité directe du Président de la République¹. Cette position pouvait conduire à douter de l'indépendance de cette instance. Mais elle la plaçait aussi à l'abri des pressions, lui permettait de prendre des initiatives et de rendre compte aussitôt au Président de la République. La CMVP était composée d'une équipe pluridisciplinaire de 17 personnes, parmi lesquelles des magistrats, officiers de police judiciaire, économistes, financiers, contrôleurs de Gestion, communicateurs et juristes. Elle avait à sa tête le Conseiller Technique du Président de la République chargé de la moralisation de la vie publique, nommé par Décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Chef de l'Etat². Pendant toute la période du fonctionnement de la CMVP, ce Conseiller technique était une dame, Mme Anne Cica Ajai, Contrôleur de gestion. La CMVP avait pour missions

1 Article 2 du Décret n°96-579 du 19 décembre 1996 portant création, organisation attributions et fonctionnement de la Cellule de la moralisation de la vie publique.

2 Idem, Article 4.

d'éduquer les citoyens, de prévenir et de détecter les phénomènes de corruption et de lutter énergiquement contre toutes manifestations de la corruption au sens large dans le respect des dispositions légales »

et plus précisément,

- de prévenir l'émergence des phénomènes de corruption par la mise en place de dispositifs adéquats ;
- de détecter les phénomènes de corruption avec ses corollaires ;
- de concevoir et d'élaborer des stratégies de lutte contre les manifestations du phénomène de corruption ;
- de mettre en œuvre ces stratégies de lutte avec les structures compétentes ;
- de suivre et de contrôler l'exécution et l'application effectives des décisions et textes issus de ces stratégies à travers le fonctionnement régulier et transparent des structures d'inspection et d'investigation ;
- d'évaluer périodiquement les performances atteintes ;
- de faire au Chef de l'Etat des suggestions appropriées en matière de moralisation de la vie publique.³

Malgré les efforts déployés par ses membres, la Cellule n'a pas marqué l'opinion publique par ses actions. Dans une étude publiée en 2007 il est constaté que

seulement, 29% des enquêtés pensent que la Cellule de moralisation de la vie publique créée au sein de la Présidence contribue à la lutte contre la corruption. Elle est au quatrième rang après les institutions religieuses, les ONGs (30%) et les média (30%).⁴

C'est sans doute pour faire face à ce déficit d'efficacité et dans le but de renforcer les mécanismes anti-corruption de son pays qu'au cours de son second mandat⁵ le Président Mathieu Kérékou a imaginé un autre organe qui, dans un premier temps, a cohabité avec la Cellule. En 2004 donc, le président Kérékou a créé l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC), présenté comme un « *organisme autonome et indépendant de toutes les institutions de l'Etat* » et doté, contrairement à la Cellule, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière⁶. L'OLC a été officiellement installé le 16 septembre 2004 par les Ministres en charge des Finances et de la Justice.

3 Idem, Article 3.

4 République du Bénin, Banque mondiale et Banque africaine de développement, *La corruption et la Gouvernance au Bénin, Rapport des résultats de l'enquête diagnostique*, Juin 2007 p. 53.

5 Le président Kérékou a été réélu en mars 2001 pour un second mandat de 5 ans.

6 Article 1 et 3 du Décret n°2004-221 du 21 avril 2004 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption.

Malgré l'avènement de l'OLC, le rapport d'évaluation de la gouvernance au Bénin, soumis dans le cadre du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) a fait le constat suivant :

A l'issue de l'exercice d'évaluation de la situation politique, économique et sociale au Bénin, la corruption est apparue de l'avis unanime comme une gangrène à l'image d'une pieuvre qui étend ses tentacules dans toutes les directions, pour s'étendre à l'ensemble des domaines de la gouvernance (secteur public, secteur privé, société civile). Elle est devenue une culture et l'instrument d'un mode de gouvernance. Si depuis décembre 1990, la Constitution de la République range au domaine des actes condamnables et répréhensibles les pratiques de corruption, la loi devant permettre de lutter efficacement contre l'enrichissement illicite et la corruption elle-même reste encore à être adoptée et consacrée. De nombreuses mesures de lutte contre le fléau de la corruption, gages de la volonté politique des dirigeants actuels, ont été prises et de nombreux instruments mis en place, mais leur efficacité est restée douteuse et certains parlent de « gestes de ventilation » de la part du pouvoir qui n'est pas vraiment décidé à en finir avec le fléau⁷.

Quelques mois après la publication de ce rapport, un nouveau Décret de l'OLC a été pris en 2008 : le Décret n°2008-180 du 08 avril 2008 portant Création Attribution, Organisation et Fonctionnement de l'OLC sans pour autant révolutionner le fonctionnement de l'organe. Il s'est agi essentiellement de réaménagements organisationnels. C'est ainsi que la Cellule de Moralisation de la Vie Publique (CMVP) ayant disparu de l'organigramme de la Présidence de la République pour laisser place à une Inspection Générale de l'Etat (IGE), il fallait un nouveau Décret pour tenir compte de cette nouvelle donne. Le Décret de 2008 a donc prévu une place, non plus pour la CMVP, mais plutôt pour l'Inspection Générale de l'Etat (IGE). Par ailleurs, le Ministère de l'Intérieur qui avait en charge avant 2006, - année d'arrivée au pouvoir du Président Yayi-, la décentralisation, et qui, de ce fait, se faisait représenter par un seul cadre au niveau de l'OLC a été éclaté en deux ministères. Comme la question de la lutte contre la corruption intéresse aussi bien le Ministère en charge de l'Intérieur et de la sécurité que le nouveau Ministère en charge de la Décentralisation, le Décret de 2004 devait être modifié (ou remplacé) pour permettre à chacun des deux ministères de maintenir un représentant au sein de l'OLC. C'est ce dernier changement qui a porté le nombre de membres de l'OLC à 19 dans le Décret de 2008 contre 18 dans le Décret de 2004.

7 MAEP, Bénin, *Rapport d'évaluation Pays*, n° 6, Janvier 2008, p. 317.

Enfin, suite à l'adoption en 2011 de la « loi sur la corruption »⁸, l'OLC a été aboli en 2012 et remplacé par un autre organe, l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC).⁹

Le vote de la loi sur la corruption par l'Assemblée nationale par 61 voix pour, 0 contre et 0 abstentions, fut considéré comme une victoire personnelle du président Boni Yayi. Ce dernier considérait en effet l'adoption d'une loi anti-corruption comme l'une des réformes importantes promises au titre de son deuxième et dernier mandat¹⁰. Fait inédit, avant même le contrôle de la constitutionnalité et la promulgation de cette loi, elle fait l'objet d'un discours à la Nation du Président de la République, le 30 août 2011, qui salue l'initiative en ces termes :

Mes Chers compatriotes, Notre Parlement vient de voter tôt ce matin la loi portant lutte contre la corruption et les infractions connexes. Ce vote traduit la volonté et la détermination du peuple béninois à travers sa Représentation nationale d'assurer une meilleure gouvernance et une meilleure gestion de nos ressources limitées. (...). Le vote de cette loi redonne espoir à notre peuple et constitue un instrument privilégié de lutte contre l'impunité, la mal gouvernance, les détournements de deniers publics, l'enrichissement illicite, et j'en passe¹¹.

La création de l'OLC par Décret du Président de la République ne conférait pas une véritable stabilité à l'organe. Le Décret est en effet un instrument juridique adopté par le Président de la République et susceptible d'être rapporté ou modifié à tout moment par le Gouvernement ou par un acte contraire. C'est ainsi que le Décret de 2004 a été remplacé par un autre en 2008 et rien n'empêchait le Gouvernement de modifier, voire de retirer pareil texte. Cette fragilité n'existe pas quand l'organe a été créé par la loi. C'est sur ce fondement plus solide qu'a été créée l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC).¹²

C. Cadre juridique

La loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 qui crée l'Autorité, précise sa nature, sa composition, la configuration de son bureau ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement.

8 Loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

9 Décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption.

10 Extraits du Journal *ADJINAKOU*, in <http://www.construirelebenin.info/article-reformes-au-benin-la-corruption-et-le-vote-de-la-loi-anti-corruption-84975983.html>, consulté le 19 Juillet 2014.

11 Extraits du Journal *Mutations* du 31 Août 2011, in <http://www.nouvellesmutations.com/?p=6906>, consulté le 19 juillet 2014.

12 La loi du 12 octobre 2011 dispose en son article 5 qu' : « *Il est créé, dans le cadre de la mise en œuvre de la présente loi, un organe de lutte contre la corruption ...* ». A l'article 6 du même texte, il est précisé : « *L'organe ainsi créé est dénommée Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANLC) ...* ».

Ce texte législatif stable car adopté par différents courants politiques à l'Assemblée nationale¹³ renvoie ensuite à des décrets pour apporter un certain nombre de dispositions complémentaires. Le premier de ces décrets est celui qui doit détailler les règles de fonctionnement ainsi que les conditions de réalisation de l'enquête de moralité qui précède la nomination des membres (article 8, alinéa 4 de la Loi). Il a été pris un an après la loi. Il s'agit du Décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant Attributions Organisation et Fonctionnement de l'ANLC. Un autre décret qui va de soi est celui qui résulte des différentes désignations faites par les diverses autorités en charge de la désignation des membres de l'Autorité. En effet, après ces désignations, c'est par décret que le Président de la République officialise la désignation des différentes personnalités au sein de l'ANLC (article 7, alinéa 2, de la Loi). Cet autre décret a été pris le 08 mai 2013. Il s'agit du Décret n°2013-241 du 08 mai 2013 portant nomination des membres de l'ANLC. Le troisième décret utile au fonctionnement de l'ANLC est le décret portant Règlement financier de l'ANLC. Enfin, il y a le Règlement intérieur de l'ANLC qui a été adopté par ses membres le 22 Mai 2013.

Mais, le cadre juridique de l'ANLC doit être compris de manière large car intégrant dans une logique globale de lutte contre la corruption, aussi bien des normes et incriminations, nationales et internationales, que des outils de prévention.

Les normes internationales

Le Bénin est partie à plusieurs instruments juridiques sous-régionaux, régionaux et internationaux. Au niveau universel, la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC) du 31 octobre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005, a été signée par le Bénin le 10 décembre 2003 et ratifiée par le Président de la République le 12 Aout 2004. Les instruments de ratification de cette convention ont été déposés auprès du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies le 14 octobre 2004. En ce qui concerne la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUA), le Bénin l'a signée le 11 Février 2004, l'a ratifiée le 20 Septembre 2007 et transmis ses instruments de ratification à l'Union africaine le 07 Novembre 2007. En ce qui concerne le Protocole de la CEDEAO A/P3/12/01 sur la lutte contre la corruption, il a été signé par le Bénin le 1^{er} Décembre 2001 et ratifié le 1^{er} décembre 2005, mais, par insuffisance d'Etats l'ayant ratifié, il n'est pas encore entré en vigueur.

Le Benin a signé d'autres conventions internationales qui portent partiellement sur la nécessité de lutter contre la corruption. Il s'agit d'abord de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000, entrée en

13 Il faut reconnaître qu'une partie des députés de l'opposition avaient quelques reproches qu'ils faisaient au nouveau texte tel qu'adopté. Il s'agissait surtout de ce qui pour eux constituait un manque d'indépendance. Mais, par décision DCC 11-064 du 30 septembre 2011, la Cour constitutionnelle les a « rassuré ». Voir plus loin le contenu de cette décision sur la tutelle de l'ANLC.

vigueur le 29 septembre 2003¹⁴. Cette convention a été signée le 13 décembre 2000 par le Bénin et ratifiée le 30 août 2004¹⁵. La Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance¹⁶ a été adoptée le 30 janvier 2007 et entrée en vigueur le 15 février 2012. Le Bénin l'a signée le 16 juillet 2007 et l'a ratifiée le 29 juin 2012. Quant au Protocole A/SP.1/12/01 de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, il a été ratifié par le Bénin le 04 février 2005.

Au niveau communautaire, c'est-à-dire de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), certains instruments juridiques lient le Bénin et ont un lien avec la corruption. Par exemple, la législation communautaire sur les finances publiques prévoit des normes précises sur la transparence dans la gestion par les Etats membres de leurs finances publiques. C'est le cas de la Directive n° 02/2000/CM/UEMOA portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques du 29 juin 2000, remplacée par la Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, la Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances du 16 décembre 1997, la Directive n°02/99/CM/UEMOA portant amendement de la Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances du 21 décembre 1999.

14 La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale le 15 novembre 2000, est le principal instrument dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Elle a été ouverte à la signature des Etats membres lors d'une Conférence politique de haut-niveau organisée à cette occasion à Palerme (Italie) du 12 au 15 décembre 2000, pour entrer en vigueur le 29 septembre 2003. La Convention est complétée par trois Protocoles, qui visent des activités et manifestations spécifiques de la criminalité organisée : le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer ; le Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Les Etats doivent devenir parties à la Convention avant de pouvoir devenir Parties à l'un des Protocoles. La Convention représente une avancée majeure dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale et indique que les Etats membres reconnaissent la gravité des problèmes qui en découlent, ainsi que la nécessité de créer et renforcer une coopération internationale afin d'appréhender ces problématiques. Les Etats qui ratifient cet instrument s'engagent à prendre une série de mesures contre la criminalité organisée, notamment de reconnaître certains délits en tant qu'infraction pénale (participation à un groupe criminel organisé, blanchiment d'argent, corruption et entrave à la justice) ; d'adopter des cadres différents en matière d'extradition, d'entraide mutuelle en matière pénale, de coopération policière ; de promouvoir la formation et l'assistance technique afin de construire et améliorer la capacité des autorités nationales. <http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CTOC/>, consulté le 19 Juillet 2014.

15 http://treaties.un.org/pages/ShowMTDSGDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=fr#Participants, consulté le 1^{er} juin 2014.

16 L'un des 13 objectifs prévus à l'article 2 de cette Charte est de « promouvoir la prévention et la lutte contre la corruption conformément aux stipulations de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée à Maputo, Mozambique en Juillet 2003 ». Parmi les 11 principes retenus à l'article 3 figure « la condamnation et la répression des actes de corruption, des infractions et de l'impunité qui y sont liées ». Les Etats parties à la Charte s'engagent aussi à « (...) améliorer l'efficacité et l'efficacités de l'administration publique et lutter contre la corruption ».

Les normes et incriminations internes

L'article 35 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 dispose

Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.

Cette disposition constitutionnelle est une invite dont le non-respect peut consister en un acte de corruption. Principale disposition constitutionnelle en faveur de la lutte contre la corruption, notamment dans le secteur public, l'article 37 de la Constitution prévoit :

Les biens publics sont sacrés et inviolables. Tout citoyen béninois doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou d'enrichissement illicite est réprimé dans les conditions prévues par la loi.

Au plan de l'adoption des instruments de lutte contre la corruption et des incriminations qu'ils consacrent en droit interne, le texte de référence, - en dehors de la Constitution- est la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. Ce texte paraît assez complet. Il opère à la fois comme texte de confirmation des lois antérieures et de renvoi à d'autres instruments juridiques, tout en les étendant par de nouvelles incriminations et de nouvelles sanctions contre la corruption.

Texte de confirmation

Avant l'adoption de la loi du 12 octobre 2011, plusieurs dispositions du droit interne offraient des bases juridiques de prévention et de répression de comportements divers assimilables à la corruption au sens large. C'est le cas de l'ordonnance n° 79-23 du 10 mai 1979 réprimant sur le plan pénal, les détournements, corruptions, concussions et infractions assimilées commis par les agents permanents de l'Etat (APE) qui réprimait déjà toutes ces infractions commises par les fonctionnaires avant que la loi de 2011 ne prévoie à nouveau ces infractions et n'élargisse le cercle des personnes susceptibles d'être retenues dans les liens de l'accusation. Ainsi le nouveau texte vise la corruption non seulement des agents publics nationaux, mais aussi des agents publics étrangers et des fonctionnaires d'organisations internationales publiques (articles 40 à 44). Le blanchiment de capitaux était déjà prévu et puni par la loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux avant que le nouveau texte n'en fasse de même (articles 16, 104 à 106). L'escroquerie, l'escroquerie avec appel au public ou l'escroquerie en tontine (article 405 du code pénal et loi N° 63-4 du 26/6/ 1963) existaient dans le droit positif avant que le nouveau texte ne les incrimine à nouveau en insistant sur la cavalerie (article 59). La fraude dans les examens et concours était prévue et punie par l'ordonnance N° 73-51 du 18 juin

1973 réprimant les fraudes dans les examens et concours avant que le nouveau texte ne la prévoie à nouveau dans ses articles 128 à 133.

En vertu de l'article 156 de la nouvelle loi, l'ensemble des dispositions consacrées par le nouveau texte aux infractions anciennement connues par le droit béninois deviennent applicables en lieu et place des anciens textes.

Nouvelles incriminations et nouvelles sanctions

Le nouveau texte embrasse un large éventail de comportements liés à la corruption au sens large. Grâce à lui, la sanction de ces comportements devient possible en droit béninois. On pourrait citer à titre d'exemple, le trafic d'influence, l'abus de fonctions, l'enrichissement illicite, la fausse déclaration, le délit d'initié, la corruption dans le secteur privé, la corruption dans la passation des marchés publics, les infractions cybernétiques et informatiques et la prise illégale d'intérêts.

Outils de prévention

Au nombre des outils de prévention, *la déclaration de patrimoine* figure désormais en bonne place. La déclaration des biens était mentionnée à l'article 52 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, mais n'existait qu'à la charge des seuls membres de l'Exécutif que sont le Président de la République et les ministres. Dans la nouvelle loi (article 3), cette déclaration est étendue aux hauts fonctionnaires de l'Etat et assimilés¹⁷.

17 Article 3 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin : « Les hautes personnalités de l'Etat et les hauts fonctionnaires tels que définis par la loi n° 2010-05 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le Président de la République en conseil des ministres, les directeurs centraux de l'administration, les directeurs des régies financières décentralisées et déconcentrées, les membres des états-majors des armées, les directeurs généraux, les directeurs et cadres de la douane, de la police, de la gendarmerie et des eaux et forêts, les directeurs des offices et sociétés d'Etat, les directeurs/coordonnateurs de projets, les directeurs financiers, les régisseurs, les comptables, les présidents de commissions administratives, les administrateurs d'un ouvrage public ou d'un bien appartenant au domaine de l'Etat, les présidents de tribunaux, juges, procureurs et greffiers et plus généralement tout ordonnateur de dépenses de tout organisme public et de toute personne morale de droit public, les administrateurs, directeurs, comptables et contrôleurs des entreprises publiques et sociétés de droit privé dont le capital est détenu par l'Etat, les ambassadeurs et les membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption ont l'obligation de déclarer, à la prise et à la fin de service, leur patrimoine. Ces dispositions s'étendent également aux personnalités élues à un mandat public et à tout agent public de l'Etat dont l'acte de nomination en fait obligation. (...) ». Article 4 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant sur la lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin : « La chambre des comptes de la Cour Suprême et les chambres des comptes des cours d'appel sont chargées de recevoir et d'assurer le contrôle des déclarations de patrimoine prévues à l'article 3. Ce contrôle doit se faire, tant à l'entrée qu'à la fin des fonctions des personnes visées. La déclaration de patrimoine est faite par écrit :
- devant la chambre des comptes de la Cour Suprême pour les hautes personnalités de l'Etat et les hauts fonctionnaires ;
- devant les chambres des comptes des cours d'appel pour les autres personnes visées à l'article 3 ci-dessus. Cette déclaration doit être suivie des titres prouvant la propriété des déclarants. En cas de dissimulation ou de fausses déclarations, l'agent concerné est puni conformément aux dispositions de la présente loi. Le refus de déclaration est puni d'une amende dont le montant est égal à six (06) mois de rémunération perçue ou à recevoir dans la fonction occupée. L'amende est prononcée d'office ou sur dénonciation par le président de la Chambre des comptes suivant la distinction établie à l'alinéa 3 ci-dessus. »

La prévention des *conflits d'intérêts* est un autre aspect important de la loi béninoise anti-corruption. Ainsi, en son article 10, il est interdit à tout agent public, l'exercice par lui-même ou par personne interposée, à titre professionnel, d'une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, sauf dispositions légales contraires. Il doit signaler à sa hiérarchie toute activité susceptible de créer un conflit d'intérêts avec son activité publique. Plus loin, le même texte interdit à tout agent de l'administration admis à la retraite ou démissionnaire de ne pouvoir exercer des activités professionnelles directement liées aux fonctions qu'il assumait quand il était en poste qu'après un délai de cinq ans.

Selon l'article 18 de la loi anti-corruption, la sélection et la formation des agents appelés à occuper des postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption doivent être soumises à des procédures appropriées. La gestion de leur carrière doit comporter un système de mobilité et de limitation de durée.

D. Cadre institutionnel

L'OLC et l'ANLC sont les deux organes principaux institués spécifiquement pour lutter contre la corruption. Ils seront examinés prioritairement et en profondeur. Mais avant eux, il convient d'examiner brièvement les autres institutions dont le Bénin dispose. Il s'agit d'institutions publiques dont le mandat est plus large que le domaine de la lutte contre la corruption stricto-sensu. Ils sont des organes de contrôle des finances publiques ou d'inspection des services de l'Etat. Ces organes, de nature essentiellement technique, assurent un contrôle nécessaire à la stratégie de lutte contre la corruption. Mais ils sont tous créés par l'Exécutif et rattachés à celui-ci. D'un autre côté, des mécanismes de contrepoids au pouvoir de l'Exécutif et impliquant l'Assemblée nationale, donc ayant une dimension politique, font également partie de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Il y a enfin des organes juridictionnels, dont la mission est de mettre en mouvement la répression des actes de corruption ou des actes connexes.

Les Organes ordinaires

Organes à dimension technique créés par l'Exécutif

En matière de finances publiques, la lutte contre la corruption au sens large peut relever de la compétence d'organes administratifs spécialement créés à cet effet. C'est un contrôle interne à l'administration. Depuis Décembre 2006, les organes de contrôle ont été réorganisés et leurs relations fonctionnelles mieux précisées.¹⁸ Ces organes de contrôle ont pour rôle d'effectuer toutes missions de vérification, d'enquêtes, et d'audits sur la gestion des organismes publics (Etat, collectivités locales et établissements publics). Certains de ces organes de contrôle ont une compétence nationale, tandis que d'autres exercent plutôt une compétence sectorielle.

18 Par Décret N° 2006-627 du 4 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin.

Les organes de contrôle et d'inspection à compétence nationale sont ceux dont les activités s'étendent à tous les services publics et aux structures autonomes sous tutelle de tous les ministères et institutions de l'Etat. Il s'agit de l'Inspection Générale d'Etat (IGE)¹⁹, de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP)²⁰. L'IGE est placée sous l'autorité directe du Président de la République. Elle a une compétence générale de contrôle et d'inspection sur le fonctionnement normal et régulier de l'ensemble des services de l'Etat et des collectivités locales, des établissements publics nationaux et locaux, des organismes publics à caractère social, des sociétés et offices d'Etat, des sociétés à participation financière publique ainsi que toute autre personne morale bénéficiant de concours financiers publics²¹. L'IGF est placée sous l'autorité directe du Ministre chargé des finances. Elle a une compétence générale de contrôle permanent de la gestion des fonds publics. Elle est également chargée de tous audits, enquêtes, avis, études et évaluations concernant les politiques économiques, budgétaires, financières et socioculturelles de l'Etat, des collectivités locales et autres organismes publics²². L'IGSEP est placée sous l'autorité directe du Ministre chargé de la Fonction publique. Elle a une compétence générale de contrôle de la gestion du personnel de l'Etat, de l'application des règles de déontologie administrative²³.

Les organes de contrôle et d'inspection à compétence sectorielle exercent le contrôle sur les activités des structures administratives auprès desquelles ils sont créés. Il s'agit des Inspections générales de Ministère (IGM) et des Inspections Générales des Services des administrations financières (IGS). Les IGM sont chargées de contrôler, vérifier, inspecter les activités des services centraux et déconcentrés ainsi que celles des entreprises publiques, offices ou autres entités sous la tutelle de leur ministère²⁴. Il faut préciser que, en dehors de leurs attributions nationales, l'IGF est en même temps l'organe d'inspection du Ministère des finances et l'IGSEP celui du ministère de la fonction publique²⁵. Les IGS des administrations financières (Trésor Public, Impôts et Douanes) sont des organes spécifiques dont le champ de compétence est limité aux services centraux et extérieurs des dites administrations²⁶.

En ce qui concerne *la coordination de leurs activités*, à un niveau supérieur, sur l'initiative de l'IGE, organe de contrôle, d'assistance conseil et de coordination de tous les autres

19 Qui sera remplacée après la période couverte par la présente étude par le Bureau de l'Auditeur Général. Voir Décret N° 2015-394 du 20 Juillet 2015 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Bureau de l'Auditeur Général.

20 Ibid., articles 6 et 7.

21 Ibid., art. 8.

22 Ibid., art. 9.

23 Ibid. art. 10.

24 Ibid. arts. 14 et 15, Voir aussi Décret N° 2011-579 du 31 Aout 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections générales des ministères.

25 Ibid., article 16, Voir aussi article 2 du Décret N° 2011-579 du 31 Aout 2011 définissant le cadre général des attributions, de l'organisation et du fonctionnement des Inspections générales des ministères.

26 Ibid., article 15, alinéa 3.

organes de contrôle, les organes administratifs de contrôle se rencontrent au moins deux fois par an pour harmoniser leurs programmes d'activités et évaluer les résultats de l'exécution de leurs programmes²⁷. L'IGE assure la coordination de l'ensemble des activités de contrôle dans le pays, d'une part, en exploitant tous les rapports adressés par les organes de contrôle au Président de la République en vue de la suite à donner aux dossiers, d'autre part, en exerçant toute autre activité d'harmonisation et d'appui à l'égard de tous les autres organes de contrôle qui doivent lui envoyer leurs programmes d'actions et les rapports de leurs missions²⁸. A un niveau inférieur, deux pôles sont créés sous les coordinations respectives de l'IGF et de l'IGSEP. Sous le premier pôle, l'IGF coordonne, harmonise, assiste, conseille et supervise les IGM en ce qui concerne le contrôle de la gestion financière et comptable des ministères et les méthodes d'inspection et de contrôle adéquats à cet effet. Sous le second pôle, l'IGSEP en fait de même dans le domaine administratif²⁹.

Il faut également mentionner la Sous-direction des affaires économiques et financières de la Police nationale (ex-Brigade économique et financière) et l'Office Central de Répression du Trafic Illicite des Drogues et des Précurseurs (OCERTID). En application d'une directive de l'UEMOA le Bénin a adopté une loi contre le blanchiment des capitaux³⁰ en vertu de laquelle il a créé au sein du Ministère de l'économie et des finances une cellule de renseignements financiers, la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF)³¹.

Les organes à dimension politique impliquant l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale et la Haute Cour de Justice exercent sur l'Exécutif un contrôle de prévention et de répression qui a un caractère essentiellement politique.

Le contrôle politique de l'Assemblée nationale : En matière budgétaire, trois possibilités existent pour permettre au Pouvoir législatif de contrôler l'Exécutif. Il s'agit de l'examen et du vote de la loi de finances de l'année (budget de l'Etat). Le vote de la loi de finances est un contrôle *a priori*, des moyens classiques de contrôle de l'action gouvernementale³². Le vote de la loi de finances de règlement, est quant à lui un contrôle *a posteriori*. Sur ce dernier point, l'article 112 de la Constitution dispose que

27 Ibid., article 32.

28 Ibid., article 37.

29 Ibid., article 35.

30 La Loi n° 2006-14 du 31 octobre 2006 portant lutte contre le blanchiment des capitaux reprend le contenu de la Directive 07/2002/CM/UEMOA sur la lutte contre le blanchiment de capitaux du 19 septembre 2002.

31 Décret n°2006-752 du 31 décembre 2006. La CENTIF est rattachée au Ministère de l'Economie et des finances.

32 L'article 113 de la Constitution béninoise dispose : « - Le Gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée nationale toutes explications qui lui seront demandées sur sa gestion et sur ses activités. Les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale sur l'action gouvernementale sont : l'interpellation (...); la question écrite ; la question orale avec ou sans débat, non suivie de vote ; la commission parlementaire d'enquête. Ces moyens s'exercent dans les conditions déterminées par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. »

L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique de finances. Elle est, à cet effet, assistée de la Chambre des comptes de la Cour suprême qu'elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle.

Le Parlement exerce en effet ce contrôle à travers les lois de finances de règlement dont l'article 99 de la Constitution précise qu'elles « *contrôlent l'exécution des lois de finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la Nation par la Chambre des comptes de la Cour suprême.* » Ainsi, en principe, à chaque budget de l'Etat voté doit être associée une loi de règlement pour que le processus soit bouclé. Il faut ajouter - toujours au niveau parlementaire-, l'existence au Bénin d'une section locale de parlementaires contre la corruption dirigée, sous la sixième Législature (2011-2015), par l'honorable Louis Vlavonou. Il s'agit d'APNAC- Bénin. Le Réseau des parlementaires africains contre la corruption (African Parliamentarians Network Against Corruption – APNAC) est un réseau qui a pour objectif de coordonner, d'utiliser et de renforcer les capacités des parlementaires africains pour lutter contre la corruption et de promouvoir la bonne gouvernance. Le réseau a été créé en 1999 à Kampala (Ouganda) lors d'un atelier régional sur « *Le Parlement et la bonne gouvernance* ». En effet, les participants s'étaient rendu compte que la corruption pourrait mieux être contrôlée en renforçant les systèmes de responsabilité, de transparence et en augmentant la participation du public dans le processus de gouvernance des nations africaines³³.

33 Le but général de l'APNAC est de consolider l'engagement et les capacités des parlementaires africains pour la lutte contre la corruption. Les objectifs du réseau sont les suivants :

- Développer l'engagement des parlements pour mettre en œuvre la responsabilité, avec un accent particulier sur les questions financières
- Partager des informations sur les leçons apprises et les pratiques exemplaires
- Réaliser des projets pour contrôler la corruption
- Sensibiliser, éduquer et conscientiser la population sur l'existence, la menace et les dangers de la corruption
- Plaider pour l'inclusion des problèmes de corruption dans les programmes prioritaires des gouvernements
- Plaider pour et encourager l'amélioration des capacités de l'État à adresser et à gérer de façon opportune les questions liées à la corruption
- Assurer la liaison avec des organisations nationales et internationales (y compris la société civile) et des institutions relativement à toutes les questions de corruption
- Mobiliser des ressources internes et externes pour promouvoir des programmes de lutte contre la corruption
- Établir des rapports avec d'autres comités de surveillance de parlements et de parlementaires à travers l'Afrique
- Plaider pour la ratification des Conventions internationales contre la corruption

Source : http://www.apnacafrika.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53&lang=fr, consulté le 19 Juillet 2014.

Encadre 1 : APNAC-Benin initie deux propositions de loi

La supervision et le contrôle d'importants investissements en termes d'infrastructures sociocommunautaires, à l'échelle nationale, ainsi que d'autres projets engagés par l'Etat deviennent une nécessité cardinale en République du Bénin. Pour répondre à ce besoin, APNAC-Bénin a récemment initié deux propositions de Loi en vue de réguler le secteur du Partenariat Public-Privé (PPP), avec l'aide financière et l'appui technique du Centre Parlementaire et du Secrétariat de l'APNAC, par l'entremise du Programme Afrique de Renforcement Parlementaire (PARP), financé par l'ACDI.

Deux Ateliers Techniques ont été organisés respectivement en mai et en août 2012 à l'endroit de quelques membres de la section APNAC-Bénin, ensemble avec des experts parlementaires (personnel/technicien) et des éléments de la société civile sous la conduite de deux consultants de renom (avocats et spécialistes) qui ont examiné avec soin le thème « Financement en Construction-Exploitation-Transfer (CET) et les procédures de Réquisition ». Les objectifs étant de permettre aux membres et à d'autres acteurs partenaires de la société civile de se familiariser aux mécanismes et de nourrir des intérêts pour les programmes avec des financements basés sur le CET ou BOT en anglais, avec comme point focal majeur la réglementation sur la base d'une loi. A l'issue des travaux, le principal résultat est l'élaboration consensuelle de deux projets de loi (avec leurs exposés de motifs) devant régir le financement, la construction, l'exploitation, la maintenance et le transfert d'infrastructures développées par le secteur privé. Ces propositions de Loi seront soumises à l'Assemblée Nationale en vue de subir le processus parlementaire d'une éventuelle adoption.

M. Serge Agbodjan et le Prof. Joseph Djogbenou, les deux facilitateurs, ont fait usage de données pratiques avec des études des cas du Burkina Faso, de la Guinée, et du Sénégal, avec une approche méthodologique appropriée. Le Vice-président de l'Assemblée Nationale du Bénin, l'Honorable Boniface Yehouetome (Invité d'honneur à l'atelier de mai) a pour sa part réitéré le soutien sans faille de l'Assemblée à l'APNAC pour le renforcement des capacités des membres afin d'assurer la bonne gouvernance dans le pays. Son Excellence, l'Honorable Professeur Mathurin Coffi Nago, Président de l'Assemblée Nationale Béninoise, qui a entièrement participé à l'atelier du mois d'août 2012, a reconnu les grandes actions entreprises par la section APNAC-Bénin depuis sa relance (en septembre 2011) et avec insistance, a recommandé aux membres d'être les défenseurs de cette initiative de propositions de Loi une fois de retour au Parlement, afin d'éviter de longues et périlleuses discussions, étant donné qu'ils en sont bien informés et ont été acteurs et initiateurs de tout le processus de conception et d'élaboration. Pour finir, les membres présents aux (2) ateliers ont vivement recommandé la finalisation et la soumission desdites propositions de Loi (régissant les financements en CET et sur la Réquisition au Bénin) aussitôt que possible à l'Hémicycle, sous l'égide du Président de l'Assemblée Nationale lui-même.

Source : http://www.apnacafrika.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109%3Aapnac-benin-bot-a-requisition-draft-bills-on-its-way-to-parliament&catid=1%3Alatest-news&Itemid=69&lang=fr, consulté le 19 Juillet 2014.

La Haute Cour de Justice : Aux termes de l'article 136 de la Constitution,

La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le Président de la République et les membres du Gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison, d'infractions commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour juger leurs complices en cas de complots contre la sûreté de l'Etat. Les juridictions de droit commun restent compétentes pour les infractions perpétrées en dehors de l'exercice de leurs fonctions dont ils sont pénalement responsables.

Si l'on sait que la corruption est une infraction que les personnalités politiques prévues par les différents textes peuvent commettre et qu'aucun autre organe n'est compétent pour les juger quand cette infraction est commise dans l'exercice de leurs fonctions, on se rend compte que cette Haute Cour de justice est à compter parmi les organes anti corruption les plus importants au Bénin. Aux termes de l'article 135 de la Constitution :

La Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour Constitutionnelle, à l'exception du Président, de six députés élus par l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Suprême. (...)

L'hétérogénéité qui caractérise la composition de la Haute Cour de Justice, en particulier la présence en son sein de six députés élus par l'Assemblée Nationale et de six membres de la Cour Constitutionnelle, personnalités nommées par le Président de la République et le Bureau de l'Assemblée Nationale, démontre la nature politique de l'organe. Dans le même sens, la qualité des personnes qui peuvent lui être déférées (Président de la République et membres du Gouvernement), la nature des faits dont elle est appelée à connaître (délits et abus commis par des acteurs politiques dans l'exercice de fonctions politiques), amènent à attribuer à la Haute Cour de Justice, le caractère d'une juridiction politique. Les procédures de poursuite, puis de mise en accusation sont laissées à la discrétion d'une majorité qualifiée de l'Assemblée nationale. En effet, aux termes de l'article 137, alinéa 2 et 3 de la Constitution,

La décision de poursuite puis la mise en accusation du Président de la République et des membres du Gouvernement est votée à la majorité des deux tiers des députés composant l'Assemblée Nationale. L'instruction est menée par les magistrats de la Chambre d'Accusation de la Cour d'Appel ayant juridiction sur le lieu du siège de l'Assemblée Nationale.

Dans la pratique, cette juridiction politique n'a jamais instruit et jugé une affaire jusqu'à son terme, malgré l'existence de demandes de saisine. Les initiatives engagées se sont arrêtées, face à l'impossibilité de la poursuite par manque de majorité parlementaire qualifiée, ou

l'absence de mise en accusation pour la même cause. Le fait étonne d'autant plus que parfois, les complices non membres du Gouvernement étaient reconnus coupables devant les juridictions ordinaires des mêmes faits de corruption reprochés aux (anciens) ministres.

Les mécanismes juridictionnels

La Chambre des comptes de la Cour suprême a pour mission principale de veiller à la régularité dans la gestion des fonds publics mais aussi à leur bon emploi, que ce soit au niveau des structures centralisées de l'Etat, des structures déconcentrées, des collectivités locales ou de toute autre structure utilisant partiellement ou totalement des fonds publics.

Aux termes des dispositions de la Loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême, la Chambre des comptes juge les comptes des comptables publics. Elle juge les comptes qui lui sont rendus par les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions qui ont été formulées à leur encontre. Elle statue sur les appels formulés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres des comptes des cours d'appel. Elle a compétence pour juger et sanctionner les fautes de gestion commises envers l'Etat, les collectivités locales et les organismes soumis à son contrôle. (Article 42).

Par ailleurs, la Chambre des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. A ce titre, elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure à partir de ces dernières du bon emploi des crédits, des fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics. Elle établit un rapport d'exécution de chaque loi de finances ainsi que la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'Etat. Elle délivre un certificat de concordance en ce qui concerne les autres comptabilités. Elle peut effectuer toute enquête complémentaire qui est demandée par le Parlement à l'occasion de l'examen et du vote de la loi de règlement.

La Chambre des comptes assure la vérification des comptes et le contrôle de la gestion :

- des établissements publics de l'Etat, des sociétés nationales, des sociétés d'économies mixtes dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social ;
- des institutions de prévoyance ou de sécurité sociale, y compris les organismes de droit privé qui gèrent en tout ou en partie un régime de prévoyance ou de sécurité sociale légalement obligatoire ;
- de tout organisme créé par l'Etat pour résoudre un problème d'intérêt général, ponctuel ou non, quelle que soit l'origine des fonds mis à la disposition de cet organisme.

Elle peut également vérifier les comptes et la gestion :

- de tout organisme dans lequel l'Etat ou les organismes soumis au contrôle de la chambre, détiennent directement ou indirectement,

séparément ou ensemble, une participation au capital social permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision de gestion ;

- de tout organisme bénéficiant, sous quelque forme que ce soit, du concours financier ou de l'aide économique de l'Etat ou des organismes publics relevant de sa compétence.

La Chambre des comptes peut également exercer un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagne menée à l'échelon national par tout organisme public ou privé faisant appel à la générosité publique. Ce contrôle a pour but de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis et annoncés par l'appel à cette générosité publique. S'il y a lieu, il peut comporter des vérifications auprès des organismes qui ont été bénéficiaires des ressources collectées dans le cadre de ces campagnes (Article 44).

Sur un autre plan, la Chambre des comptes de la Cour suprême peut procéder à des enquêtes et formuler des avis à la demande du Gouvernement ou du Parlement sur toutes questions d'ordre financier et comptable relevant de sa compétence (article 45). Enfin, elle reçoit et contrôle les comptes de campagne des candidats aux diverses consultations électorales. A cet effet, elle s'assure du respect des plafonds des dépenses engagées par les candidats. En cas de dépassement, les candidats sont punis des peines prévues par le Code électoral (article 46).

Les spécificités procédurales liées aux infractions de corruption devant le juge ordinaire : La prescription des infractions liées à la corruption est désormais de 20 ans pour les infractions moyennement graves (délits)³⁴. Ce délai court à partir du moment où les faits ont été découverts et non du jour de leur commission comme pour les autres infractions. Dans le même sens, si en raison de la qualité de l'agent ou de sa fonction, sa poursuite est impossible, la prescription ne commence à courir qu'à partir du moment où l'agent aura quitté le poste. La poursuite des infractions de corruption les plus graves (crimes) est sans limite de délai puisque ces infractions ont été déclarées imprescriptibles³⁵. L'utilisation de techniques spéciales d'enquêtes (d'écoutes téléphoniques, de surveillance électronique, d'infiltration, de gels, de saisie ou de confiscation etc...) est organisée de façon à donner tous les moyens au juge répressif dans le cadre de sa mission³⁶. Le régime de poursuite des infractions de corruption admet les dénonciateurs et leur assure une protection ainsi qu'aux témoins, experts et victimes³⁷.

Les mesures de coopération internationale comportent aussi bien des dispositions relatives à la poursuite – enquêtes, entraide judiciaire, extradition, transfèrement-, au

34 Article 21 de la Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

35 Ibid.

36 Ibid., Article 27 de la Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

37 Articles 31 à 36 de la Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

recouvrement des avoirs et aussi à l'assistance technique et échange d'informations³⁸. Tous les actes incriminés dans la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin sont assortis de peine d'amendes et/ou d'emprisonnement. Le Code de procédure pénale du Bénin en son article 2, alinéa 3, confère aux associations la possibilité d'exercer une action civile conformément à leurs objets statutaires. Cela représente pour les ONG de lutte contre la corruption une avancée majeure, car elles pourront désormais ester en justice contre les auteurs présumés de faits de corruption dont elles ont connaissance et se constituer partie civile.

Organes spécialisés : L'OLC et l'ANLC

Les deux organes seront examinés à travers leur composition et organisation structurelle, leurs fonctions, leur indépendance, les ressources financières dont ils disposent, ainsi que leurs relations avec les autres acteurs de la lutte contre la corruption

Composition et organisation structurelle

Qualification, nomination et perte de la qualité de membre : L'article 5 du Décret de 2008 sur l'OLC prévoit que celui-ci est composé de 19 membres émanant des institutions ci-après : 2 de l'Assemblée nationale ; 1 du Ministère en charge de la Justice ; 1 du Ministère en charge de l'Economie et des finances ; 1 du Ministère en charge de la Sécurité publique ; 1 du Ministère en charge de la décentralisation ; 1 du Ministère de la Réforme administrative et institutionnelle ; 1 de l'Inspection Générale d'Etat ; 1 du Corps des Magistrats ; 1 du Corps des Inspecteurs des Finances ; 1 des Professions judiciaires et assimilées ; 1 des Auditeurs, Comptables et assimilés ; 1 des Journalistes spécialisés dans les investigations des faits de corruption ; 2 représentant la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin ; 2 venant des ONG et 2 représentants des Syndicats.

Le décret précise que ces personnalités sont désignées par leur structure de provenance et nommées par décret du Président de la République pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois à partir de leur date d'installation.

A l'observation, il s'avère que six au moins des personnalités sont désignées par un organe de l'Exécutif. Ce chiffre pourrait être porté à 8 si l'on ajoute l'Inspection Générale d'Etat et le corps des inspecteurs. Mais, non seulement les membres de ces corps, à l'instar du corps des magistrats, devraient bénéficier d'une présomption d'indépendance, mais en plus, les personnes pouvant être considérées comme dépendant de l'Exécutif demeurent toujours en minorité au sein d'un organe composé de dix-neuf personnes de sorte que l'on pourrait dire que l'organe avait les moyens de son indépendance au regard de sa composition.

Les choses ont quelque peu évolué avec la mise en place de l'ANLC. L'article 6, alinéa 1^{er}, indique la composition de l'ANLC qui est de 13 membres. Ces treize personnes sont toutes des

38 Articles 142 à 154 de la Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

professionnels dont le profil se présente comme suit : 1 inspecteur d'Etat ; 1 communicateur ; 1 sociologue universitaire ; 1 inspecteur des banques ; 1 magistrat ; 1 expert-comptable ; 1 administrateur des impôts ; 1 inspecteur des douanes ; 1 spécialiste en passation de marché public 2 officiers de police judiciaire dont 1 gendarme et 1 policier ; 1 représentant du patronat ; 1 représentant des ONG spécialiste de gouvernance et de lutte contre la corruption.

S'il est effectif que la majorité de ces professionnels, (soit sept) est sont désignée par leur corporation³⁹, cinq personnes sont directement désignées par le gouvernement, auquel il faut ajouter l'inspecteur désigné par l'IGE, qui est un organe de la Présidence de la République. Cette configuration porte à six le nombre de professionnels nommés directement ou indirectement par le pouvoir exécutif⁴⁰, ce qui pourrait éventuellement porter atteinte à leur neutralité. Toutefois, ce risque est tempéré par le fait que les sept autres membres issus de leur corporation dépassent numériquement d'une personne les acteurs procédant de l'exécutif.

Les textes fondateurs de l'ANLC ne prévoient pas expressément l'inamovibilité au titre des garanties d'indépendance des membres. Mais ceux-ci bénéficient d'une immunité contre les poursuites civiles et pénales pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 15 du décret sur l'ANLC dispose qu'

aucun membre de l'ANLC ou de ses organes ne peut être inquiété pour des actes accomplis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Quant à l'article 53 du Règlement intérieur, il traite également de l'immunité fonctionnelle en disposant que « *dans l'exercice de leur fonction, les membres de l'ANLC sont couverts par une immunité* ». Par ailleurs, dès lors que les différentes sanctions, notamment celles relatives à la perte de statut, ne peuvent être prononcées que par l'autorité elle-même, il y a une espèce d'inamovibilité. Toutefois, « *en cas de faute grave dûment constatée (...) de l'un des membres de l'Autorité ou lorsqu'il perd la qualité au titre de laquelle il a été désigné*, il est mis fin à son mandat et procédé à son remplacement. »⁴¹. Un successeur est alors désigné dans les mêmes conditions que celui qu'il vient remplacer, pour la période restant à courir. Le successeur peut être à nouveau désigné pour un autre mandat de trois ans⁴².

Il n'existe pas de règles propres à la perte de son statut pour président de l'ANLC. Ce dernier reste donc soumis aux mêmes règles que ses collègues.

Il n'existe pas à proprement parler un Code de conduite qui fixe les obligations déontologiques des membres de l'ANLC. Mais les textes organisant l'institution sont

39 Le communicateur, le sociologue universitaire, l'inspecteur des banques, le magistrat, l'expert comptable, le représentant du patronat et le représentant des ONG spécialiste de gouvernance et de lutte contre la corruption.

40 L'administrateur des impôts, l'inspecteur des douanes, le spécialiste en passation de marché public et les deux officiers de police judiciaire.

41 Article 16, alinéa 2, du Décret sur l'ANLC.

42 Article 16, alinéa 3, du Décret 2012-336 du 02 octobre 2012 portant attribution, organisation et fonctionnement de l'ANLC.

assez précis sur les devoirs attendus des membres. Sous réserve d'avoir au moins quinze ans d'expérience avérée dans leur domaine respectif de compétence, et d'être de bonne moralité, les membres de l'ANLC sont nommés pour un mandat de trois ans renouvelable une seule fois, soit pour chaque membre une durée maximale de six ans⁴³. On peut donc observer à cet égard que l'ANLC présente les caractères de stabilité, de permanence et de continuité requis par le Communiqué de Djakarta.

Avant même l'entrée en fonctions, les candidats au poste de membres de l'ANLC font l'objet d'une enquête de moralité diligentée par le Procureur de la République compétent sur requête du Ministre en charge de la Justice⁴⁴. A l'issue de cette enquête de moralité, le Procureur de la République compétent transmet au ministre en charge de la Justice pour nomination en Conseil des ministres, le dossier d'enquête de moralité⁴⁵. Une partie des devoirs qui pèsent sur ses membres apparaît à l'évocation du serment que ceux-ci sont obligés de prêter avant d'entrer en fonction :

Je jure de bien remplir fidèlement et loyalement, en toute impartialité et équité les fonctions dont je suis investi, de respecter en toute circonstance les obligations qu'elles m'imposent et de garder le secret des délibérations auxquelles j'ai pris part.

La loi précise qu'en cas de parjure, les membres de l'ANLC sont passibles d'un certain nombre de sanctions pénales⁴⁶.

Les Conseillers à l'ANLC ont également une obligation de déclaration de leur patrimoine à la Chambre des comptes de la Cour suprême dans un délai de 15 jours suivant leur entrée en fonction⁴⁷. Il en est de même à la cessation de leur fonction. Ils doivent prendre toutes les dispositions pour participer pleinement à toutes les séances et activités organisées par ou au profit de l'organe⁴⁸. Il leur est interdit d'exciper ou d'user de leur qualité dans les entreprises financières, industrielles ou commerciales ; ou dans l'exercice de professions libérales ou autres et d'une façon générale, d'user de leur titre pour d'autres motifs que l'exercice de leur mandat⁴⁹. Ils sont de manière générale astreints au respect scrupuleux des dispositions statutaires et du Règlement intérieur sous peine de

43 Article 7 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

44 Article 8, alinéa 3 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin et article 12 du Décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 portant AOF de l'ANLC.

45 Article 13 du Décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 portant AOF de l'ANLC.

46 Un an (01) à cinq ans (05) ans de peine d'emprisonnement et d'une amende d'un million (1.000.000) à cinq millions (5.000.000) de francs. Article 8 alinéa 2 loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

47 Article 17 du Décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 portant AOF de l'ANLC.

48 Article 55 du Règlement intérieur du 22 mai 2013.

49 Article 54 du Règlement intérieur du 22 mai 2013.

sanctions telles que le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription dans le compte rendu et la suspension⁵⁰.

L'ANLC a le pouvoir de recruter un personnel d'appui, permanent comme temporaire. La loi oblige l'Etat à doter les organes anti-corruption des personnels spécialisés nécessaires et de fournir à ces personnels la formation dont ils ont besoin pour exercer leurs fonctions.⁵¹ De plus, l'ANLC a la faculté de recourir aux

organes de l'Etat et/ou à des personnes ressources, des consultants spécialistes indépendants, ou structures privées, aussi bien pour conduire des enquêtes que pour aider à la définition et à la mise en œuvre de son plan d'action et ce, conformément au Code des marchés publics⁵².

Les Commissions permanentes de l'ANLC peuvent faire appel à toute compétence extérieure capable de les aider dans l'accomplissement de leurs missions⁵³.

Pendant la période de l'OLC, la participation des membres et du personnel à de nombreux séminaires nationaux et internationaux a permis de renforcer et d'améliorer leurs compétences⁵⁴. On pourrait citer à titre d'exemples au plan national :

- Le séminaire organisé du 07 au 09 décembre 2004 par l'Union nationale des magistrats (UNAMAB) au centre d'éducation ouvrière de la Confédération Générale des travailleurs du Bénin (CGTB) sur le thème « Justice-Corruption et Etat de droit ».
- Séminaire sur le projet de loi relative à la lutte contre la corruption et les infractions connexes et assimilées en république du Bénin organisé à l'INFOSEC de Cotonou du 07 au 10 février 2006 par la Cellule de Moralisation de la Vie Publique
- Séminaire parlementaire sur la moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption le 13 avril 2005 à l'hôtel du 15 janvier de Cotonou par le Réseau des Parlementaires contre la corruption (APNAC-Bénin)
- Séminaire sur le blanchiment d'argent et la lutte contre la corruption les 14, 25 et 26 avril 2007 organisé par la Cour suprême et le Fond Monétaire international au Palais des congrès de Cotonou.

Sur le plan de leur traitement financier, les conseillers de l'ANLC n'ont pas de salaire. Selon le Règlement intérieur du 22 mai 2013 (Article 48), ils bénéficient d'indemnités et

50 Article 50 du Règlement intérieur du 22 mai 2013.

51 Article 9, alinéa 7, de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

52 Article 18 du décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de l'ANLC.

53 Article 32 du Règlement Intérieur de l'ANLC du 22 Mai 2013.

54 OLC, Rapport bilan 2005-2013, Juin 2013, pp. 43 et suivantes.

de primes précisées par le Règlement financier. Pendant toute la durée de leur mandat, les membres de l'ANLC ont droit à un passeport diplomatique⁵⁵. Le président de l'ANLC est habilité à demander le concours de la force publique lorsqu'il l'estime indispensable pour la protection des conseillers. Pour leur sécurité, les conseillers qui le souhaitent peuvent solliciter une protection physique qui est alors assurée par les services compétents de l'État⁵⁶.

Fonctions

Les missions et attributions de l'ANLC sont :

- Exploiter, à toute fins utiles, les informations sur les doléances ou plaintes relatives aux faits relevant de la corruption et infractions connexes dont il est saisi et les dénoncer au procureur de la République compétent ;
- Proposer des mesures visant à corriger dans la législation et les règlements, les procédures et pratiques administratives ainsi que les dispositions et usages favorisant la corruption ;
- Dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou à tout organisme public ou privé
- Eduquer la population sur les dangers de la corruption et l'obligation qu'a chacun de la combattre et mobiliser les soutiens nécessaires à cette fin ;
- S'assurer que toutes les institutions publiques disposent de manuels de procédures effectivement appliqués ;
- Recevoir et conserver copies des déclarations de patrimoine des personnalités visées à l'article 3 de la loi 2011-20⁵⁷ ;
- Prêter son concours aux autorités judiciaires lorsqu'elles en font la demande ;
- Coopérer avec les organismes visant les mêmes objectifs tant sur le plan national, régional qu'international ;

55 Article 52 du Règlement intérieur du 22 mai 2013.

56 Article 49 du Règlement intérieur du 22 mai 2013.

57 Article 3 : « Les hautes personnalités de l'Etat et les hauts fonctionnaires tels que définis par la loi n°2010-05 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le Président de la République en conseil des ministres, les directeurs centraux de l'administration, les directeurs des régies financières décentralisées et déconcentrées, les membres des états-majors des armées, les directeurs généraux, les directeurs et cadres de la douane, de la police, de la gendarmerie et des eaux et forêts, les directeurs des offices et sociétés d'Etat, les directeurs/coordonnateurs de projets, les directeurs financiers, les régisseurs, les comptables, les présidents de commissions administratives, les administrateurs d'un ouvrage public ou d'un bien appartenant au domaine de l'Etat, les présidents de tribunaux, juges, procureurs et greffiers et plus généralement tout ordonnateur de dépenses de tout organisme public et de toute personne morale de droit public, les administrateurs, directeurs, comptables et contrôleurs des entreprises publiques et sociétés de droit privé dont le capital est détenu par l'Etat, les ambassadeurs et les membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption ont l'obligation de déclarer, à la prise et à la fin de service, leur patrimoine. Ces dispositions s'étendent également aux personnalités élues à un mandat public et à tout agent public de l'Etat dont l'acte de nomination en fait obligation. Un décret pris en conseil des ministres détermine la liste des hautes personnalités de l'Etat et des hauts fonctionnaires concernés par les présentes dispositions. »

- Elaborer des rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.⁵⁸

En somme, l'ANLC a un mandat qui lui permet d'intervenir sur toute la chaîne de la lutte contre la corruption, à savoir prévention, sensibilisation, contrôle, enquêtes et poursuites – quoiqu'en matière des poursuites l'ANLC n'a pas de pouvoir juridictionnel mais se limite à faire des dénonciations au Procureur de la République.

L'OLC disposait d'un mandat en termes de prévention, sensibilisation et éducation du public en matière de lutte contre la corruption. A ce titre, il était chargé :

- d'appuyer et de susciter les programmes éducatifs, de sensibilisation et d'encourager les campagnes anticorruption ;
- de veiller à la publication et à la vulgarisation de tous les textes qui répriment la corruption ;
- de renforcer les capacités opérationnelles des associations engagées dans la lutte contre la corruption ;
- de mettre en place un système d'information sur la corruption et de suivre les dossiers de corruption ;
- de mettre en œuvre une stratégie de communication pour la lutte contre la corruption ... »⁵⁹.

En exécution de ce mandat, l'OLC a mené plusieurs actions qu'il a répertoriées dans le rapport bilan 2005-2013 publié en juin 2013. Au nombre de ces actions, nous pouvons énumérer :

- Des activités d'éducation et de sensibilisation des citoyens sur les méfaits de la corruption (l'organisation en février et mars 2010 de campagnes de sensibilisation du corps social sur les méfaits de la corruption dans tous les départements du Bénin , l'organisation de séances de sensibilisation des enseignants, élèves et étudiants dans les collèges et universités du Bénin) ;
- Des activités de vulgarisation de documents de politique et d'instruments juridiques pertinents (l'organisation en février 2006 de plusieurs séminaires de vulgarisation du Plan stratégique national de lutte contre la corruption, la tenue en novembre 2006 de plusieurs séances de vulgarisation du plan stratégique de lutte contre la corruption dans les départements ministériels, la tenue de séances de

58 Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin et article 10 de décret n° 2012-336 du 02 octobre 2012 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de l'ANLC.

59 Article 4 du décret 2008-180 du 08 avril 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Observatoire de Lutte contre la Corruption.

- vulgarisation de la loi portant lutte contre la corruption dans vingt communes choisies dans tous les départements du pays) ;
- Des activités de renforcement des capacités d'acteurs clés de la lutte contre la corruption (l'organisation de sessions de formation des magistrats et auxiliaires de justice sur les conventions des Nations Unies et de l'Union Africaine sur la corruption en avril 2009, l'organisation de sessions de formation des journalistes sur la loi portant lutte contre la corruption...).

L'ANLC a aussi une mission de prévention, sensibilisation, éducation du public en matière de lutte contre la corruption. A ce titre, elle doit entre autres :

- Dispenser des conseils pour la prévention de la corruption à toute personne ou à tout organisme public ou privé ;
- Eduquer la population sur les dangers de la corruption et l'obligation qu'a chacun de la combattre et mobiliser les soutiens nécessaires à cette fin ;
- Elaborer des rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.

Au moment de la rédaction de ce rapport, l'ANLC n'avait pas encore mené beaucoup d'actions puisque son installation remonte à 2013. Toutefois, plusieurs séminaires ont été déjà organisés en vue de la vulgarisation de la loi portant lutte contre la corruption. Par exemple, les 8, 9 et 10 Avril 2014, l'ANLC a organisé avec le financement d'OSIWA, un atelier d'appropriation par ses membres du contenu de la Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

Aux termes de l'article 4 du décret portant création, attributions et fonctionnement de l'OLC, « l'OLC a pour mission ... *d'informer les Institutions de l'Etat ainsi que l'opinion publique sur les dossiers dont il a connaissance en vue des mesures appropriées* ». Il en ressort que l'OLC a entre autres, une mission de signalisation et de dénonciation aussi bien à l'endroit de l'opinion publique que des institutions de l'Etat.

En ce qui concerne l'ANLC, sa mission première, prévue à l'article 5 de la loi portant lutte contre la corruption et à l'article 10 du décret portant attributions, organisation et fonctionnement, consiste à exploiter à toutes fins utiles, les informations sur les doléances ou plaintes relatives aux faits relevant de la corruption et infractions connexes dont il est saisi et les dénoncer au procureur de la République compétent. Il s'agit donc pour l'Autorité de recevoir les plaintes et doléances relatives aux faits de corruption, de les étudier puis d'informer le procureur de la République compétent de la commission de ces faits délictueux.

Au total, aussi bien l'une que l'autre ont, au centre de leurs attributions, la mission de recevoir les plaintes relatives aux faits constitutifs de corruption et de les dénoncer aux autorités judiciaires compétentes.

Encadre 2 : Passation de marché public à la SONEB.**Suite à une plainte de l'ANCL : Le Procureur exige la lumière sur une affaire de 1,444 milliards**

Des cadres de la Société nationale des eaux du Bénin (SONEB) mêlés au dossier de passation de marché public relatif à l'achat des matériels de branchement d'eau potable en 2013 ont le feu aux fesses. Ils sont convoqués par l'ex Brigade économique et financière (BEF) pour des raisons d'enquêtes et ceci, sur instruction du procureur de la République près le tribunal de première instance de première classe de Cotonou, apprend-on de sources proches de la SONEB. Selon les recoupements, certains responsables de la SONEB ont été écoutés, tout au long de cette semaine et d'autres sont convoqués pour la semaine prochaine. Toujours selon les mêmes sources d'information, c'est à tour de rôle que chacun d'eux donne sa version des faits sur ce dossier de passation de marché d'un montant de 1,444 milliards. Ainsi, l'ex BEF, une structure sous tutelle de la Direction centrale de la police judiciaire (DPCI), s'active activement pour élucider cette sulfureuse affaire. Mais selon des indiscretions, des charges pèsent sur certains cadres de la SONEB et le Directeur général de cette société d'Etat est fier de la saisine de la justice par l'Autorité nationale de lutte contre la corruption (ANCL). L'enquête policière déclenchée par l'ex BEF permettra donc d'élucider cette affaire de 1, 444 milliards qui remonte à 2013. On se souvient encore du coup de gueule du président du Front des organisations nationales contre la corruption (FONAC) au lendemain de cette passation de marché. Dans les tout prochains jours donc, aucun cadre concerné n'échappera à la convocation du procureur de la République près le tribunal de première instance de première classe de Cotonou pour s'expliquer.

Quotidien Fraternité, 6-06-2014, Adrien Tchomakou, <http://fraternitebj.info/societe/article/passation-de-marche-public-a-la>, consulté le 6 juin 2014.

L'article 4 du décret portant création, attributions et fonctionnement de l'OLC du 08 avril 2008 prévoit que l'OLC a pour mission :

- ... de rechercher, d'analyser les faits de corruption et infractions connexes à quelque niveau que ce soit ;
- de se saisir des dossiers de corruption ou de fraude et d'y faire des investigations ;
- d'ester en justice et se constituer partie civile ;
- d'informer les Institutions de l'Etat ainsi que l'opinion publique sur les dossiers dont il a connaissance en vue des mesures appropriées ;
- de faire prendre des mesures nécessaires à la protection des témoins

L'OLC avait donc le pouvoir de s'autosaisir, de recevoir des plaintes relatives aux faits de corruptions, d'y faire des investigations (pouvoirs d'enquête), et de les dénoncer tout en prenant les dispositions nécessaires en vue de la protection des témoins. Il a ainsi reçu

plusieurs plaintes des citoyens de 2004 à 2013, comme il est récapitulé dans son rapport-bilan 2005-2013.⁶⁰ En 2008 par exemple, l'OLC a reçu et examiné neuf plaintes portant notamment sur :

- Mauvaise gestion d'une affaire d'escroquerie et libération frauduleuse de prisonniers ;
- Mauvaise gestion des ressources de l'Etat au niveau du Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- Affaire « CHAGOURY et scanners » .

En 2009, il a étudié quinze plaintes portant notamment sur :

- Injustice sur les dossiers de Monsieur Houndalo D. Norbert au niveau du Parquet de la Cour d'appel d'Abomey ;
- Mauvaise gestion à « Halte Garderie » de Sainte Rita ;
- Dossier des Agents dits « prestataires » de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) ;
- Dénonciation de corruption et de traitement inhumain et dégradants ;
- Dénonciation du Commissaire de Djidja au sujet du règlement d'un problème social ;
- Plainte contre le président de la Cour constitutionnelle au sujet de la remise en cause d'un arrêt du tribunal de Ouidah et de la Cour suprême.

En 2010, l'OLC a eu à examiner 12 plaintes portant notamment sur :

- Dossier de ventes illicites de parcelles, de fausses accusations et tentatives d'assassinat ;
- Plainte du président de l'Association des usagers des marchés autonomes de Cotonou contre la Société de gestion des marchés autonomes (SOGEMA) ;
- Demande de recouvrement d'une créance sur l'hôtel PLM ALEDJO ;
- Dénonciation de faux et usage de faux au Service des affaires domaniales de la commune de Cotonou.

En 2011, trois dossiers ont été étudiés :

- Finalisation du dossier de Monsieur Mounirou Issiaka
- Dénonciation de la signature du contrat de bail emphytéotique accordé à la société ATLAS-PARKING ;
- Plainte de Monsieur Gérard Noudeke relative aux structures illégales de placement de fonds ICC services et consorts.

60 Observatoire de Lutte contre la Corruption, Rapport Bilan 2005-2013, Juin 2013, p. 32 et suivantes.

En 2012, il a examiné onze plaintes portant notamment sur :

- Plainte de l'ONG « Gestion, Assainissement et Sécurité de la Plage Aéroport de Cotonou » (GASPAC-ONG) pour dénonciation d'actes de bradage et de détournement des domaines de l'Etat ;
- Plainte de Monsieur Agbessy Michel pour dénonciation d'une fraude domaniale.

Hormis ces dossiers de plaintes, d'autres dossiers spécifiques notamment des dossiers de corruption dans les passations de marchés publics ainsi que dans les collèges publics ont été examinés.

L'OLC était tellement sollicité qu'il a dû laisser 45 dossiers en instance au moment de la fin de son mandat au profit de l'ANLC⁶¹. L'OLC a néanmoins déploré la nature de ses pouvoirs qui limitent sa capacité à aller jusqu'au bout de l'examen des dossiers de corruption. Dans son rapport bilan, l'OLC constate en effet :

En raison de la séparation des pouvoirs consacrée par la loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, l'OLC ne peut se substituer aux juges pour condamner des personnes trempées dans des dossiers de corruption. Cette tâche étant dévolue au juge obéissant lui-même à des procédures consacrées par le Code de Procédure pénale, ne trouve pas souvent son aboutissement dans les délais courts pour permettre aux citoyens d'appréhender l'efficacité de la lutte menée par l'institution. A cet égard, près d'une quarantaine de dossiers traités par l'institution sont en attente d'instruction au niveau du Tribunal de Première Instance de première classe de Cotonou pendant que les mis en cause ne sont pas inquiétés⁶².

Il faut espérer que le nouveau Code de procédure pénale de même que les procédures spécifiques prévues dans la loi sur la corruption permettront de sortir de ce constat d'impuissance relative⁶³.

En ce qui concerne la protection des dénonciateurs, l'article 4 du décret n° 2008-180 du 08 avril 2008 portant création de l'OLC prévoit la prise de mesures nécessaires à la protection des témoins sans plus de précisions sur la nature de ces mesures et leur mise en œuvre. En revanche, pour ce qui concerne l'ANLC, il est prévu un régime détaillé de protection des dénonciateurs, des témoins, des experts et victimes des actes de corruption, ce qui constitue une avancée au sein des stratégies mises en place pour faciliter l'application de la loi portant lutte contre la corruption. Ce régime est constitué de mécanismes pour

61 Idem, p. 35-37.

62 Idem, p. 73.

63 Il s'agit de loi n°2012-15 du 17 décembre 2012 portant Code de procédure pénale de la République du Bénin et de la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

encourager et protéger toute personne qui signale de bonne foi, un acte présumé de corruption, tout témoin, tout expert ou toute victime qui communique des informations ou témoigne dans des affaires de corruption. Au nombre de ces mécanismes figurent :

- la réintégration et/ou l'indemnisation par l'employeur de tout agent dénonciateur qui aurait été harcelé, réprimandé ou licencié pour avoir dénoncé des faits de corruption ;
- la protection par les services de police sur instructions du ministre de la sécurité ou de la défense et ce, sur saisine du procureur de la République, de tout dénonciateur, témoin ou autre personne ayant dénoncé des faits de corruption et victime de menaces de nature à mettre en danger sa sécurité ;
- la possibilité de déposer ou de faire la dénonciation sous anonymat et sans précision de l'adresse réelle du dénonciateur si ces renseignements sont susceptibles de mettre en danger sa vie, son intégrité physique ainsi que celle des membres de sa famille ou de ses proches⁶⁴.

C'est en matière d'investigations et de poursuites que le contraste entre l'ANLC et son prédécesseur l'OLC est le plus frappant. L'OLC avait d'une part, de manière expresse, le pouvoir de rechercher, d'analyser les faits de corruption et infractions connexes à quelque niveau que ce soit, d'autre part, de se saisir des dossiers de corruption ou de fraude et d'y faire des investigations. L'ANLC en revanche n'a pas de pouvoirs propres express en termes d'investigation et de poursuite des faits constitutifs de corruption. Elle peut certes recevoir les doléances et plaintes, faire éventuellement des investigations sommaires⁶⁵ aux fins de mettre en exergue les éléments susceptibles d'être constitutifs d'infractions. Mais elle doit secondairement dénoncer les faits aux autorités judiciaires compétentes dans les plus brefs délais. Il s'agit sans doute d'un recul en matière de possibilité pour l'Agence anticorruption de mener des enquêtes, ou de s'associer légalement aux enquêtes des services judiciaires.

Indépendance

L'indépendance financière devant être examinée en même temps que les autres questions financières, l'analyse portera sous cette rubrique sur la dimension administrative ou institutionnelle de l'indépendance.

Bien qu'étant indépendante, l'ANLC est un organe sous tutelle. Ainsi, conformément à l'article 9, alinéa 3 de la loi 2011-20, l'ANLC est « ...sous la tutelle du Président de la République ... ». L'ANLC est donc placée sous la tutelle du Président de la République alors que l'Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC) n'y était soumis. Monsieur Apol

64 Article 1^{er} du décret n°2013-122 du 06 mars 2013 portant conditions de protection spéciale des dénonciateurs, des témoins, des experts et victimes des actes de corruption.

65 En effet, l'article 18 du Décret n° 2012-336 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANLC dispose que celle-ci « peut avoir recours aux organes de l'Etat et/ou à des personnes privées, aussi bien pour conduire des enquêtes que pour aider à la définition et à la mise en œuvre de son plan d'action ».

Emerico Adjovi, journaliste et directeur de publication au quotidien « Le Matinal », évoquant l'hypothèque que fait peser sur cette autorité la tutelle indique :

Moi j'attends de voir, je suis très dubitatif et je ne sais pas s'ils pourront relever des défis. Moi j'aurai préféré que l'ANLC soit indépendante de tout pouvoir mais malheureusement, l'ANLC est sous l'autorité du Chef de l'Etat et pour vous qui êtes dans le pays vous savez que le régime de l'actuel chef de l'Etat est un régime à scandales et je me demande si une institution qui fonctionne sous son autorité pourra véritablement faire ressortir des dossiers dans lesquels le Chef de l'Etat sera impliqué. Moi je pense que la tutelle de cette autorité va lui faire du mal⁶⁶.

Selon la Cour constitutionnelle, cependant, cette tutelle ne pose pas de problème particulier quant à l'autonomie de l'organe. La Cour était appelée à répondre à la question de la conformité de l'article 9, alinéa 4, de la loi aux dispositions conventionnelles de la CEDEAO, de l'Union Africaine et des Nations-Unies sur la corruption qui exigent que l'organe ou les organes prévus pour la prévention de la lutte contre la corruption soient « *indépendants* » et exercent leurs fonctions « *à l'abri de toute influence indue* ». Pour la Cour, « ...la notion de tutelle n'implique pas une subordination entre l'autorité attributaire du contrôle et l'organe contrôlé, à la différence du contrôle hiérarchique qui se fonde sur une subordination entre une autorité supérieure et un organe inférieur ; (...) la tutelle, qui ne s'exerce que dans les cas et sous les formes prévus par la loi, ne comporte pas la possibilité de donner des ordres ; qu'elle organise plutôt des relations de collaboration et œuvre à la préservation de l'intérêt général, contrairement au contrôle ou pouvoir hiérarchique qui comporte pouvoir de nomination, de révocation et pouvoir de donner des instructions ; (...) les délibérations de l'organe sous tutelle sont juridiquement valables, même si leur mise en œuvre suppose l'approbation, dans le cadre de la défense de l'intérêt général, de l'organe attributaire de la tutelle ; (...) à la différence du contrôle hiérarchique, l'organe soumis à tutelle ne reçoit point d'instructions de l'autorité de tutelle ; (...) en outre, l'alinéa 2 de l'article 9 de la loi prévoit « *une réelle autonomie par rapport aux Institutions de la République*. » ; (...) le mode de désignation des membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption, l'élection du bureau laissée à la discrétion des membres, sont autant d'éléments constitutifs de la réelle autonomie de ladite autorité par rapport au pouvoir exécutif ; (...) s'agissant du pouvoir de substitution évoqué par le requérant, il est admis que ce pouvoir reconnu par l'autorité de tutelle n'intervient que pour la préservation de l'intérêt général en cas d'inaction, de défaillance ou de démission de l'organe sous tutelle et après une mise en demeure préalable de l'autorité de tutelle ; (...) la tutelle dont il s'agit n'entraîne donc nullement la subordination de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption au Président de la République. » ⁶⁷

66 Entretien du 20 mai 2014.

67 DCC 11-064 du 30 septembre 2011.

Ressources financières

Il était précisé, en ce qui concerne l'OLC, que son budget de fonctionnement fait partie du budget général de l'Etat et que le président de l'Observatoire en est l'ordonnateur. L'agent comptable quant à lui s'occupe de préparer le projet de budget, de l'exécuter selon les règles de la transparence et de préparer les états financiers dans le cadre de la reddition des comptes⁶⁸. Une fois le projet de budget préparé, il était approuvé par les services des finances. De plus, dans la gestion au quotidien, il faut que ces services veuillent bien mettre les ressources à temps à la disposition de l'Observatoire, et, enfin, c'est encore à ces services que l'Observatoire doit rendre compte des dépenses. Dans ces conditions,

L'institution fonctionnant sur la base de plan de travail annuel (PTA) est amené à renoncer à un certain nombre d'activités pertinentes en raison du budget alloué par le Ministère de l'Economie et des finances. Cette situation s'est particulièrement aggravée en 2012 avec la mise à disposition de l'institution de son budget de fonctionnement dans le mois d'Octobre ! Ce qui ne garantit pas suffisamment l'indépendance de l'institution⁶⁹.

Les textes semblent donner plus d'autonomie à l'ANLC⁷⁰, mais l'article 9 de la loi nouvelle rappelle que l'Autorité est « (...) *sous la tutelle du Président de la République et élabore son budget intégré au budget général de l'Etat(...)* ». Le même texte précise que « Le Gouvernement fixe par décret, le règlement financier de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption. », et que cette autorité « élabore son rapport annuel dont elle adresse copie aux présidents de la chambre administrative et de la chambre des comptes de la Cour Suprême. (...) ». Bien que l'ANLC élabore son propre budget, celui-ci est intégré au budget général de l'Etat et c'est le gouvernement qui fixe par décret le Règlement financier que l'ANLC est tenu de respecter dans l'exécution du budget retenu. L'exigence faite par la loi à l'Exécutif d'avoir à doter l'organe d'un Règlement financier pour lui permettre de fonctionner conformément aux normes et standards définis en la matière est ainsi indispensable à l'exécution des dépenses que l'organisme serait amené à faire.

Les ressources accordées à l'OLC : L'OLC avait régulièrement bénéficié d'une affectation budgétaire du gouvernement de 2004 à 2012. Les budgets étaient à la fois des budgets de fonctionnement et d'investissement et se présentent comme consignés dans le tableau ci-après (au taux de 1USD pour 500FCFA) :

68 Articles 9, 12 et 15 du Décret n° 2008-180 du 08 avril 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'OLC.

69 OLC, *Rapport bilan 2005-2013*, Juin 2013, p. 74.

70 Article 5 de la loi 2011-20 : « *Il est créé ... un organe de lutte contre la corruption doté de l'autonomie financière* ».

Exercice budgétaire	Montant alloué
2004	11.867.500
2005	135.000.000
2006	89.112.250
2007	200.000.000
2008	375.000.000
2009	375.000.000
2010	375.000.000
2011	300.000.000
2012	200.000.000
TOTAL DE 2004 à 2012	2.060.979.750

Source : Observatoire de Lutte contre la Corruption, Rapport Bilan 2005-2013, Juin 2013, p. 15

En ce qui concerne l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF) à l'OLC il se présente comme suit :

- BAD : un appui en équipement d'une valeur de 71.000.000 FCFA en 2005
- Ambassade du Royaume des Pays-Bas : a fait un don en équipement (mobilier de bureau et matériels informatiques et bureautiques) en 2006
- DANIDA : un appui de 17.387.528 FCFA pour la vulgarisation du Plan stratégique National de lutte contre la corruption en 2007
- Ambassade de France : une subvention du Fonds de Solidarité Prioritaire d'un montant de 72.770.700 FCFA de novembre 2011 à août 2013 destinée essentiellement aux enquêtes sur la situation de la corruption, notamment l'édition du Livre Blanc sur l'état de la corruption au Bénin, pour le compte des années 2010 et 2011.

Les ressources accordées à l'ANLC : Plusieurs mois après son installation, l'Agence n'avait ni Règlement financier, ni ressources provenant de l'Etat. Les propos tenus en janvier 2014 par le Président de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption devant la presse sont ainsi très explicites⁷¹. Voir encadre 5.

71 Allocation du président Guy Ogoubiyi de l'ANLC, Janvier 2014, <http://www.24haubenin.info/spip.php?article3177>, consulté le 30 mai 2014.

Encadre 3

« Pour avoir sevré l'autorité de la lutte contre la corruption dans le budget 2014 : Eric Houndété met la pression à Yayi, **4 décembre 2013** »

Le gouvernement n'affiche aucune volonté de lutter contre la corruption en cette fin de mandat du président Yayi. Le député Eric Houndété a constaté que le projet du budget 2014 ne comporte pas une ligne réservée à l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption. Il interpelle alors le gouvernement à ce sujet.

Par une question écrite au gouvernement, le député Eric Houndété marque le président Yayi à la culotte pour ce qui concerne la lutte contre la corruption. En dépit de la profession de foi des gouvernants et le vote de la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, il n'y a pas grand-chose à retenir en termes d'actions concrètes. L'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC) installée par Yayi depuis le 15 mai 2013 ne dispose pas de ressources financières pour accomplir ses missions. Au regard de cette situation déplorable et en application de l'article 111 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le député Eric Houndété a demandé au gouvernement de donner à la représentation nationale les réponses aux questions ci-après : Est-il vrai que l'ANLC n'a pas de budget ? Avec quelles ressources financières fonctionne-t-elle à ce jour ? Pourquoi le gouvernement ne met-il pas à la disposition de l'ANLC les ressources nécessaires pour son fonctionnement ? Combien le gouvernement-a-t-il prévu pour le fonctionnement de l'ANLC au budget 2014 ? A quelle ligne budgétaire se rapporte ces prévisions de ressources ? Dans quelle institution se retrouvent les prévisions y afférentes ? Ce qui gêne dans cette affaire, c'est la tutelle de l'Autorité assurée par le président de la République qui a toujours clamé haut et fort son engagement pour la lutte contre la corruption. Mieux, le président Mathurin Nago vient d'être distingué ambassadeur de l'Afrique pour la lutte contre la corruption pour les efforts faits par le Parlement béninois. Et dans ce contexte, paradoxalement, l'autorité manque de moyen pour traquer les corrompus du pays depuis son installation et risque de ne pas en avoir l'année prochaine. Et pourtant, les corrompus ne sont pas ceux qui manquent dans le pays. L'interpellation est adressée au Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH), depuis le 29 novembre 2013.

<http://www.lapressedujour.net/?p=30159>, consulté le 30 mai 2014.

Relations avec les autres acteurs de la lutte contre la corruption

La loi sur la lutte contre la corruption oblige l'ANLC à « *coopérer avec les organismes visant les mêmes objectifs tant sur le plan national, régional qu'international* »⁷². Mais avant l'ANLC, l'OLC était déjà dans cette même dynamique. Il convient maintenant en rendre compte.

Relations avec la Police et la Justice : Les textes n'ont pas expressément prévu de relations entre l'OLC ou l'ANLC avec la police ou la gendarmerie. Toutefois, l'article 13 du décret portant création de l'OLC prévoit la possibilité pour l'Observatoire d'avoir

72 Article 5 de la loi 2011-20 du 12 octobre portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes.

recours aux organes de l'Etat pour conduire des enquêtes et mettre en œuvre son plan d'action. Cette même possibilité est offerte à l'ANLC par l'article 18 du décret portant AOF de l'Autorité. A ce titre, l'Autorité pourrait être amenée à collaborer avec les unités de police et de gendarmerie dans le cadre des enquêtes. Une telle collaboration ne serait pas possible sans que le Procureur de la République compétent en soit informé, en sa qualité de directeur de toutes les enquêtes ayant lieu dans son ressort.

L'OLC entretenait des relations nourries avec les acteurs de la justice, allant de l'organisation de séminaires au profit des magistrats et auxiliaires de justice, au plaidoyer en vue de l'accélération des procédures et de la reddition des décisions dans un délai raisonnable ; au nombre des membres de l'Observatoire, figurait d'ailleurs un magistrat

L'ANLC collabore avec le pouvoir judiciaire d'une part en faisant des dénonciations au Procureur de la République et d'autre part en prêtant son concours aux autorités judiciaires chaque fois qu'elles en font la demande. Cette collaboration judiciaire est prévue dans l'article 5, alinéas 1^{er} et 7 de la loi 2011-20 du 12 octobre portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes et l'article 10, alinéas 1^{er} et 7 du décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ANLC. Ces dispositions sont conformes à l'article 38 points a) et b) de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption qui porte sur la coopération entre autorités nationales.

L'importance de la collaboration entre l'ANLC et la justice a été soulignée de la manière suivante par un acteur important de la société civile, l'un des plus actifs dans la lutte contre la corruption :

Si le gouvernement laisse à l'ANLC le côté franc et qu'il met à leur disposition des moyens, moi je pense qu'ils peuvent relever le défi, elle va être une institution efficace, à condition que la justice les aide aussi. Quand elle recevra des dossiers, elle est obligée transmettre les dossiers à la justice et il faudra que la justice puisse rapidement clarifier ses dossiers pour que les mis en cause payent pour les bêtises qu'ils auraient commises ou qu'ils soient lavés de tout soupçons. Ce sont les magistrats qui feront qu'on se rende compte de l'efficacité de l'ANLC à travers le règlement des dossiers qu'on leur aurait transféré. Il faudrait que l'ANLC fasse aussi le point des dossiers envoyés au Procureur à la population pour que nous puissions suivre avec eux. Là nous saurons que l'ANLC ne dort pas et là nous saurons à quel niveau leur efficacité a été plombée. Autrement dit, si eux ils envoient des dossiers et que la justice ne se presse pas pour régler ces dossiers et qu'ils se taisent, nous nous dirons que l'ANLC est inefficace alors qu'ils ont envoyé des dossiers qui traînent au niveau de la justice mais le fait de n'avoir pas communiqué avec nous fera qu'on rejettera toute la faute sur eux. Il faut que chacun joue sa partition en temps et dans un délai raisonnable. Ce n'est que comme ça que nous saurons l'efficacité de l'ANLC⁷³.

73 Entretien avec Martin Assogba, président de l'ONG ALCRER (Association de lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme), mai 2014.

Relations avec le Parlement : Parmi les 19 membres composant l'OLC, deux étaient issus de l'Assemblée Nationale. L'OLC entretenait donc une collaboration organique avec le Parlement dans la mesure où il devait aussi produire chaque année un rapport dont copie devait être notifié à toutes les institutions de l'Etat ; cette collaboration découlait en outre du fait que l'OLC faisait des plaidoyers en vue de faire voter par le Parlement certaines lois nécessaires à la lutte contre corruption. A cet effet, l'Observatoire a organisé en juin 2007, un séminaire parlementaire de plaidoyer en vue de l'adoption de la loi portant lutte contre la corruption, puis en septembre 2009, un second séminaire toujours en vue de sensibiliser les membres du Parlement sur l'opportunité de l'adoption de la loi.

Pour ce qui est de l'ANLC, elle peut avoir recours aux organes de l'Etat dont le Parlement, pour conduire des enquêtes et aider à la mise en œuvre de son plan d'action. Les articles 18 et 22 du Règlement intérieur lui prescrivent en outre la notification du procès-verbal d'élection du Président de l'autorité aux Présidents de toutes les institutions de l'Etat (dont celui du Parlement) ainsi que la transmission des avis, communications et revendications aux institutions.

Relations avec les organisations de la société civile : L'OLC a su nouer des alliances stratégiques avec les organisations de la société civile intervenant dans le secteur de la lutte contre la corruption. La plus grande de ces organisations est le front des organisations anticorruption (FONAC). Pour l'un de ses membres,

Ensemble avec l'OLC, le FONAC organisait le 8 décembre de chaque année la journée nationale de lutte contre la corruption. On se retrouvait dans la salle de conférence de l'ADEGIP. Je sais que pour les besoins de l'organisation des élections, l'OLC sollicite l'expertise du FONAC pour aller faire l'observation des élections au plan national. Il est arrivé que les deux structures soient saisies pour le même dossier surtout quand les impliqués de l'affaire sont désespérés, les gens ne sachant pas à qui faire recours saisissaient à la fois à l'OLC et au FONAC. Nous avons parfois conduit des investigations conjointes qui ont abouti. Il est arrivé que des dossiers soient arrivés au FONAC et que nous ayons dit que c'est purement administratif et que ça doit aller devant la chambre administrative de la Cour suprême et nous les renvoyons à l'OLC. Pour ce que je sais et pour ce qui se projette au FONAC, est que l'ANLC a tendu la perche au FONAC pour une certaine collaboration, ce n'est pas officiellement établi mais ils ont souhaité qu'il existe une passerelle entre le FONAC et l'ANLC pour qu'ils puissent travailler en synergie par rapport aux dossiers pour lesquels ils sont saisis pour voir comment on peut jouer dans la complémentarité. Voilà ce que je sais. N'empêche que le FONAC avait créé un cadre de concertation des acteurs de la société civile luttant contre la corruption, donc s'il y a des dossiers de corruptions, nous nous regroupons pour analyser et faire des communiqués, faire des fiches que nous

transmettons au chef de l'Etat pour lui faire des suggestions. Ce cadre existe et fonctionne. Voilà les différents mécanismes de lutte qui existent⁷⁴.

Monsieur Martin Assogba, président de l'ONG ALCRER, confirme :

Nous avons de très belles collaborations parce qu'eux en tant qu'institution de l'Etat ou institution semi-étatique n'ont pas les démembrements et c'est nous qui servons de démembrement à cette institution, que ce soit l'OLC ou que ce soit aujourd'hui l'ANLC. Donc nous travaillons ensemble, puisqu'eux ne connaissent pas le terrain autant que nous, nous nous sommes déjà sur le terrain avec beaucoup de démembrements. Donc eux ils doivent nous faire les questions d'éducation à la base, les questions de sensibilisation et c'est d'ailleurs ce qui se fait. D'ailleurs, l'OLC a organisé beaucoup de séances de sensibilisation auxquelles nous avons participé et l'ANLC est en train de faire pareil aussi. Ces institutions semi-étatiques ne peuvent pas travailler sans nous autre qui existons avant eux et qui avons une meilleure connaissance des populations à la base. C'est nous qui savons et détenons les besoins des populations dans le cadre de la lutte contre la corruption. Donc nécessairement nous sommes des collaborateurs et des partenaires et lorsqu'ils veulent faire un travail de sensibilisation d'éducation et de communication, ils nous associent à ses activités là. (...). Dans le cadre de la collaboration, il y aura certains dossiers que nous allons transférer à l'ANLC car elle a plus de pouvoir que nous donc nous sommes obligés de leur transférer certains dossiers une fois qu'on nous les aura envoyés. Nous, société civile, ne sommes que des « sachants », il y a des dossiers que nous allons dénoncer parce qu'ils sont simples, ils y a d'autres que nous allons leur envoyer car ils sont plus corsés, nous allons leur demander leur aide pour la résolution de ceux-ci. Nous aussi lorsque nous allons organiser des séances de sensibilisation, nous allons les inviter car finalement nous nous battons pour la même cause, celle de lutter contre la délinquance financière⁷⁵.

Relations avec les médias : Les relations entre l'OLC hier, l'ANLC aujourd'hui, avec les médias semblent au beau fixe.

D'après Guy-Constant Ehoumi, journaliste, président de l'Observatoire de la déontologie et de l'éthique dans les Médias (ODEM),

Nous avons de relations avec l'OLC et le FONAC. Quand nous sommes au courant d'une affaire, on se rapproche d'eux pour savoir s'ils sont au courant de telle ou telle affaire, ou parfois ce sont eux qui sont au courant d'une affaire et nous informent et éclairent. Nous y allons pour comprendre, en tant que journaliste

74 Entretien avec Théodule Nouatchi, le 20 mai 2014.

75 Entretien avec Martin ASSOGBA, mai 2014.

d'investigation, on creuse pour savoir ce qu'il y a. Nous nous approchons du présumé coupable également pour qu'il s'exprime aussi et nous mettons les deux déclarations côte à côte et le travail du journaliste s'arrête là. Une simple dénonciation dans la presse doit pouvoir servir d'élément d'investigation pour l'ANLC voire la justice, une simple dénonciation doit servir de début d'élément de recherche.⁷⁶.

Monsieur Apol Emérico Adjovi, Directeur de publication du quotidien privé « Le Matinal », est plus nuancé, mais ne dément pas l'existence de contacts entre les médias et les agences nationales anti-corruption :

Il n'y avait pas de rapport particulier entre les journalistes et l'OLC maintenant l'ANLC. Chaque fois qu'ils ont des conférences de presse, ils nous invitent comme les autres journalistes pour en parler. Par rapport à la presse écrite, lorsqu'on nous donne une information, nous allons investiguer pour vérifier l'information. Quand on reçoit une information, on se rapproche du coupable pour discuter avec lui si cela est nécessaire. Je dis bien si cela est nécessaire. Parce qu'il a parfois des faits qui sont tellement avérés que vous n'avez pas besoin d'aller écouter Jacques ou Pierre avant d'exposer les faits par exemple dans le cas du dossier de NOCIBE (Nouvelle Cimenterie du Bénin), je suis la première personne qui ai parlé de ce dossier au Bénin parce que j'ai eu accès à la convention que le monsieur a signé avec l'Etat Béninois. J'espère que l'ANLC va pouvoir se saisir de ce dossier parce que l'Etat béninois perd beaucoup dans ce dossier⁷⁷.

Encadre 4 : Allocution du président de l'ANLC

- Monsieur le Président du Conseil National du Patronat de la Presse et de l'Audiovisuel du Bénin,
- Monsieur le Président de l'Union des Professionnels des Médias du Bénin,
- Monsieur le Président de l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les Médias,
- Monsieur le Directeur de la Maison des Médias Thomas Mégnassan,
- Mesdames et messieurs les membres des Bureaux des Organisations faitières et structures spécialisées des Professionnels des médias,
- Mesdames et messieurs les responsables d'organes, et professionnels des médias,
- Mesdames et messieurs.

Je voudrais vous remercier, très sincèrement, aux noms de mes collègues membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption, et en mon nom propre, pour

76 Entretien avec l'intéressé, le 19 Mai 2014

77 Entretien avec l'intéressé le 20 Mai 2014.

avoir répondu à notre sollicitation. Je sais que notre initiative a pu paraître insolite pour certains qui croient, peut-être à juste titre, que l'ANLC devrait plutôt inviter les médias ou organiser elle-même la présente cérémonie. Mais, voyez-vous, quand on peut faire simple, pourquoi se compliquer la vie ? L'ANLC sait bien que la Maison des Médias est le lieu de rencontres et d'échanges des acteurs des médias et comme nous ne disposons pas encore d'un siège digne du nom et d'un cadre approprié pour vous recevoir, nous avons préféré aller à votre rencontre. Merci donc de nous accueillir chez vous !

Cela dit, et déférant aux usages républicains, je voudrais vous formuler les voeux les meilleurs pour l'année 2014. A vous tous, Présidents des organisations faitières et structures spécialisées des médias, et membres des différents bureaux respectifs, Directeurs d'organes de médias et professionnels des médias de tous les corps et catégories, aux membres de vos familles respectives, à vos proches et collaborateurs, je voudrais souhaiter que l'année 2014 accorde le plein épanouissement, une excellente santé, une clairvoyance remarquable, la paix du cœur, la prospérité et le bonheur de vivre et d'être utile pour la société et pour notre pays le Bénin.

« Les médias, souvent appelés quatrième pouvoir après les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, jouent peut-être un rôle plus important que les autres pouvoirs, dans la mesure où » c'est à travers les mass médias qu'une nation communique avec elle-même et avec les autres nations. C'est de cette manière que les autorités au sein d'une nation [...] sont sensibilisées aux problèmes et aux aspirations du peuple qu'elles sont censées servir. En revanche, c'est à travers ce même mécanisme que le peuple apprécie la capacité et les politiques de ces autorités. » Partant de cette réalité, je voudrais souhaiter que durant l'année 2014, et encore mieux que par le passé, les médias béninois se mobilisent pour jouer leur partition dans ce combat contre la gangrène de la corruption afin que les différentes synergies concourent à rassurer nos populations, apaiser une opinion publique internationale très sceptique, au regard d'un certain nombre de comportements très peu recommandables dans toutes les sphères de la société.

En ce qui nous concerne à l'Autorité Nationale de Lutte contre la corruption, nous entendons, en tout cas compter sur vous pour mener à bien la mission à nous assignée par le peuple à travers la loi 2011-20 du 12 octobre 2011 portant Lutte contre la Corruption et autres infractions connexes en République du Bénin ; laquelle mission est déclinée dans l'article 5 de la loi précitée.

Source : Extraits de l'Allocution du président Guy Ogoubiyi, Président de l'Autorité Nationale de lutte Contre la Corruption (janvier 2014) à la Maison des Médias Thomas Mégnansan pour présenter en son nom et au nom de son institution ses civilités de début d'année à la presse, <http://www.24haubenin.info/spip.php?article3177>, consulté le 30 mai 2014.

Relations avec le public : En dehors des activités de sensibilisation et d'éducation évoquées plus haut, les relations entre l'OLC/ l'ANLC et le public peut prendre d'autres formes.

Aux termes de l'article 4 du Décret 2008-180 du 08 avril 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'OLC, l'institution est chargée entre autres de « *veiller à*

la publication et à la vulgarisation de tous les textes qui répriment la corruption ». A cet égard, l'OLC n'a pas manqué à ses devoirs⁷⁸. On pourrait citer par exemple :

- L'édition en 20 000 exemplaires d'une plaquette synthèse du Plan stratégique national de lutte contre la corruption en 2007
- L'édition en 2009 d'un recueil de textes réprimant la corruption en république du Bénin (2000 exemplaires), d'un recueil des textes régionaux portant sur la lutte contre la corruption (2000 exemplaires), d'un recueil de textes internationaux portant sur la lutte contre la corruption (2000 exemplaires), d'un recueil de textes relatifs aux corps de contrôle en République du Bénin (2000 exemplaires).
- La réalisation d'affiches diverses en différents formats portant des messages de prévention, de sensibilisation et de lutte contre la corruption en direction des agents publics, des enseignants, des électeurs, des juges, des citoyens en général.

L'article 4 du décret n° 2008-180 du 08 avril 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'OLC, prévoit aussi entre autres que l'organe anti-corruption doit « produire chaque année un livre blanc sur l'état de la corruption au Bénin ». Ce document dresse le portrait de la corruption au Bénin, son évolution ou sa régression, ses méthodes, les principaux acteurs, les scandales et le traitement qui leur a été réservé. L'OLC a publié au cours de cérémonies officielles de lancement, les livres blancs sur l'état de la corruption éditions 2007, 2008 et 2009 ; Les éditions 2010 et 2011 ont aussi été publiées plus tard.

Les mêmes obligations pèsent désormais sur l'ANLC. Conformément à l'article 56 du Règlement intérieur du 22 mai 2013, l'ANLC a une double obligation annuelle de publication. En effet, chaque année l'ANLC doit publier un rapport d'activités et un Livre blanc. Ce dernier doit dresser l'état de la corruption au Bénin ; son évolution ou régression, ses méthodes, les principaux acteurs et les scandales et le traitement à eux réservé.

L'article 58 du Règlement Intérieur du 22 Mai 2013 prévoit par ailleurs que l'ANLC doit se doter d'un site Internet qui lui donnera non seulement de la visibilité, mais aussi lui permettra d'assurer l'information du public en rendant accessible les résultats de ses actions et toutes les informations de caractère général sur la corruption. Le site internet de l'OLC⁷⁹ jouait ce rôle par le passé.

Il faut enfin signaler que pour les élections législatives et présidentielle de 2011, l'OLC avait mis en place un numéro vert (81 00 00 08) qui a permis aux citoyens de joindre gratuitement l'institution.

78 OLC, *Rapport bilan 2005-2013*, pp. 31 et suivantes.

79 Article 36 des Statuts de l'OLC

E. Evaluation critique

La faiblesse de la volonté politique est manifeste dans les échecs successifs de la lutte contre la corruption au Bénin. Le coup de semonce du MCA a révélé au grand jour que les apparences et les discours ne faisaient que cacher l'état réel de la situation insatisfaisante de la lutte contre la corruption au Bénin. Malgré les textes et les institutions, les résultats sont largement en deçà des attentes.

Le coup de semonce de la MCA

En fin 2013, l'opinion publique béninoise apprend avec effarement que le programme américain *Millennium Challenge Account* signé le 22 février 2006 entre le *Millennium Challenge Corporation* (MCC) et la République du Bénin et qui avait fait bénéficier le pays d'un Accord de Don de 307,298 millions de dollars US (environ 147,50 milliards de FCFA) ne serait pas renouvelé. Ce programme avait permis de réaliser plusieurs avancées en termes de réformes et d'infrastructures dans les domaines du foncier, de l'accès aux marchés (amélioration de l'environnement des affaires), de l'accès à la justice, etc. L'évaluation de la mise en œuvre du programme avait pourtant recommandé l'éligibilité du Bénin pour un second compact. D'après Jonathan Bloom, vice-président du MCC en charge des opérations de mise en œuvre des compacts⁸⁰ pour l'Afrique, lors de l'examen du dossier du Bénin par le Conseil d'administration du MCC, « sur le total de 50% demandé, le Bénin a pu réunir 49%. La seule chose qui lui a fait perdre l'éligibilité pour le 2^e compact est l'indicateur de la corruption. (...) Le vote pour le Bénin se fera, mais pas en mai 2014, comme prévu entre-temps. Il sera fait courant décembre 2014 si l'indicateur de la corruption s'améliore. (...) Le renouvellement du 2^e compact dépend des Béninois »⁸¹.

La décision du MCC était annoncée alors même que quelques actions d'éclat avaient été posées quelques mois plus tôt, comme la transmission à l'Assemblée nationale, en janvier 2013, aux fins d'engagement de poursuites devant la Haute Cour de Justice des dossiers où cinq anciens ministres étaient soupçonnés de faits susceptibles d'être qualifiés de corruption ou d'infraction assimilée. Il s'agissait des :

- Anciens Ministres François Noudegbessi de l'urbanisme et Soulé Mana Lawani des Finances dans l'affaire de construction du nouveau siège de l'Assemblée nationale ;
- Ancien Ministre Rogatien Biaou des affaires étrangères dans l'affaire de vente d'un domaine appartenant au Bénin aux USA ;
- Ancien ministre Soulé Mana Lawani des Finances dans le dossier de la préparation du sommet CEN-SAD au Bénin ;

80 Les « compacts » sont les accords signés entre le MCC et les Etats bénéficiaires.

81 Quotidien *La Presse du Jour* du 17 décembre 2013, in <http://www.lapressedujour.net/?p=30356>, consulté le 19 juillet 2014. Il faut noter que finalement, grâce à des efforts très élevés au cours de la période d'observation, le pays a pu finalement obtenir son deuxième compact. Mais, ces efforts ponctuels ne doivent pas tromper sur l'essentiel, le manque de volonté politique, notamment sur certains dossiers de grande corruption où les preuves accablent des proches du président de la République sans que les dossiers.

- Ancien Ministre Armand Zinzindohoue de l'intérieur dans le dossier d'escroquerie des compagnies ICC services et consorts⁸² ;
- Ancien Ministre Kamarou Fassassi de l'énergie dans le dossier d'acquisition des groupes électrogènes.

Les communicateurs de la Présidence de la République avaient alors chanté en chœur la détermination d'un homme- le chef de l'Etat- à chasser dans son propre camp. Les médias ont donc saisi l'affaire de la non reconduction du MCA pour s'en donner à cœur joie comme en témoignent certains titres sensationnels : « *Echec au deuxième compact du MCA, le règne de la corruption fait tomber le Bénin* » (journal *Adjinakou* du 12 décembre 2013) ; « *La lutte contre la corruption au Bénin : un véritable folklore* » (journal *Le Confrère de la Matinée* du 13 décembre 2013) ; « *Inéligibilité du Bénin au MCA, une prime à la mal Gouvernance* » (journal *L'actualité autrement* du 13 décembre 2013).

Perception contre réalité

Il est vrai, le pays dispose d'un plan stratégique de lutte contre la corruption adopté lors d'un séminaire le 30 Octobre 2001. Ledit plan se présente comme un programme national anti-corruption dont la mise en œuvre est censée renforcer le système national d'intégrité. La stratégie adoptée pour la mise en œuvre du Plan est bâtie autour de 9 points fondamentaux, à savoir :

1. Démontrer la volonté politique du gouvernement ;
2. Promouvoir des réformes administratives et institutionnelles ;
3. Etablir un cadre légal et efficace de lutte contre la corruption ;
4. Poursuivre l'assainissement des finances publiques et accroître le rendement des ressources publiques ;
5. Consolider et renforcer la primauté du droit ;
6. Assainir le secteur du transport ;
7. Renforcer l'action de la société civile ;
8. Renforcer les attitudes et l'éthique des fonctionnaires et améliorer leurs rémunérations ;
9. Adopter une approche réaliste dans la mise en œuvre des politiques anti-corruption.

Certaines des activités prévues dans ce plan stratégique ont connu un début de mise en œuvre, comme par exemple, la promotion de réformes administratives et institutionnelles (Informatisation des opérations et créations de guichets uniques, la mise en place – sur papier pour l'instant- d'un mécanisme de recrutement aux hauts emplois techniques

82 Les services d'instruction des dossiers auprès de la Haute Cour de Justice ont abouti à un non-lieu le concernant et concernant aussi son collègue Kamarou Fassassi, ce qui signifie que les faits ne sont pas établis à leur égard et ne justifient pas de poursuite contre eux. Mais le Parlement qui devrait consacrer cette situation en votant probablement contre leur mise en accusation n'en a jamais eu l'occasion.

de l'administration), la généralisation des manuels de procédure dans l'administration publique, l'adoption de lois dans divers secteurs, l'élévation du niveau de conscience des citoyens sur les méfaits de la corruption sur le développement socio-économique national, les sanctions infligées à certains agents de l'Etat reconnus coupables d'actes de corruption⁸³.

Le Gouvernement a même récemment amorcé un processus de mise en œuvre de la loi anti-corruption du 12 octobre 2011 par, notamment, l'institution et la mise en place de l'ANLC⁸⁴ ; la nomination de ses membres⁸⁵ ; la définition des modalités d'application de ses dispositions sur la déclaration du patrimoine et sur le conflit d'intérêt⁸⁶ ; et l'identification des mesures de protection des dénonciateurs, témoins, experts et victimes des actes de corruption⁸⁷.

Toutefois, en dépit de tous ces efforts, la situation réelle de la corruption, ou plus exactement, la perception qu'en ont les populations semble sinon dramatique, tout au moins fortement mitigée. L'indice de perception de la corruption de l'ONG internationale *Transparency International* mesure les niveaux de perception de la corruption du secteur public dans un nombre considérable de pays et de territoires. Cet indice classe le Bénin au 94^{ème} rang sur 177 pays en 2013. L'analyse du tableau ci-dessous montre une amélioration du classement du Bénin. Le Bénin a intégré cet indicateur de TI en 2004 et y figure jusqu'à nouvel ordre. En dix ans, le score du Bénin a été multiplié par dix, passant de 3,2 en 2004 à 36 en 2013⁸⁸. Cette progression est le signe d'une amélioration, même timide, de la lutte contre la corruption.

Année	Score	Rang/nombre pays
2012	36	94/177
2011	3	100/183
2010	2.8	110/178
2009	2.9	106/180
2008	3.1	96/180
2007	2.7	118/179
2006	2.5	121/163
2005	2.9	88/158
2004	3.2	77/145

83 ANLC, *La situation de la corruption au Bénin*, septembre 2013, pp. 6-8.

84 Décret n°2012-336 du 02 octobre 2012 portant Attributions Organisation et Fonctionnement de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption. Site internet : www.anlc.bj.

85 Décret n°2013-241 du 08 mai 2013 portant nomination des membres de l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption.

86 Décret n° 2012-338 du 02 octobre 2012 portant modalité d'application des articles 3 et 10 de la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

87 Décret n°2013-122 du 06 mars 2013 portant condition de protection spéciale des dénonciateurs, des témoins, des experts et victimes des actes de corruption.

88 Voir <http://transparency-france.org/>.

D'après le rapport de l'ONG *Transparency International* sur l'indice de perception de la corruption, publié mercredi 3 décembre 2014, le Bénin a encore amélioré légèrement son classement car il se trouve être le 12e pays africain le moins corrompu. Sur les 175 pays objets de l'étude, le Bénin occupe le 80ème rang avec un indice de 39/100, Il fait moins bien que le Botswana (indice 63/100) ; le Cap Vert (indice 57/100), les Seychelles (indice 54/100), le Lesotho, la Namibie et le Rwanda (indices 49/100), le Ghana (indice 48/100), l'Afrique du Sud (indice 44/100), le Swaziland (indice 43/100) ; Sao tomé & Príncipe (indice 42/100), le Sénégal (indice 43/100) et la Tunisie (indice 40/100). Dans l'espace CEDEAO, outre le Cap Vert, le Ghana et le Sénégal, le Bénin avec son 80ème rang pour un indice de 39/100, passe devant le Burkina Faso. La Côte d'Ivoire, le Togo et le Nigeria occupent respectivement le 85ème rang (indice 38/100), 115ème rang (indice 35/100) et le 126ème rang (indice 29/100)⁸⁹.

Cette amélioration de l'indice de perception de la corruption n'occulte pas la prégnance de la corruption dans la société béninoise, principalement dans certains domaines d'activité. Ainsi, selon les populations, les secteurs les plus minés par la corruption se classent dans l'ordre décroissant comme suit : Douane, Police et gendarmerie, Justice, Impôts, Marchés publics, Fonction publique, Mairie, Trésor public, Santé, Médias, Enseignement, Eaux et forêts⁹⁰. La corruption au Bénin est donc une réalité qui affecte les béninois au quotidien et particulièrement dans le secteur public.

Ces résultats mitigés sont dus aux difficultés rencontrées, qui selon l'Autorité nationale de lutte contre la corruption elle-même sont :

- L'insuffisance des ressources financières allouées aux structures et institutions ayant la charge de la mise en œuvre du Plan ;
- La faiblesse de la volonté politique ;
- L'insuffisance de personnels qualifiés, etc⁹¹.

On ne saurait reprocher au Bénin de n'avoir pas adopté les mesures qui s'imposent pour se doter d'un cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption. L'OLC a su tirer son épingle du jeu en menant une série d'activités qui ont donné à l'institution ses lettres de noblesse. Seulement, cette organisation aurait pu faire beaucoup mieux si elle avait été accompagnée comme il le fallait. Elle a ainsi déploré :

- la faiblesse de la conscience citoyenne : nonobstant les actions d'éducation et de sensibilisation menées par l'OLC, il est noté un manque de soutien de l'institution de la part d'une frange de la population. Cette faiblesse de la conscience citoyenne a induit par moment des prises de position de certains citoyens qui frisent un encouragement aux corrompus sur certaines affaires dénoncées par l'institution ;
- la lenteur des procédures judiciaires ;

89 <http://www.africatopsuccess.com/2014/12/04/benin-12eme-pays-africain-le-moins-corrompu/>

90 Observatoire de Lutte contre la Corruption, *Livre blanc sur la perception de la corruption au Bénin*, 2011, p. 41.

91 Ibidem.

- la très faible volonté politique, notamment le manque de réaction des autorités compétentes à infliger des sanctions aux cadres indécents, voire leur promotion, le manque d'empressement à adopter certains textes de lutte contre la corruption, ou encore l'asphyxie financière de l'organe comme ce fut le cas pour l'OLC (qui déplore l'insuffisance criarde des ressources mises à sa disposition), mais encore plus gravement pour l'ANLC, en tous cas, dans les premiers mois de son activité⁹².

Faiblesse de la volonté politique

L'absence de volonté politique sincère de la part du gouvernement de combattre la corruption semble malheureusement être le principal obstacle au succès de l'ANLC qui vient de remplacer l'OLC. Comment comprendre en effet ses difficultés financières qui l'assaillent depuis son installation officielle et qui l'empêchent de fonctionner ? Quand les ressources financières finissent par être débloquées, c'est l'absence de Règlement financier qui empêche l'institution de dépenser les ressources pourtant mises à sa disposition. Tout se passe comme si c'est pour faire plaisir aux partenaires techniques et financiers que l'organe a été mis en place. Ce constat est partagé par la majorité des personnes interrogées⁹³. C'est ce que confirme aussi le président de l'ANLC lors de ses propos devant les médias en janvier 2014. Il est difficile de ne pas partager ce point de vue.

Encadre 5 : Propos tenus par le président de l'ANLC lors de la présentation des vœux aux médias en janvier 2014.

« Malgré (...) la bonne intention maintes fois affichée par son Excellence, Monsieur le Président de la République, l'ANLC est très tôt apparue, plus comme un organe vulgaire, mis en place plus pour contenter les partenaires techniques et financiers et peut-être pour servir d'épouvantail à une certaine opinion publique, que comme une structure en qui l'Etat, qui l'a pourtant créée, accorde vraiment un crédit. En effet, après leur prestation de serment, les membres de l'Autorité ont eu la première désillusion de constater qu'aucun cadre d'accueil ne leur était réservée et qu'aucun budget ne leur était prévu. Mais l'Audience avec le Président de la République le 12 juillet dernier a rassuré plus d'un.

Seulement l'espoir a été de courte durée, car toutes les sollicitations en direction du Ministère de l'Economie et des Finances, sont, pour la plupart, restées sans suite ; et le recours au Secrétaire Général de la Présidence de la République n'a pas non plus fait avancer les choses. Ainsi l'ANLC a évolué sans crédit, donc sur des dettes et des demandes de moratoire qui n'ont pas toujours porté leurs fruits. L'étude en Conseil

92 OLC, rapport bilan 2005-2013, pp. 73 et suivantes.

93 Entretiens avec Guy-Constant Ehoumi, Journaliste, président de l'Observatoire de l'éthique et de la déontologie dans les médias, Apol Emerico Adjovi, journaliste, directeur de publication du quotidien privé *Le Matinal*, Théodule Nouatchi, juriste, membre du Front des organisations anti-corruption (FONAC), Martin Assogba, Président de l'ONG ALCRER et Félicien Chabi Zacharie, député, Cotonou, mai 2014.

des Ministres du projet de règlement financier envoyé au Secrétaire Général du Président de la République depuis le mois de septembre dernier se fait toujours attendre. Pendant ce temps, Seulement l'espoir a été de courte durée, car toutes les sollicitations en direction de l'opinion et bien d'autres institutions internationales interpellent l'ANLC sur diverses préoccupations en matière de gouvernance. Suite à notre dernière sortie médiatique, nous avons pu constater le déblocage du crédit accordé à l'Autorité pour la période de mai à décembre 2013. Ce qui nous a permis de régler nos arriérés de dettes, de payer le personnel occasionnel, ainsi qu'une avance sur indemnités aux membres de l'Autorité.

Aussi avons-nous achevé l'élaboration de certains documents de projets ou plans de travail. L'année 2014 doit nous permettre donc de prendre notre envol et d'impacter positivement le quotidien de tous ceux qui font de la lutte contre la corruption un leitmotiv. Pour ce faire, il faudrait bien que les moyens nécessaires soient mis à notre disposition. Selon les informations que nous avons pu recueillir à travers vos publications sur le budget de l'Etat, au titre de 2014, rien ne serait prévu pour l'ANLC pour cette année. Ce serait bien dommage, car nous pensons avoir fait le nécessaire afin que notre budget soit intégré au budget général de l'Etat. Mais loin de nous décourager, nous allons continuer à nous battre car aucune lutte contre la corruption ne peut prospérer sans une volonté politique inébranlable, traduite dans les faits par la mise à disposition des moyens adéquats et le juste châtement pour les responsables indélébiles.

Le Président de la République en est d'autant plus conscient qu'il a promis à plusieurs reprises lors des cérémonies de présentations des vœux à diverses structures sociales de faire de la lutte contre la corruption l'un des axes majeurs de sa gouvernance durant 2014, en mettant, entre autres, les moyens à la disposition de l'ANLC. Nous avons grand espoir que cela sera fait car en privant l'ANLC du minimum de moyens pour son fonctionnement et ses activités, notre Gouvernement scierait l'arbre qu'il a lui-même planté, et qui pourrait lui servir d'ombrage.

Car également si on peut déplorer la décision défavorable au pays pour ce qui est du second compact du *Millenium Challenge Account*, on peut affirmer que tout n'est pas encore perdu. Il suffit de se reprendre et de mener les actions idoines pour amorcer un véritable recul de la gangrène de la corruption. Dans ce cadre, l'ANLC compte engager plusieurs actions dans divers domaines de sa compétence. Il s'agira pour notre organe de faciliter la vie aux populations les plus vulnérables qui finissent par se résigner face au rouleau compresseur du fléau de la corruption. Déjà, sur la base du crédit mis à la disposition en 2013, l'ANLC va entamer dans les semaines à venir des actions de prévention et d'appropriation de la loi sur la corruption. Certaines de nos actions transformées en conditionnalité d'appui budgétaire pour le Bénin par la Banque Mondiale sont inscrites en priorité de nos activités pour cette année. A cet effet, nous demandons aux Ministères et Institutions qui ne nous accordent pas leurs franches collaborations, de tenir hautement compte de l'enjeu pour le bonheur de notre pays. »

Source : <http://www.24haubenin.info/spip.php?article3177>, consulté le 30 mai 2014.

Il peut paraître surprenant d'évoquer la faiblesse de la volonté politique quand des anciens ministres sont traduits devant la Haute Cour de Justice, quand de nombreux textes ont été initiés et adoptés par les politiques, quand, tous les jours, des discours et déclarations vont dans le sens d'une lutte sans merci contre la corruption.

Mais, il faut se rendre à l'évidence que toutes ces actions sont des actions de surface. Des faits objectifs montrent par exemple qu'il a fallu, pour les partenaires techniques et financiers, monter le ton à plusieurs reprises avant que les instruments juridiques initiés par les acteurs politiques ne connaissent un aboutissement, leur adoption. Une loi aussi importante que le code de procédure pénale, après son adoption par l'Assemblée nationale, a beaucoup trainé dans les tiroirs de l'administration avant d'être promulgué et publié au Journal officiel. Même après sa publication, des résistances de toute sorte ont entravé et retardé son application de sorte que, dans certains dossiers de justice, il a fallu d'abord que la Cour suprême casse des arrêts de certaines cours d'appel ne visant pas le nouveau code de procédure pénale avant que les magistrats concernés ne se ravisent à entamer l'application de ce nouvel instrument. Les dossiers d'anciens ministres envoyés en justice le sont en toute connaissance de ce que, tels que les textes sur la responsabilité pénale des membres de gouvernements pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions sont écrits de nos jours, aucune de ses poursuites n'aboutira compte tenu de la complexité de la procédure, des majorités qualifiées de voix de députés exigées pour leur aboutissement, et, plus grave encore, du caractère incomplet, inopérant et confus des textes censés servir de base au jugement de ces (anciens) ministres.

Tout ceci se passe alors que chaque année les responsables de la Haute Cour de Justice (qui compte six députés sur ses treize membres) n'arrêtent pas d'interpeller les acteurs politiques sur la nécessité de réécrire les textes de la Haute Cour de Justice si l'on veut vraiment aller au-delà des effets d'annonce dans les médias et aboutir à de vrais jugements d'anciens ministres.

En ce qui concerne les directeurs de société, les députés et/ou hommes d'affaire impliqués dans des dossiers de malversation, nombreux sont promus au cabinet du président de la République sans que le moindre éclairage ne soit apporté aux faits qui leur sont reprochés et qui sont rapportés par les médias sur dénonciations répétées des ONG ou de l'Agence anti-corruption. On a le sentiment que les autorités politiques narguent le peuple, les médias, les organisations de la société civile, et même la justice ordinaire, car, comme le révèlent certains magistrats, il faut énormément de courage à un Procureur de la République, placé sous la hiérarchie de l'autorité politique qu'est le ministre de la Justice, pour entamer et poursuivre un dossier de lutte contre la corruption. Il craint tout simplement pour sa carrière gérée entièrement par les acteurs politiques. Même les juges censés être indépendants n'échappent pas à cette crainte car le dispositif mis en place pour assurer une certaine objectivité dans leur nomination et avancement, à savoir le Conseil Supérieur de la Magistrature, a fonctionné ou fonctionne même encore sans la présence de certains de leurs pairs et aînés censés les défendre dans les dossiers de nomination ou d'avancement. On assiste donc à une plus grande politisation du Conseil Supérieur de

la magistrature à une réduction de sa dimension technique et objective. Les politiques membres de l'organe sont au complet, mais certains magistrats devant rendre, par leur présence, cet outil plus technique, voient leur désignation retardées pour de multiples raisons. Les nombreuses grèves de magistrats n'ont pas beaucoup fait évoluer la situation.

Dans ce contexte, certaines personnes sont peut être poursuivies, mais c'est parce que, soit ils n'ont pas eu la couverture politique, soit, ils finissent par bénéficier de libertés provisoires qui, en fait, sont des libertés définitives, car le dossier n'est plus évoqué par la suite.

D'un autre côté des faits de corruption sont mis à nue dans des enquêtes menées par l'Inspection Générale d'Etat, mais les rapports confidentiels de cet organe ne sont pas transmis à l'Agence anti-corruption ni à aucun autre organe de l'Etat comme la Justice. Ces rapports sont utilisés comme monnaie d'échange pour obtenir la fidélité politique de certains acteurs, directeurs, élus locaux ou hommes d'affaire. Un ministre de la République a été lui-même humilié par une garde à vue de plusieurs jours pour avoir osé transmettre le dossier d'un de ces prédécesseurs à la Justice, croyant bien faire. Un directeur de société a subi le même sort, limogé et placé en garde à vue pendant quelques jours pour avoir, selon ses propos et des lettres publiées dans les médias, résisté à des demandes fantaisistes de son Conseil d'administration sur le décaissement frauduleux de certains fonds. Certaines précautions ou dénonciations prises ou faites par d'autres conseils d'administration pour éviter des utilisations frauduleuses de fonds par les directeurs généraux d'entreprises publiques n'ont pas été respectées par ceux-ci. Même des rapports d'enquêtes de cabinets internationaux choisis unilatéralement par le Gouvernement l'ont démontré en allant parfois en contradiction avec les conclusions de l'Inspection Générale d'Etat. Malgré cela, la justice ordinaire n'a jamais été saisie pour faire la lumière sur ces comportements, afin de confirmer ou non les soupçons qui pesaient sur ces directeurs. Certains qui ont été contraints à la démission par les mouvements de syndicats ont été nommés à la présidence de la république dans ce flou au sujet de leur gestion. C'est ainsi qu'un directeur en conflit avec son Conseil d'administration et qui bénéficie de la présomption d'innocence mais dont certains faits de gestion ont été dénoncés publiquement, abondamment et de façon continue et répétée, n'a jamais eu l'occasion de se défendre laissant dans le doute plusieurs observateurs. Il a néanmoins été promu à un poste au cabinet du président de la République.

L'échange de lettres ouvertes et de communiqué entre un député à l'Assemblée nationale et la présidence de la République montre à quel point la question de la lutte contre la corruption est prise en otage par les acteurs politiques.

Encadre 6 : Echanges de courriers entre un député et la présidence de la République sur des présumées affaires de corruption.

Comlan Léon AHOSSI
Député à l'Assemblée Nationale
Porto-Novo
Cotonou, le 27 janvier 2015
Objet : Lettre Ouverte à Monsieur Boni YAYI

Mon Cher Président,

Le 09 Septembre 2014, je vous ai fait parvenir une lettre fermée, écrite de ma main. Je vous avais expliqué les raisons de ce choix, dont surtout mon désir que le contenu reste pendant longtemps entre vous et moi. C'est vrai que j'ai constaté que vous n'en avez tenu aucun compte, sauf quelques allusions que vous avez faites à l'occasion de votre campagne active à travers le territoire.

Aujourd'hui, je vous adresse une lettre ouverte en raison de la gravité du contenu, mais aussi et surtout parce que ce contenu a besoin d'être su de notre peuple.

Oui, si vous-même ne changez pas de conception du pouvoir et de l'utilisation qu'il faut faire du bien public, vos proches, notamment les ministres « puissants » et vos suppôts FCBE ne pourront que continuer de n'avoir aucun souci du bien public, surtout en cette période d'incertitude où ils ne savent pas ce que sera l'après 2015, et surtout l'après 2016.

C'est en droite ligne de l'indignation que suscitent les actes qu'ils posent que je vous adresse la présente lettre ouverte avec Information à tout notre peuple. De quoi s'agit-il ?

J'ai sous la main, depuis octobre 2014, des documents d'actes délictueux commis à partir du COS/LEPI. J'attendais de boucler l'information pour réagir, mais en raison du blocage intervenu au niveau de mes sources aussi bien en France qu'au Bénin, j'ai décidé de vous livrer le petit bout que j'ai, petit bout parce que le scandale remonterait jusqu'à la CPS/LEPI.

Ceux avec qui je fais le travail ont peur, et m'invitent à l'abandon. Mais comme vous avez pu vous en rendre compte, je ne sais pas avoir peur, même s'ils sont allés jusqu'à faire allusion à la tentative d'assassinat de monsieur Martin ASSOGBA, Président de l'ONG ALCRER. Je les comprends, mais je ne veux pas être pessimiste à ce point, peut être que la suite leur donnera raison. Advienne que pourra.

J'ai sous la main disais-je des documents, (multipliés et donnés à des personnes ressources) qui révèlent des choses troublantes. La Société BUSINESS et ENGINEERING SARL, BP 213 Abomey-Calavi, IFU 3201100089819- a reçu un transfert de fonds de GEMALTO S.A, un opérateur technologique recruté par le COS/LEPI dans le cadre des travaux de correction de la liste. Les actionnaires de cette société sont :

1. Monsieur Karimou CHABI-SIKA, professeur en Electro-technique demeurant à ABOMEY-CALAVI, Quartier Agori, né à TCHAOUROU (République du Bénin) le 12 février 1955, titulaire du passeport diplomatique numéro05 BD 09671, délivré par le Ministère des Affaires Etrangères le 21 mai 2007, de nationalité Béninoise, actionnaire à 60% ;
2. Monsieur Ayeshoro Mahmoud AMADOU demeurant à Cotonou carré numéro657 JERICH02, né à PARAKOU (République du Bénin) le 4 mars 1977, titulaire de la Carte Nationale d'Identité numéro 200422465 délivrée par la circonscription urbaine de Cotonou, de nationalité béninoise, actionnaire à 40%.

Registre de commerce : RCCM N° RB/COT/07B1790.

Les principaux partenaires de la société sont : GEMALTO et autres. GEMALTO est installé en France, et il est à noter que c'est le seul partenaire de la Société BUSINESS ENGINEERING SARL qui ait été identifié à ce jour. Le volume d'affaires avec GEMALTO SA est estimé à plus de 200.000.000 FCFA, attendus dans le cadre de la réalisation de la LEPI. Monsieur Ayeshoro Mahmoud ADAMOU a déclaré «l'associé, monsieur Karimou CHABI-SIKA a un contrat de prestation avec GEMALTO S.A basée en France, société qui a un contrat avec l'Etat Béninois pour la correction de la LEPI ».

BUSINESS ENGINEERING SARL a ouvert un compte bancaire à ECOBANK Bénin sous le Numéro 0070121107206002.

Un transfert a été fait de Paris sur le compte le 13 juin 2014 d'un montant de 105.390.525 FCFA. Il est à noter que cette somme a été vidée du compte avant le 18 juin 2014.

En effet, par chèque N° 1000001 et 1000002 et 1000003 en dates respectives des 13 juin 2014 et 16 juin 2014, monsieur TIAMIYOU O.A. Waïdi a retiré les sommes de 50.000.000 francs CFA, 39.075.572 francs CFA et 1.000.000 francs CFA. Monsieur AMADOU A. Mahmoud par chèque numéro 1000004 du 13 juin 2014 a retiré la somme de 6.000.000 francs CFA. Madame AZAVE Moïbatou, par chèques numéros 1000005 et 1000009 des 16 et 17 juin 2014 a retiré respectivement les sommes de 1.000.000 francs CFA et 4.000.000 francs CFA. Monsieur AGASSOUSSI Mathieu par chèque numéro 1000007 a retiré la somme de 545.000 francs CFA. Le reste de l'argent partira ensuite en petites tranches.

A la suite des fuites survenues dans les investigations, je n'ai pu entrer en possession du reste de la documentation. L'opération se serait poursuivie selon certaines sources par des transports d'argent liquide entre un pays voisin où GEMALTO S.A aurait également une antenne et le Bénin. Ce qui est constant à ce jour, c'est que le compte ne tourne plus et aurait été en fait ouvert juste pour servir à ce transfert de fonds.

Mais ce qu'il est également important de retenir, c'est qu'au niveau du COS/LEPI, il a été mis en place deux commissions, l'une ayant à charge les questions d'évaluation des besoins en ressources humaines et du recrutement du personnel, la seconde

devant s'occuper des questions financières ; c'est cette seconde commission, présidée par un certain Karimou CHABI-SIKA, qui a eu à soutenir en plénière, le recrutement de l'opérateur technologique, GEMALTO S.A, et l'argument phare bien articulé par le président de la Commission est que c'est l'une des sociétés qui « nous » avaient accompagnés pendant la mise en place de la LEPI et qu'elles connaissent mieux ce dossier.

Par ailleurs, il est à retenir que Monsieur Karimou CHABI-SIKA est l'actionnaire majoritaire de la société BUSINESS ENGINEERING SARL comme dans les multiples sociétés écran qu'il gère et qui ont la plupart des marchés dans nos ministères.

Voilà, Monsieur le Président, comment tourne votre république.

Pendant que le COS/LEPI par des acrobaties, tourne en rond Commissaires Communaux d'Actualisations (CCA), Agents Locaux d'Actualisation (A.L.A) et autres coordonnateurs et élus locaux associés à la gigantesque œuvre de reprise totale de la LEPI, les citoyens les plus zélés, les plus méritants de votre système organisent le pillage des ressources publiques, se mettent en connivence avec des opérateurs technologiques associés au processus, opérateurs qui ont créé les pires difficultés au COS/LEPI, et offrent leur tête à couper en s'illustrant négativement dans le processus.

Tout le monde sait aussi au COS/LEPI que c'est bien mon collègue Karimou CHABI SIKA qui est votre ambassadeur près le COS/LEPI, et votre dernier communiqué anti COS/LEPI honteusement lu par le Secrétaire Général du Gouvernement et appelant à la rébellion contre le COS, les structures co-gestionnaires du processus de remise en ordre du calamiteux document réalisé par votre ministre des Affaires Etrangères et pompeusement baptisé LEPI, trahit parfaitement les prises de positions de cet « honorable » député.

La CPS/LEPI aurait connu les mêmes prédations, mais avec un peu plus de bonheur car les traces n'ont pas été à ce jour retrouvées en raison du temps relativement long qui nous sépare de l'évènement.

Source : <http://news.acotonou.com/h/37980.html>, consulté le 27 janvier 2015.

Communiqué de la Présidence de la République.

(Affaire Honorables Députés Léon Basile AHOSSI, CHABI SIKA, COS-LEPI)

La lettre de l'Honorable Député Comlan Léon Basile AHOSSI du 09 septembre 2014 est parvenue à la Présidence de la République le 10 septembre 2014, ouverte et enregistrée par les services de la Présidence sous le numéro 1842 conformément aux pratiques de sécurité qui commandent que tous les plis destinés au Président de la République, même fermés, soient systématiquement ouverts. Cette lettre appelle un certain nombre d'observations.

La toute première a trait au caractère particulièrement irrévérencieux des termes dans lesquels l'Honorable Député s'adresse au Président de la République qui est, faut-il le rappeler, l'élu de l'ensemble du peuple Béninois. Cette vulgarité de langage est un manque de respect réel au peuple Béninois en même temps qu'elle entache l'honorabilité du Député.

Ensuite, il y a lieu malheureusement de constater que Monsieur AHOSSI est coutumier de ce langage haineux toutes les fois que, soucieux du développement équilibré et harmonieux de notre pays, le Président de la République se rend dans le Mono/Couffo. (...) C'est à croire que les actions que le Gouvernement mène pour assurer également le développement du Mono/Couffo à l'instar des autres départements, constituent pour l'Honorable Député, une grande gêne, une « occasion de chute ». (...) En ce qui concerne la lettre du 09 septembre 2014, pour l'essentiel, elle rappelle la vieille histoire de l'affaire Kovaks, qui remonte si loin, les dossiers CEN-SAD, ICC Services pour lesquels le Gouvernement a envoyé les Ministres en charge de ces dossiers, répondre devant la Haute Cour de Justice. L'Honorable Député y a évoqué la mauvaise gestion qui prévaudrait au sein de COS-LEPI dont seraient responsables deux (02) Députés proches du Président de la République selon lui sans citer leurs noms. C'est avec étonnement que le Président de la République découvre en même temps que les lecteurs des journaux, la récente accusation portée par l'Honorable Député AHOSSI contre son collègue CHABI SIKARIM dans certaines parutions du 27 janvier 2015.

A la réception de la lettre du 09 septembre 2014, nonobstant, le ton et le contenu inacceptables et profondément irresponsables à l'endroit du premier Magistrat du Pays, le Président de la République a instruit le Ministre des Finances et l'Inspection Générale des Finances en vue de l'inspection de la gestion du COS-LEPI. Ce dernier n'a pas encore répondu aux questionnaires qui lui ont été adressés, arguant la quantité de travail à laquelle il serait confronté. C'est le lieu de rappeler que les dispositions légales qui organisent le COS-LEPI, permettent à la fin de son mandat un audit général. Ainsi, des diligences dont les résultats sont attendus ont été menées auprès de COS-LEPI. Par ailleurs, il est à noter que le journal « Jeune Afrique », publication hors-série numéro 2816-2817 du 28 décembre 2014 au 10 janvier 2015, a alerté l'opinion de ce que deux (02) Députés seraient dans le collimateur du TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins), Organisme du Ministère des Finances de la France Chargé de la Lutte contre le blanchiment d'argent. Le Président de la République a immédiatement instruit le Ministre des Finances de prendre contact, par le biais de ses services, avec cet Organisme en vue de recueillir d'amples informations. Le Bénin attend toujours la réponse définitive sur les révélations de TRACFIN.

Il apparaît également utile de signaler que l'inspection diligentée par le Ministre en charge des Finances a bien noté l'existence de problèmes de gouvernance au sein de COS-LEPI par rapport à la location par certains membres du COS-LEPI de leurs propres véhicules à des prix élevés pesant sur le contribuable. Monsieur AHOSSI n'est pas épargné car semble-t-il, il a loué un groupe électrogène à COS-LEPI à travers « OPEN-VISTA TECHNOLOGY » dirigé par son frère. Ce groupe électrogène ne fonctionne pas et pourtant le loyer est régulièrement perçu.

Au demeurant, la Secrétaire générale de la Présidence de la République rappelle à tous que conformément à la loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin, l'Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption est déjà mise en place et jouit de l'indépendance nécessaire lui permettant d'exercer efficacement ses fonctions à l'abri de toute influence. A cet égard, elle invite les uns et les autres, à s'adresser, en fonction de la nature de leurs préoccupations, aux structures compétentes en la matière. Malgré cette disposition, le Président de la République a déclenché l'enquête diligentée par le Ministère en charge de l'Economie à travers l'Inspection Générale des Finances.

En outre, la Secrétaire Générale de la Présidence, rappelle à l'Honorable Député que le Président de la République est une Institution de la République et le convie dorénavant à s'adresser à lui avec toute la courtoisie et la politesse requises comme l'exigent toutes nos valeurs culturelles ou à s'en abstenir. En tout état de cause, le Président de la République, saisit cette opportunité pour demander à l'Honorable Député de ne plus s'aviser à lui adresser une lettre aussi injurieuse et pleine d'accusations gratuites. La Présidence de la République prendrait ses responsabilités en cas de récidive.

Enfin, le Président de la République, rassure le peuple Béninois que l'impunité, ici comme ailleurs, ne saurait prospérer, car les dispositions sont d'ores et déjà prises pour cerner le dossier évoqué par l'Honorable AHOSSI contre l'Honorable CHABI SIKA, ceci en relation avec l'Autorité Nationale de lutte contre la Corruption et avec l'assistance des Autorités françaises. Tout acte de mal gouvernance au sein du COS-LEPI ne manquerait pas d'être signalé par l'Inspection en cours et l'audit général que prescrivent les lois de la République. Ainsi, nul n'est au dessus des lois de la République, CHABI SIKA comme tout autre citoyen, y compris le Président de la République, ne saurait échapper aux rigueurs de la loi en cas de culpabilité.

Fait à Cotonou, le 28 janvier 2015⁹⁴.

La Secrétaire générale de la
Présidence de la République

Inès ABOH HOUËSSOU

<http://bj.jolome.com/news/article/affaire-chabi-sika-basile-ahossi-la-presidence-repond-a-basile-ahossi>, consulté le 29 janvier 2015.

F. Recommandations

Renforcer l'indépendance de la justice et ainsi favoriser une meilleure participation judiciaire aux efforts de lutte contre la corruption. À cet effet :

94 A la fin de l'année 2015, aucune nouvelle de ce dossier n'a été donnée. Il est à craindre, que, comme de nombreux autres, il ait été purement et simplement noyé.

- Sortir l'Exécutif de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature et laisser la gestion des carrières et la discipline des magistrats entre les mains de leurs pairs.
- Renforcer en permanence la formation des magistrats dans les techniques et stratégies de lutte contre la corruption.
- Enserrer le traitement des dossiers de corruption dans des délais très précis et rendre responsables devant les organes de discipline et devant la justice les magistrats qui outrepassent lesdits délais sans justification sérieuse vérifiée par le Conseil supérieur de la magistrature.
- Corriger et compléter les textes sur la Haute Cour de Justice en facilitant l'étude des dossiers de corruption impliquant les membres du Gouvernement et leur jugement effectif.
- Créer une véritable Cour des comptes indépendante non seulement de l'Exécutif mais aussi de l'ordre judiciaire classique et qui rendra son rapport sur la qualité (et donc aussi des actes de mauvaise gouvernance) de la gestion des deniers publics par les comptables publics.

Libérer l'ANLC des contraintes législatives, budgétaires et bureaucratiques qui l'empêchent de mener un combat plus efficace contre la corruption. À cet effet :

- Doter l'ANLC du pouvoir de porter plainte en se constituant partie civile en justice dans les dossiers de corruption, pour contourner d'éventuels obstacles mis sur le chemin de la procédure pénale quand celui-ci passe par le procureur de la République, magistrat placé sous l'autorité de l'Exécutif.
- Donner le pouvoir à l'ANLC de faire des auditions publiques sur des dossiers de corruption dans le respect de la présomption d'innocence.
- Renforcer la communication autour des activités de l'ANLC en médiatisant fortement chaque dossier qui lui paraît nécessiter une communication intensive.
- Renforcer la médiatisation du rapport annuel d'état des lieux en y faisant le point, entre autres, des enquêtes en cours, des suites judiciaires données aux enquêtes passées et poster ce rapport sur le site internet.
- Renforcer le système de réception des plaintes par numéro vert en insistant sur la protection des dénonciateurs.
- Rendre possible techniquement les dénonciations argumentées, justifiées (avec pièces ou preuves éventuellement) et anonymes.
- Renforcer la dotation budgétaire de l'ANLC en rendant pénalement responsable tel agent ou directeur de l'administration financière en particulier du non versement de l'ensemble de la dotation annuelle dès le début de l'année pour libérer l'ANLC du chantage financier de l'Exécutif.

3

LIBÉRIA

Emmanuel AR Gaima et Shine Williams



A. Résumé

La guerre civile et la destruction des organes de l'état ont aggravé et quasiment institutionnalisé la corruption au Libéria. Plus d'une décennie après la fin de la guerre, cette situation continue à peser sur le travail de reconstruction et de remise en état des institutions et des infrastructures nationales essentielles du pays.

Le phénomène de la corruption a contribué à créer et à alimenter l'incidence croissante de la précarité sociale et de la pauvreté dans le pays en dépit de l'aide financière considérable consentie par des partenaires bilatéraux et multilatéraux et de l'investissement direct étranger (IDE) en croissance que le pays a attiré pendant ce temps. Le Libéria est confronté à une situation de corruption majeure et les condamnations historiques de hauts fonctionnaires libériens dans le scandale de l'exploitation forestière illégale¹ montrent bien que le phénomène n'est pas nouveau. Ce problème est aggravé par l'absence de réaction du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire qui se révèlent incapables de soutenir l'application des lois et des règlements qui sont susceptibles d'endiguer la corruption.

En matière de lutte contre la corruption, la législation libérienne est relativement satisfaisante. Elle trouve cependant une limite majeure dans le fait qu'elle ne donne pas à la Commission anticorruption (Liberian Anti-Corruption Commission – LACC) le pouvoir d'effectuer des poursuites pour des délits de corruption. Elle confie plutôt ces pouvoirs au Ministère de la Justice (qui a la latitude de poursuivre ou de ne pas poursuivre). Des décisions prises par celui-ci de ne pas poursuivre ainsi que des lenteurs dans ses réactions ont rendu difficiles les relations entre le Ministère et la LACC. Des tensions sont également nées de critiques relatives à la qualité des enquêtes de la LACC portées par le Ministère de la Justice d'une part, et d'autre part de l'absence de suite donnée à des demandes de poursuites judiciaires adressées au Ministère par la LACC.

En l'état actuel de la législation, la LACC a certainement besoin d'un appui institutionnel en matière de gestion des ressources humaines, de financement, de renforcement des

1 Communiqué de presse de Global Witness, 7 mars 2014. <https://www.globalwitness.org/archive/ngos-welcome-landmark-indictments-liberian-government-officials-attached-illegal-logging/>.

capacités de ses commissaires et agents ainsi qu'en matière d'organisation structurelle afin de fonctionner plus efficacement.

On peut s'interroger sur la volonté effective du gouvernement de soutenir les actions d'une LACC qui soit réellement efficace. Cette étude souligne le manque de coopération entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire d'une part et la LACC d'autre part. Il existe aussi de nombreux problèmes du côté de l'exécutif, le plus inquiétant d'entre eux étant ces décrets régulièrement pris par le gouvernement qui empêchent la LACC d'agir et les refus des organismes et agents publics de fournir des informations requises pour des enquêtes de qualité. Une volonté politique forte permettrait de lever ces contraintes sans trop de difficultés. Elle semble malheureusement être inexistante.

Des progrès significatifs pourraient être réalisés dans la lutte contre la corruption si une véritable « complémentarité stratégique » s'instaurait entre les institutions nationales que sont, notamment, le Parlement, la Justice, les corps de contrôle et les autorités chargées des marchés publics, que leurs mandats respectifs engagent à promouvoir l'intégrité dans le secteur public et le secteur privé. Les acteurs non-étatiques ont un rôle majeur à jouer qui consiste à compléter les actions de la LACC. Mais leur apport reste marginal. Il convient cependant de noter qu'avec un soutien adéquat, les organisations de la société civile (OSC) pourraient s'engager plus activement dans la lutte contre la corruption au Libéria.

La corruption est endémique au Libéria. Elle a atteint des proportions si alarmantes qu'elle ne peut plus être l'affaire de la LACC et de l'État uniquement. Elle doit faire l'objet d'une croisade nationale qui implique l'ensemble de la société libérienne si le pays veut véritablement progresser vers son élimination. Il n'existe pas aujourd'hui d'évaluation ou de chiffres détaillés concernant le coût réel de la corruption pour le Libéria. Il faudrait pour cela des diagnostics secteur par secteur et une vaste étude qui mette l'accent sur les points chauds de la corruption. A cet égard aussi, il manque une cartographie effective de la corruption et des analyses de tendances comme repères pour mesurer les pratiques de corruption dans le secteur privé et le secteur public.

En général, le Libéria s'appuie sur les études internationales en matière de lutte contre la corruption comme les rapports de Transparency International. Dans ces conditions, il ne peut s'agir que d'anecdotes, d'audits et d'articles de presse qui ne peuvent informer pleinement de l'étendue réelle de la corruption. Dans un pays où les rapports des organismes de contrôle sont sujets à caution, comme l'a montré l'affaire de l'utilisation des fonds destinés à la lutte contre l'épidémie de fièvre Ébola, il est plutôt hasardeux de s'avancer à publier des chiffres précis. Jusqu'à ce qu'un véritable audit rétrospectif soit réalisé sur les recettes et les fuites financières, on ne peut s'appuyer que sur la logique pour évoquer des millions de dollars siphonnés par la corruption. Cependant, d'après

le rapport de 2014 de *Global Financial Integrity*, entre 2003 et 2012, le Libéria a perdu en moyenne plus de 900 millions de dollars chaque année dans des flux financiers illégaux².

Il existe un décalage entre l'engagement officiel à juguler la corruption et les actes posés par les personnalités publiques dans le secteur public et dans le secteur privé qu'il convient de traiter sans délai.

B. Contexte historique et politique

Le Libéria est un pays post-conflit qui a connu un conflit civil pendant plus d'une décennie. Cette situation a affaibli les institutions, les infrastructures et le potentiel national de développement. Cette guerre était la conséquence de longues années de déficit de gouvernance qui ont exacerbé le sous-développement et la pauvreté. Avant la survenue du conflit, la société libérienne était profondément marquée par les divisions ethniques, le népotisme, le favoritisme et la *patrimonialisation de l'état* par la classe politique qui tenait les sphères économique et sociale, souvent en excluant presque totalement la très grande majorité de la population. La qualité du service public était en constante détérioration et la marge de croissance et de développement bénéfique aux citoyens exclus des réseaux d'influence politique étaient quasi non-existante. Les réseaux vastes et profondément enracinés de corruption ainsi que les violations des droits de l'homme ont alors déclenché et entretenu la guerre civile qui a provoqué quelque 250 000 morts et occasionné le déplacement d'un millions de personnes dans des camps de réfugiés et dans les pays voisins³.

Pour ramener la paix au Libéria, les parties au conflit signèrent le 18 août 2003 à Accra l'Accord de paix global qui édictait les termes du partage du pouvoir entre elles. Cet accord marquait la fin de quatorze années de graves hostilités et ouvrait la voie vers une transition démocratique sous l'égide d'un Gouvernement national de transition dirigé par un homme d'affaires devenu homme politique, feu Charles Gudyé Bryant. Ce mandat de transition s'acheva en 2005 par des élections démocratiques. Au cours du mandat de Bryant (du 14 octobre 2003 au 16 janvier 2005) un groupe d'experts de la lutte contre la corruption de la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) s'est rendu au Libéria, à la suite d'informations de plus en plus nombreuses et alarmantes faisant état d'actes de corruption au sein de certaines institutions publiques. En outre, des organisations non gouvernementales (ONG) et des médias avaient lancé de nombreuses accusations de corruption qui avaient produit un effet négatif sur l'image du Gouvernement national de transition (Liberian National Transitional Government – LNTG) et déclenché une enquête de la CEDEAO qui suivait de près le processus de retour du Libéria à la paix, à la sécurité et à la stabilité

2 Global Financial Integrity Report, 2014: "Illicit Financial Flows from the Developing World: 2003-2012" (Rapport 2014 de Global Financial Integrity sur les mouvements financiers à partir des pays en développement). <http://www.gfintegrity.org/report/2014-global-report-illicit-financial-flows-from-developing-countries-2003-2012/>; <http://www.jubileeusa.org/press/press-item/article/countries-affected-by-ebola-lose-14-billion-annually-to-debt-corruption-and-tax-evasion.html>.

3 Republic of Liberia, Truth and Reconciliation Commission (TRC) preliminary findings and determination Report, 2008, p.4 (Rapport préliminaire de la Commission vérité et réconciliation du Libéria).

après la guerre civile. Dans son rapport, le groupe d'experts confirmait le niveau très élevé atteint par la corruption, avec des exemples vérifiables de crimes économiques et budgétaires commis par des personnalités au sommet du gouvernement intérimaire, à hauteur de centaines de milliers de dollars américains⁴.

Les citoyens libériens et les partenaires au développement du Libéria nourrissaient des attentes très fortes ; La fin de la guerre civile devait aussi signifier le lancement d'un effort de reconstruction nationale touchant toutes les facettes de la société libérienne. Cette période a également vu des flux toujours plus importants d'aide au développement en provenance d'institutions multilatérales et bilatérales arriver en appui à l'effort de reconstruction nationale⁵. Les libériens ont montré alors qu'ils étaient prêts à opérer une rupture et à rebâtir des institutions qui soient un socle pour la bonne gouvernance, les droits de l'homme, la responsabilité et la transparence et le développement. Une nouvelle ère s'ouvrait avec des attentes et des espoirs ravivés. C'était le début d'une transformation de l'image négative d'un pays voyou et paria appelé à devenir un pays certes fragile mais pacifique, en transition vers le règne des valeurs des valeurs démocratiques.

Pour savoir comment lutter contre la corruption au Libéria, il serait utile de poser un cadre qui englobe des facteurs économiques et non économiques⁶ tant la complexité de la prise en charge d'un phénomène aussi étendu est grande. Au Libéria, il pourrait s'agir de piliers d'intégrité autour desquels se retrouveraient les acteurs étatiques et non-étatiques, notamment la classe politique, les organisations de la société civile et les médias. En poussant l'analyse plus loin, cette démarche inclurait la justice, l'appareil sécuritaire, notamment la police, la fonction publique, les industries extractives du Libéria, la Commission des marchés publics et des concessions, les services de vérification, entre autres. L'idée est que dans un pays en transition, les stratégies anti-corruption qui donnent des résultats positifs sont celles qui suivent la voie institutionnelle. Elles exigent un engagement ferme des autorités et doivent s'appuyer sur une analyse complète de l'état de la corruption dans le pays⁷. En outre, il faut reconnaître que la corruption existe dans toutes les sociétés, à différents niveaux. La réduction de ce phénomène ne relève pas de la seule responsabilité de l'État. C'est une tâche qui engage l'ensemble de la société au niveau national et international. Le Libéria est encore confronté à la fragilité de sa démocratie qui est fortement mise en danger par une distribution inéquitable et injuste des ressources et des opportunités qui exacerbe la pauvreté. Les plus vulnérables parmi les Libériens, les jeunes, les femmes et les enfants, sont ceux sur qui pèse le plus le fardeau de la corruption. Les manifestations de cette corruption se voient aisément dans les manipulations des procédures relatives

4 Rapport financier de l'équipe d'enquêteurs de la CEDEAO sur les crimes économiques au Libéria, CEDAO, 2005.

5 Beverley Bruce, *Liberia: The Challenges of Post-Conflict Reconstruction*, Migration Policy Institute (online publication) September 2004. <http://www.migrationpolicy.org/article/liberia-challenges-post-conflict-reconstruction>.

6 Mauro (2002, IMF Working Paper, 02/213, The Persistence of Corruption and slow Economic Growth, p.15-21)

7 Ruzindana 1997, *Corruption and the Global Economy*, pp.132, 145; Tanzi 1998, *Corruption and Resource Allocation Distortion for "ESCWA" Countries*, p.1233.

aux marchés publics, les falsifications de contrats, et les agents publics qui s'octroient des revenus aux dépens des citoyens au lieu d'effectuer leur mission officielle.

Dix années plus tard, la corruption continue d'être le plus grand défi pour le Libéria⁸. La défense des droits de l'homme, d'obligation de rendre compte et de transparence semblent menacées par ce que la Présidente Sirleaf appelle une « corruption endémique ». La stabilité de la démocratie libérienne n'est pas garantie. Le vocable état fragile s'applique encore au pays. Lorsqu'elle a pris ses fonctions le 16 janvier 2006, la Présidente Ellen-Johnson Sirleaf a promis d'affronter le problème de la corruption avec détermination et fait le serment d'une tolérance zéro vis à vis de ce phénomène dont elle a fait l'« ennemi public n°1 ». Après la conception et l'adoption d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption, la Présidente est passée à l'action en créant en 2008 la Commission Anti-corruption du Libéria (LACC), un organe indépendant chargé d'instruire et de prévenir les actes de corruption, notamment en faisant un travail d'éducation autour des méfaits de la corruption et des bienfaits qu'apporterait son éradication⁹.

De la lutte contre la corruption telle qu'elle a été menée jusqu'ici on peut dire qu'elle a connu des fortunes diverses et ses résultats peuvent se résumer de la manière suivante : la corruption reste fortement prévalente dans certains secteurs essentiels : la Justice, la police, le législatif et l'éducation. Un ancien membre de la LACC a reconnu que la Commission a « échoué dans la bataille ». L'affaire *Damen Shipyards Gorinchem contre National Port Authority* est emblématique de cette situation. Dans cette affaire, l'Exécutif n'a pas réussi à faire appliquer la décision de la Commission des marchés publics et des concessions (PPCC) favorable à *Damen Shipyards*¹⁰. Beaucoup d'observateurs et d'experts de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption¹¹ craignent que si cette tendance se poursuit, elle pourrait déclencher un nouveau cycle de violence. Des propositions ont été faites à travers diverses recommandations émanant d'OSC qui suggèrent que la conception de la LACC soit revue pour que soient intégrées dans sa démarche, avec des objectifs sincères, des instrument juridiques internationaux et des bonnes pratiques qui ont permis de réduire la corruption et qui se sont traduites par des avantages économiques pour les plus pauvres dans d'autres pays.

Le défi de la corruption telle qu'il se présente au Libéria n'est pas très différent de ce qu'on voit dans d'autres pays de la sous-région tels que la Sierra Leone, elle aussi un pays post conflit. Avec les conséquences de la guerre sur les institutions publiques, il n'est pas étonnant que l'indice de perception de la corruption au Libéria soit si élevé, mettant le pays dans une situation de pauvreté accentuée par un fort malaise. Les principales manifestations de la corruption au Libéria se retrouvent dans les pots de vin, les conflits trafics d'influence et la recherche de rentes notamment. Cela correspond à une trilogie : la

8 Blair Glencorse, "Liberia: Corruption and Accountability Remain Biggest Challenges", African Arguments (online publication), 16 August 2013, web post at <http://allafrica.com/view/group/main/main/id/00025985.htm>.

9 LAAC-2008.

10 Plaintes, appels et rapport du Panel d'examen de la PPCC, 25 avril 2014.

11 Libéria post-conflit : La sécurité environnementale comme stratégie pour une paix et un développement durables, Mersie Ejigu, document de travail n° 3, 2006, p. 11.

grande corruption, la corruption législative et la corruption bureaucratique. Les théoriciens du conflit soulignent souvent que les pays en transition doivent en passer par une phase d'effondrement de l'intégrité des institutions et une incidence élevée de la corruption avant qu'une maturation ne s'opère qui ramène la croissance économique. Cela semble se vérifier dans la situation actuelle du Libéria.

C. Cadre juridique

Après la guerre civile, la corruption a atteint un niveau alarmant au Libéria sous le régime du Président Charles Taylor. Cette situation a constitué une contrainte sérieuse pour la reconstruction et a poussé le gouvernement de la Présidente Ellen Johnson-Sirleaf à promulguer la loi portant création de la LACC en 2008. Outre la création de cet organisme national de lutte contre la corruption, La Commission de lutte contre la corruption du Libéria (LACC), la loi définit la structure de la Commission en tant qu'agence de l'État chargée de lutter contre la corruption dans toutes les sphères de la vie au Libéria. A part l'obligation qui y est faite à la LACC de ne poursuivre que par l'entremise du Ministère de la Justice, la loi donne à la Commission de pouvoirs relativement importants et se révèle assez progressiste en garantissant l'indépendance de la Commission et en définissant clairement son mandat et ses fonctions.

Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la Commission Anti-corruption du Libéria est décrit dans une loi intitulée : « LOI PORTANT CRÉATION DE LA COMMISSION ANTICORRUPTION DU LIBÉRIA » publiée « avec l'autorisation du Ministère des Affaires Étrangères » à Monrovia, le 8 août 2008. Cette loi est complétée par des conventions internationales et régionales de lutte contre la corruption et diverses lois nationales consacrées à la lutte contre des aspects spécifiques de la corruption par le biais d'outils comme la promotion de la liberté d'information, la lutte contre le blanchiment de capitaux, la promotion de l'intégrité dans les procédures d'attribution de marchés publics, etc.

Instruments internationaux et régionaux

Le Libéria a signé et ratifié les conventions des Nations Unies et de l'Union africaine relatives à la lutte contre la corruption. Il a signé le 6 juillet 2004 la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC), et le 6 septembre 2005 la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Ces deux conventions ont été ratifiées le 31 mai 2007¹².

Le Libéria a signé le 16 décembre 2003 le protocole de la CEDEAO relatif à la lutte contre la corruption, sans toutefois le ratifier. Ce protocole n'est pas encore entré en vigueur, le seuil de la ratification par au moins 9 états membres n'ayant pas encore été atteint. Le Libéria a déjà réalisé les formalités relatives au questionnaire pour l'autoévaluation de la CNUCC et sa restitution en vue de l'évaluation du pays par ses pairs. Celle-ci devait être

12 Publié par le ministère des Affaires étrangères, Monrovia, Libéria ; 7 juin 2007.

effectuée par le Bénin et l'Afrique du Sud mais l'épidémie de fièvre à virus Ébola en a décidé autrement. Le gouvernement libérien doit encore incorporer dans sa législation le Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance. Cette charte contient des principes liés à la lutte contre la corruption qui doivent être institutionnalisés.

Le bilan du Libéria en matière de corruption et de bonne gouvernance est le reflet de tendances positives subtiles. Le Libéria figure à la 75ème place sur 176 au classement de Transparency International de la perception de la corruption, gagnant 16 places depuis 2010. En 2011, l'indice de perception de la corruption classait le Libéria 91ème sur 183 avec un score de 3.2, sur une échelle de 0 (hautement corrompu) à 10 (très corrompu).

Textes juridiques complémentaires

De nombreuses lois complémentaires à la loi relative à la LACC de 2008 existent, notamment la loi sur la liberté de l'accès à l'information (2010) et le Code de conduite des responsables publics et agents de l'état. Par ailleurs, de nombreuses obligations relevant de la CNUCC relatives à l'incrimination et à l'application de la loi, ainsi qu'à la coopération internationale ont été intégrées par le gouvernement libérien dans le cadre général de l'Agenda Anticorruption. Il s'agit notamment de la loi relative au blanchiment et au financement du terrorisme (2012), la loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale (2012), la loi portant création de la Cellule de renseignement financier du Libéria (2012) et la loi relative à la gestion des finances publiques (2009).

Le Libéria a été le premier pays d'Afrique de l'Ouest à adopter une loi sur la liberté de l'information (2010). Les termes de la loi sont impressionnants et hautement appréciés dans le monde. Malheureusement, le contenu de la loi sur la liberté de l'information (*Freedom of Information - FOI*) ne s'est pas traduit en une culture de l'ouverture en raison d'insuffisances dans l'infrastructure de la FOI et de contraintes logistiques qui ont limité son déploiement et son opérationnalisation dans le pays.

Le code de conduite de la fonction publique a été adopté et, ainsi que le démontre l'engagement du *Open Governance Partnership* (synergie d'acteurs étatiques et non-étatiques), des efforts sont en train d'être faits pour l'adoption de la loi sur les lanceurs d'alerte (*Whistleblower Bill*). Le projet de loi est bloqué depuis sept dans le circuit législatif. Le code établit un comportement minimum attendu des agents de la fonction publique, notamment en matière de conflits d'intérêt, de déclaration de patrimoine, de trafic d'influence, de détournement de fonds, de pots-de vin, de détournement de biens publics.

Il faut cependant souligner que si la loi sur les lanceurs d'alerte n'a pas été adoptée par le parlement, la Présidente a tout de même usé de ses prérogatives pour en rendre le contenu opérationnel à travers le décret n°43 en 2013, abrogé et remplacé par le décret n°62 l'année dernière. Un décret est un acte pris par le Président de la République de manière discrétionnaire et qui est applicable pendant une année. Depuis l'expiration du dernier décret plus tôt en 2016, la Présidente n'a pas procédé à son renouvellement sans que cela ne suscite de débat, ou si peu. Cela pourrait suggérer une certaine indifférence de

la part du gouvernement. Quoiqu'il en soit, il convient de poursuivre le plaidoyer en faveur de l'adoption de loi.

Le Code Pénal (1976) reprend également un certain nombre de délits concernant la fonction publique, notamment les pots-de-vin et le trafic d'influence. Il est important de noter qu'en dépit de ces faiblesses, le gouvernement a réalisé des progrès considérables grâce à l'adoption d'un ensemble de mesures préventives et punitives en application de certaines dispositions figurants dans les textes évoqués plus haut, en particulier la CNUCC.

En 2009, une loi relative à la Gestion des finances publiques a été adoptée. Elle organise l'accès public aux informations financières publiques et établit le type de système comptable et la méthode de rapport qui doivent être d'application dans le secteur public. Cela pourrait promouvoir dans le pays les normes et la discipline fiduciaires internationales ainsi que la transparence dans les transactions financières publiques. La loi sur les marchés publics et les concessions, est un autre texte anti-corruption qui détaille les normes qui s'appliquent en matière de passation de marchés dans le secteur public et le secteur privé qui a été adopté.

La gestion judicieuse des ressources naturelles du pays reste une tâche ardue qui a obligé le Libéria à se hâter de s'adhérer aux règles de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Il a été le premier pays en Afrique de l'Ouest à adopter la législation relative à l'ITIE. Celle-ci exige des entreprises du secteur la divulgation entière des revenus tirés de leur activité et des taxes versées à l'État libérien. Pour favoriser la coopération internationale, notamment en matière de récupération de biens distraits, assistance technique et d'information, une loi contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et une loi relative au Renseignement financier ont été promulguées en 2012 pour lutter respectivement contre l'enrichissement illicite et faciliter l'assistance technique et l'échange d'informations au-delà des frontières. Il faudra du temps cependant pour évaluer l'application de ces textes dans le contexte plus large des mesures et pratiques anti-corruption.

D. Structure, indépendance et fonctions

Effectifs et structure organisationnelle

La LACC est composée de cinq (5) Commissaires. Selon l'article 6.2 de la loi relative à la LACC, le Président désigne les Commissaires qui doivent ensuite être confirmés par le Sénat. Le Président peut consulter la société civile dans le cadre du partenariat qui lie celle-ci au gouvernement dans la lutte contre la corruption. Après leur confirmation par le Sénat, les Commissaires sont nommés et installés dans leurs fonctions par le Président.

En outre, l'article 6.3 précise que deux des Commissaires, le Président et le co-Président sont nommés pour un mandat de cinq ans. Lest trois (3) autres commissaires sont nommés respectivement pour 4, 3 et 2 ans. Pour être éligible à la fonction de commissaire, il faut être de nationalité libérienne, être âgé de 30 ans au moins, être de bonne moralité et

jouir d'une réputation solide en matière de lutte contre la corruption, de formation et/ou d'expérience professionnelle dans le domaine du droit et de l'application de la loi, en matière de comptabilité, d'audit ou dans d'autres domaines proches.

En outre, les personnes proposées pour être membres de la Commission ne doivent pas être membre actif d'un parti politique pour pouvoir être confirmés par le Sénat. Chaque Commissaire doit déclarer ses biens et revenus. Au moment de prendre ses fonctions, chaque Commissaire est tenu de prêter serment conformément à la Constitution du Libéria. Cependant, la loi de 2008 relative à la LACC dispose que le Directeur exécutif ou tout agent de la Commission peut être congédié pour motif valable conformément aux dispositions du droit du travail du Libéria ou pour toute violation du *Code for Liberian Public Servants* (Code des agents de la Fonction publique).

La loi dispose que les Commissaires sont nommés pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable une fois. Le problème de la continuité est résolu par la loi qui dispose en son article 6.6 (alinéas a, b et c) que le président peut « procéder à 3 nominations supplémentaires pour des périodes de 4, 3 et 2 ans et le mandat des Commissaires ainsi nommés ne peut être renouvelé qu'une fois ».

En ce qui concerne le retrait du président de la Commission de ses fonctions, l'article 6.7 prévoit une possibilité de démission au moyen d'une lettre adressée au Président de la République. Cependant, la démission ne devient effective que sur acceptation du Président. L'article 6.8 établit les conditions d'une révocation dans les termes suivants : « Tout Commissaire doit faire montre d'un comportement exemplaire dans l'exercice de ses fonctions. Tout manquement à ses devoirs, toute faute grave ou acte avéré de corruption entraînera sa révocation par le Président ». Cette disposition présente une faiblesse en ce qu'elle ne précise pas la procédure que doit suivre le Président de la République pour aboutir à la révocation du Président de la Commission, par exemple une commission d'enquête, une demande d'explications officielles en cas d'accusation de violation des règles, etc. Bien qu'il n'y ait pas encore eu de révocation illégale de commissaires ou d'agents de la Commission par le gouvernement, l'absence de garde-fou expose le Président de la Commission à une révocation arbitraire par le Président de la République si celui-ci la juge nécessaire.

La LACC gère ses ressources humaines de manière indépendante. La loi l'autorise à « recruter et à licencier » ses agents, en conformité avec le droit du travail et les codes applicables au service public. L'article 8.1 précise les fonctions et les pouvoirs du Président de la Commission : « Le Président de la Commission dirige l'administration et la gestion de la Commission et à ce titre, il lui est reconnu un pouvoir exécutif ». Les tâches d'administration et de gestion sont confiées au secrétariat de la Commission en vertu de l'article 8.3 : « un secrétariat est créé pour assurer les tâches techniques, professionnelles et administratives en appui à la Commission dans l'exercice de son mandat ». Concernant la direction du secrétariat, l'article 8.3 (a) indique que le celui-ci est « dirigé par un Directeur exécutif nommé par la Commission sur la base d'un contrat d'une durée de trois (3) ans susceptible d'être renouvelé autant de fois ».

Le fait que le recrutement du Directeur exécutif, si l'on considère les lourdes responsabilités qui lui sont confiées et dont l'impact direct sur l'efficacité de la Commission est évident, soit encadré par la loi est louable, notamment du fait de l'ouverture du poste au concours et du contrôle public dont il est l'objet.

Conformément à l'article 8.6, la Commission recrute le son Directeur exécutif sur la base d'un contrat : Le Directeur exécutif et les agents recrutés sur la base d'un contrat de travail peuvent être révoqués pour des motifs valables conformément au droit du travail du Libéria ou pour toute violation du *Code for Liberian Public Servants* (Code des agents de la Fonction publique). Afin d'assurer une bonne répartition du travail et promouvoir son efficacité opérationnelle, le secrétariat de la Commission est organisé en divisions. L'Article 8.7 de la loi dispose que « chacune des trois (3) division de la Commission, Administration, Application et Prévention) est dirigée par une directeur technique nommé par le Directeur exécutif avec l'accord de la Commission ». La Commission est également habilitée à recruter et les personnels dont elle a besoin pour son activité, notamment les enquêteurs, consultants et experts. Le rôle du Président exécutif dans le recrutement des agents en service dans les différentes divisions de la Commission en amont de la consultation des autres Commissaires devrait être mieux encadré. Il faut cependant noter que si cet encadrement ne peut être inscrit dans la loi, il peut l'être dans le règlement applicable à la gestion des ressources humaines ou dans les lignes directrices de la Commission. La LACC The LACC est dotée de règles et d'un manuel pour l'emploi et le développement du personnel qui doit permettre une gestion des ressources humaines fondée sur les meilleures pratiques.

En ce qui concerne le renforcement des capacités, la LACC nous a indiqué au cours de nos recherches que 15 de ses agents ont bénéficié de diverses formations, notamment en matière de droits de l'homme et de sécurité, de lutte contre la fraude et la corruption, de transparence et restitution des comptes au cours de ces dernières années¹³. Selon le Directeur exécutif de la Commission, en raison des contraintes budgétaires de l'heure, la formation du personnel se fait sur la base de besoins identifiés plutôt qu'en fonction d'un plan de formation. Cependant, des formations spécialisées, notamment au profit des enquêteurs, ont pu être organisées avec l'appui de donateurs comme l'USAID, la Banque Mondiale, le PNUD et OSIWA au niveau national, régional et international.

La Commission est structurée en 3 divisions opérationnelles :

- la Division administrative ;
- la Division Application, avec ses unités :
 - enquêtes (qui travaille sur l'ensemble des cas de corruption déclarés ou suspectés, et
 - juridique (qui fournit des avis et effectue les actions juridiques) ;
- la Division éducation and prévention dont les principales missions consistent à soutenir la recherche dans divers aspects de la corruption et à conseiller la Commission dans toutes ses actions.

13 Rapport de la LACC, 2013, pp. 21 et 22.

Depuis sa mise en place, la LACC fonctionne avec une structure conforme aux dispositions de la loi de 2008 qui l'a créée. Au cours de notre étude, nous n'avons relevé aucune critique laissant à penser que cette structure empêchait la Commission de faire son travail. Cela signifie, par conséquent qu'elle est réactive et capable de réaliser les résultats qui sont attendus d'elle, pourvu que des questions annexes telles que son financement, son indépendance et ses capacités institutionnelles soient prises en charge par le gouvernement et ses partenaires.

Le Président exécutif dirige la division administrative responsable de la gestion au quotidien de la Commission, notamment en ce qui concerne le personnel et la logistique. Quant à la division Application, elle est responsable de l'examen et de la gestion de toutes les questions liées à l'entraide judiciaire concernant les actes de corruption en plus de son rôle de conseil et de ses activités juridiques relatives aux programmes confiés à la Commission dans le cadre de la loi. La division prévention travaille sur les programmes destinés à prévenir les délits liés à la corruption, par exemple en promouvant l'amélioration des systèmes de contrôle des organismes publics sujets à la corruption.

Le choix des agents qui bénéficient des activités de formation se fait sur la base des recommandations des chefs de division au Directeur exécutif qui prend la décision finale. Cependant, il reste difficile d'évaluer le niveau de transparence du processus de promotion au mérite et d'accès à la formation en raison de l'absence de tout mécanisme standardisé de sélection, de contrôle préalable, etc.¹⁴.

Financement

La LACC est principalement financée par le budget national du Libéria. L'article 12.1 de la loi de 2008 dispose que « (L)e travail de la Commission est financé par le budget de l'État avec l'approbation du Parlement. Il incombe au Président de veiller à ce que le budget annuel de la Commission soit préparé et soumis à temps aux organes concernés de l'État ».

A l'article 12.2, la loi permet à la LACC de mobiliser des fonds auprès des partenaires au développement du pays (bilatéraux et multilatéraux). Cette possibilité est cependant assortie d'une réserve plutôt vague, à savoir que les termes selon lesquels les fonds sont alloués ne contreviennent pas aux intérêts nationaux du Libéria et de ses citoyens.

La loi impose certaines obligations à la Commission en matière de gestion financière. Elle exige que les états financiers de la Commission soient préparés, vérifiés et publiés dans les trois (3) mois qui suivent la fin de l'exercice financier. Des comptes semestriels non-vérifiés doivent aussi être publiés à l'intention des partenaires au développement qui interviennent dans le financement de la Commission. La Commission est également assujettie aux audits annuels de la Commission générale de vérification (GAC). Outre ces vérifications obligatoires de la GAC, la Commission peut légalement faire vérifier ces comptes par des firmes privées¹⁵.

¹⁴ Loi sur la LACC, 2008, pp.11 et 12 ; Formations : Rapport de la LACC, 2013, pp. 21 et 22.

¹⁵ Loi sur la LACC, 2008, article 12, alinéas 4 et 5.

L'insuffisance de l'enveloppe dégagée dans le budget national pour la LACC était déjà connue au moment de la conception de la loi. C'est ainsi que celle-ci prévoit la possibilité de mobiliser des ressources externes pour combler des déficits imprévus. L'obligation de présenter des états financiers aux partenaires peut ainsi constituer une incitation pour ceux-ci à apporter leur concours, puisqu'une clause de responsabilité financière figure déjà dans la loi. L'obligation statutaire qui est faite au Président de la Commission de veiller à ce que le budget de la Commission soit préparé et soumis dans les délais requis contraste fortement avec ce que disent les lois similaires dans d'autres pays qui prévoient simplement que « la Commission prépare son budget annuel... ». Dans la loi relative à la LACC, le Président de la Commission est dans l'obligation de veiller à ce que le budget de la Commission soit préparé et soumis au Ministère des Finances dans les délais prévus. Selon la loi de 2008, aux articles 12.1 et 12.3, chapitre XII, le Président est responsable de la planification budgétaire des ressources à laquelle il procède en collaboration avec contrôleur financier de la Commission. Il faut cependant noter qu'en dépit de ces dispositions concernant le budget et la multiplicité des sources de financement, les insuffisances budgétaires ont largement contribué aux lenteurs qui ont caractérisé le travail de la Commission.

En 2012, le budget de la Commission a été réduit par le Ministère des Finances, passant de 585 500 US\$ à 350 000 US\$. Anticipant une approbation du budget qu'elle avait soumis, la LACC avait intensifié son recrutement, menant des entretiens d'embauche et envoyant des propositions d'emploi. La baisse de son budget signifiait alors que des personnels essentiels tels que des enquêteurs et des juristes ne pouvaient plus être recrutés comme prévu. La Commission a elle-même reconnu que pour réunir les appuis nécessaires auprès des partenaires internationaux, elle devait faire la démonstration dans ses rapports de son sérieux dans la lutte contre la corruption¹⁶.

Financements provenant des partenaires au développement

Au cours de ces dernières années, le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, le PNUD, l'USAID, OSIWA et la Banque Mondiale ont fourni un appui technique et financier. La Commission reçoit habituellement un financement annuel régulier du Programme des Nations Unies pour le Développement à travers son Programme annuel de travail (*Annual Work Program - AWP*) qui prévoit un appui aux Ministères, Agences et Commissions (MAC) dans le but d'aider les institutions de promotion de l'intégrité à renforcer leurs capacités sur le plan de la logistique et des ressources humaines.

En 2009, le Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies a fourni US\$700,000.00 à la Commission pour faciliter des activités telles que (i) l'organisation d'un forum à l'échelle nationale destiné à expliquer aux participants dans les quinze divisions administratives du pays la mission de la LACC, (ii) la production de documents d'information, de pédagogie et de communication qui ont été distribués dans les bâtiments et les lieux publics dans la ville de Monrovia et ses alentours ainsi que dans d'autres villes du pays pour

16 Rapport de la LACC, 2013.

promouvoir le travail de la Commission et (iii) des stages de formation pour certains agents de la Commission. Le PNUD a également fourni un appui financier direct à la Commission.

Pour sa part, l'USAID a apporté son concours à la Commission, en particulier dans le renforcement de ses ressources humaines et de ses capacités en logistique, à travers la formation des enquêteurs dans le pays et dans la région, à l'École nationale de police de Monrovia et au Ghana. Elle a assuré des stages de formation en informatique à l'intention de certains agents de la Commission, offert des coffres forts qui servent à stocker les déclarations de revenus, de biens et de créances remises par des agents publics ainsi que six semaines de stage de formation avancée en matière de enquête dans des affaires de criminalité économique et financière en Suisse. Des juristes de la Commission ont aussi bénéficié ces dernières années de formations de courte durée dans la même matière à Accra, au Ghana.

Pour les besoins de l'élaboration de la stratégie de communication de la Commission, OSIWA a facilité le recrutement d'un consultant qui a rédigé la stratégie et en a guidé la finalisation.

Depuis 2013, la Commission déploie un projet intitulé « Renforcer la gouvernance, améliorer l'accès à la justice et promouvoir la responsabilité » parrainé par la Banque Mondiale. Dans ce projet mis en œuvre conjointement avec le Ministère de la Justice, la Commission est en charge du volet « Promouvoir la responsabilité ». Il devrait s'achever en Mars 2016.

Pouvoirs et fonctions

L'article 4.1 du chapitre IV de la loi de 2008 établit la liste des pouvoirs de la Commission comme il suit :

- poursuivre et être poursuivi en justice en son propre nom,
- conclure des contrats, acquérir, détenir et aliéner des biens meubles et immeubles par des moyens légaux,
- servir des citations en conformité avec la loi pour requérir la comparution de toute personne faisant l'objet d'une enquête sans pour autant pouvoir procéder à son arrestation,
- causer l'arrestation et la détention de toute(s) personne(s) en vertu de ses fonctions, à la condition que cette arrestation ou détention soit fondée sur un motif valable et effectuée sur la base d'un mandat émis par une juridiction compétente,
- causer le gel des avoirs de personnes faisant l'objet d'enquête ou de poursuites pour des accusations ou des faits de corruption ; pourvu que le gel des avoirs des personnes accusées ait été autorisé par une ordonnance ou un mandat émis par une juridiction compétente,
- causer la confiscation des biens de personnes condamnées à la condition que l'obtention de ces biens ait été attribuée par une juridiction compétente à un ou des actes de corruption effectués par les personnes condamnées et pourvu que la confiscation ait été

- ordonnée au terme de la totalité de la procédure judiciaire, y compris la procédure d'appel devant la Cour Suprême du Libéria,
- établir des relations de contrepartie ou des relations techniques avec des organes similaires ou d'autres organes, institutions et organisation au Libéria ou à l'étranger susceptibles d'être nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions.

Les dispositions relatives au gel et à la confiscation d'avoirs donnent des pouvoirs étendus à la LACC. Elles peuvent, si elles sont appliquées sans entrave, promouvoir une culture de la dissuasion, assurer le recouvrement des fonds distraits et réduire les pertes encourues par l'État du fait de la corruption. Ces pouvoirs sont considérés comme étant relativement suffisants pour commencer à s'attaquer à la corruption qui constitue un frein considérable au développement du Libéria. Cependant, la LACC connaît l'étendue et les insuffisances des pouvoirs qui lui sont conférés dans la loi en vigueur et fera des recommandations (si nécessaire) en vue d'éventuels changements à moyen ou long terme.

Enquêtes et poursuites relatives à des actes de corruption

L'article 5.1 de la loi relative à la LACC établit les fonctions générales de la Commission Anti-corruption de Libéria comme il suit :

La Commission a pour mandat et fonctions de mettre en œuvre les mesures appropriées et d'entreprendre des programmes permettant de procéder aux enquêtes et poursuites relatives aux actes de corruption ; elle contribue aussi à la sensibilisation de l'opinion publique à propos des méfaits de la corruption et des avantages qui découleraient de son éradication.

Le détail de ces fonctions apparaît au chapitre V, article 5.2 de la loi. Ces fonctions sont définies de manière large et élastique pour permettre à la Commission d'aborder la lutte contre la Corruption sous plusieurs angles, notamment grâce aux partenariats et à la collaboration qui la lient à diverses institutions du secteur public et qui lui permettent d'exercer ses fonctions d'une manière conforme à son mandat.

Le cadre juridique qui entoure la Commission permet de dire que celle-ci dispose de pouvoirs élargis. Dans l'article 10.1, il est fait référence à des pouvoirs juridictionnels : « L'une des fonctions essentielles de la Commission consiste à examiner tout acte, information ou rapport relatif à la corruption qui serait porté à son attention ». L'article 10.2 renforce cette disposition :

Sauf disposition contraire dans cette loi, le pouvoir conféré à la Commission d'examiner des faits de corruption ne sera restreint par aucun moyen, aucune personne ou processus dans les limites établies par la loi et dans la mesure des ressources à sa disposition, étant entendu que la Commission peut, de temps à

autre, coopérer avec d'autres organismes chargés de mener des enquêtes dans l'exercice de ses propres pouvoirs d'enquête.

La loi autorise également la Commission à enquêter autant dans le secteur public que dans le secteur privé.¹⁷ Cela constitue une opportunité d'élargir utilement la stratégie nationale de lutte contre la corruption, sachant qu'il y a souvent des connivences entre les deux secteurs dans les délits liés à la corruption. Au Libéria, les cas de collusion entre le secteur public et le secteur privés sont légion et la loi a réagi en tenant compte des difficultés qui naîtraient d'un mandat restreint de la Commission qui ne lui permettrait pas de s'attaquer à la corruption dans le secteur privé. Bien qu'il y ait eu des affaires dans lesquelles des acteurs privés ont été accusés et ont fait l'objet de recommandations de poursuite par la Commission, celle-ci n'a jamais exercé elle-même de poursuites dans une affaire de corruption. Elle ne l'a pas fait par exemple dans l'affaire concernant l'ancienne Inspectrice générale de la Police, Mona Sieh-Browne, que le Ministère de la Justice s'est aussi abstenu de poursuivre.

La loi relative à la LACC couvre la corruption dans l'utilisation de fonds publics. Il existe des entités privées qui gagnent des marchés qui leur donnent accès à des fonds émanant du budget de l'État pour exécuter diverses tâches. Ces entreprises se retrouvent ainsi dans le champ de compétence de la LACC. Il existe de nombreux cas d'entreprises qui ont fait l'objet d'enquêtes dans ce cadre. En février 2011, dans une affaire opposant l'État à l'entreprise *Goodrich Construction Company*, la Commission a accusé cette dernière de violation de contrat et a recommandé au Ministère de la Justice d'obliger l'entreprise à restituer un montant de 19 875 US\$ à la *Liberia Telecommunications Corporations*¹⁸. Dans l'affaire État du Libéria contre Eugene Massaquoi (citoyen libérien) et Ohzoo Kwak (citoyen coréen) dans laquelle des hommes d'affaires coréens et leurs sociétés ont été prétendument escroqués de plus de trois millions de dollars américains (US\$ 3, 000, 000), M. Eugene Massaquoi a été accusé de vol de biens. Toutefois, l'enquêteur commis par la LACC et le Ministère de la Justice a classé l'affaire en raison de ce qu'il a qualifié d'incapacité à établir des preuves *prima facie*. Le Conseiller Francis Johnson- Allison, ancien Président de la LACC, a confirmé depuis lors que l'attribution par des agents de l'État de contrats à des entreprises fictives sapait la lutte contre la corruption au Libéria¹⁹.

La question des poursuites est abordée au chapitre XI, « Conduite et coordination des poursuites ». L'article 11.1 de la loi relative à la LACC n'autorise pas la Commission à poursuivre en son propre nom. Elle précise que dans les affaires de corruption, les poursuites sont effectuées par le Ministère de la Justice en collaboration avec la Commission. Toutefois, les modalités de cette collaboration donnent plus poids au Ministère de la Justice

17 Le fait que le mandat de la LACC lui permette de couvrir le public et le privé est louable car dans d'autres pays, même dans la sous-région (la Sierra Leone par exemple), la législation ne permet pas explicitement aux organes de lutte contre la corruption d'enquêter sur des actes de corruption dans le secteur privé.

18 Rapport annuel de la LACC, 2011, p. 30.

19 Poursuites contre le secteur privé : voir le rapport annuel de la LACC, 2011, pp. 10 et 30.

qui dispose pratiquement d'un droit de veto aux éventuelles velléités de poursuites de la Commission. L'article 11.2 dispose que

dans l'éventualité où une enquête de la Commission : (a) établit des preuves manifestes de corruption ; et (b) recommande que la (les) personne(s) ou entité(s) concernées soit officiellement inculpée(s) et poursuivie(s), l'affaire et les documents la concernant seront transmises au Ministère de la Justice avec une requête signée du Président demandant que des poursuites soient engagées. La Commission prépare et tient un registre de l'ensemble des affaires transmises au Ministère de la Justice aux fins de poursuites judiciaires, avec des indications relatives à la suite qui leur a été donnée : requête de poursuites acceptée ou rejetée, poursuites effectivement en cours.

La loi, en son chapitre X article 11.3 confère au Ministère de la Justice le pouvoir de refuser de poursuivre :

Le Ministère de la Justice peut refuser d'exercer des poursuites recommandée dans une affaire de corruption s'il estime que les preuves avancées par la Commission sont manifestement insuffisantes ou ont été illégalement réunies. Dans ce cas, la Commission se verra donner l'opportunité de présenter des preuves supplémentaires ou de démontrer que les preuves qu'elle a fournies sont suffisantes et ont été légalement réunies.

En réalité, l'enquête de la LACC sert de base au Ministère de la Justice pour poursuivre en se fondant sur les preuves réunies au cours de l'enquête. Après que la Commission ait établi les preuves de l'acte de corruption, elle transmet son rapport au Ministère de la Justice avec ses recommandations de poursuite. Les personnes impliquées dans l'acte de corruption en question doivent alors être formellement inculpées et poursuivies par le Ministère.

A certaines occasions, le Ministère de la Justice, exerçant ce pouvoir inscrit dans la loi, à refuser de suivre les recommandations de poursuite de la LACC. On peut citer à titre d'exemple une affaire concernant le marché des uniformes de la Cellule de réaction rapide de la Police (*Emergency Response Unit - ERU*). Cette affaire concernait Madame Munah Sieh-Browne, ancienne Inspectrice générale de la Police nationale. Le Ministère a refusé de la poursuivre arguant de preuves insuffisantes.

En 2014, la LACC a également soumis au Ministère de la Justice une liste de noms assortie de recommandations de poursuites pour divers actes de corruption allant de marchés et de paiements douteux au bénéfice d'entreprises privées à des pots-de-vin et autres irrégularités financières. Parmi les personnes accusées par la LACC figuraient le Président (du Parlement) Alex Tyler, le Représentant Adolph Lawrence, le sénateur nouvellement élu du comté de Sinoe Milton Teahjay, l'ancien Directeur Général de la société de raffinage de produits pétroliers *Liberia Petroleum Refining Company – LPRC*), le Président de la *National Oil*

Company - NOCAL), M. T. Nelson Williams II et d'autres officiels du Ministère des Finances. Le Ministère de la Justice a argué de « preuves insuffisantes » pour justifier sa décision de ne pas inculper les personnes citées après la période de 90 jours²⁰. Ces exemples montrent à quel point les pouvoirs de poursuites de la LACC sont gravement remis en causes par le pouvoir de veto de l'Exécutif à travers le Ministère de la Justice qui peut décider de manière discrétionnaire de la qualité des preuves réunies par la LACC²¹.

Il reste cependant à la Commission une possibilité de poursuivre, sans l'aval du Ministère de la Justice qui décide de l'opportunité des poursuites comme cela est indiqué à l'article 11.1. En effet, l'article 11.4 dispose que

nonobstant ce qui précède (le pouvoir de décider de l'opportunité et des modalités des poursuites sont confiés au ministère de la justice), la Commission peut initier des poursuites devant les tribunaux pour des actes ou des cas de corruption si (réserve) le Ministère de la Justice, pour une quelconque raison, n'entreprend pas de poursuites dans une affaire qui lui a été transmise par la Commission dans les trois (3) mois suivant la réception de la requête de poursuites.

Par exemple, lorsque Munah-Sieh Brown, ancienne Inspectrice générale de la Police nationale du Libéria a été accusée de sabotage économique dans l'affaire des uniformes de la Cellule de réaction rapide, la recommandation avait été faite au Ministère de la Justice de la poursuivre devant les tribunaux. Cette recommandation n'a pas été suivie, le Ministère arguant d'une insuffisance de preuves. La LACC avait alors décidé, pour la première fois d'essayer l'article 11.4 en poursuivant l'Inspectrice générale en son propre nom. L'affaire a été enrôlée au mois de Novembre 2012 mais elle n'a pas été jugée. Le Rapport Annuel de 2012 de la Commission ne dit pas pourquoi l'affaire, bien qu'ayant été enrôlée, n'a pas été jugée. Dès lors, la meilleure réponse consistera sans doute à dire qu'elle n'a pas été jugée pour des raisons qui n'ont pas été révélées. Cet exemple démontre encore la nécessité de créer une juridiction spéciale pour la lutte contre la corruption²².

Le fait de ne pas être autorisée par la loi actuelle à poursuivre directement, à son propre nom, constitue une contrainte majeure pour la Commission. Elle peut réaliser, de son point de vue, une très belle enquête susceptible de justifier des poursuites, mais la qualité de celle-ci sera en fin de compte déterminée par le Ministère de la Justice. Cette insuffisance dans la législation en vigueur a d'ailleurs été relevée par la Commission qui la considère comme une entrave majeure à son action. Dans nos recherches concernant l'efficacité de la LACC, des tensions et des conflits entre la Commission et le Ministère de la Justice ont été évoquées, en rapport avec des affaires fortement médiatisées (impliquant des hautes personnalités de

20 LACC to bite: Speaker probe, Oil firm Looms as 90 days end (La LACC sur le point de frapper : enquête sur le Président de l'Assemblée nationale, une société pétrolière surgit à la fin des 90 jours - article tiré du site Internet de FrontPage Africa) : <http://frontpageafricaonline.com/index.php/news/4366-lacc-to-bite-speaker-probe-oil-firm-looms-as-90-day-ends>.

21 Rapport annuel de la LACC, 2011.

22 Rapport annuel de la LACC, 2012 ; p.14. Voir le paragraphe 2.1.7 sous le titre : Affaires en attente d'être jugées.

l'État) qui sont souvent étouffées par le Ministère pour cause, à ses yeux, d'insuffisance de preuves ne permettant pas d'entamer des poursuites devant les tribunaux. Il en résulte une lutte de pouvoir ouverte entre les deux entités. Au cours du mandat du Conseiller Francis Johnson-Allison, la répartition des rôles a été une affaire délicate. Le problème a perduré tout au long de son mandat à la tête de la Commission qui a expiré le 16 septembre 2013.

Il est essentiel de comprendre que le manque de complémentarité que l'on observe entre la LACC et le Ministère de la Justice entrave le bon traitement des affaires transmises au Ministère par la Commission. La lutte contre la corruption s'en ressent, dans son ensemble. En août 2013, l'ancienne Ministre de la Justice Christiana Tah a indiqué au cours d'un atelier de revue par les pairs consacré pendant deux jours au mécanisme de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) organisé par la LACC que le Ministère de la Justice était submergé par la lutte contre la corruption. Elle a évoqué le manque de personnel, l'insuffisance du nombre de juristes, de procureurs et d'avocats de la défense ainsi que la faiblesse de la protection des accordée à ceux qui luttent contre la corruption²³. Cependant, lorsqu'elle a démissionné de ses fonctions ministérielles en octobre 2014, Mme Tah a accusé la Présidente Sirleaf d'avoir bloqué son enquête visant des accusations de fraude portées contre l'Agence Nationale de Sécurité (*National Security Agency* – NSA) que dirige le fils de la Présidente²⁴.

En outre, le Ministère de la Justice est largement perçu comme étant corrompu et prédateur, ce qui est confirmé par quelques études²⁵. Lorsqu'une institution a vu son intégrité décliner pendant des années, il est vraisemblable que sa collaboration avec une entité comme la LACC dont le travail consiste justement à réduire les actes de corruption ne peut aboutir qu'à une collision. C'est cela qui s'est produit entre un organe anti-corruption et un Ministère de la Justice perçu comme gangrené par la corruption et dont il subit les caprices et les sautes d'humeur. Dans la réalité, une relation antagoniste latente s'est instaurée. Par exemple, le rapport du Département d'état des États Unis de 2013 sur le Libéria relève que « les abus les plus graves concernant les droits de l'homme ont été ceux qui sont liés à l'absence de justice : l'inefficacité et la corruption dans la Justice... ».

En outre, dans une situation dans laquelle la jeune LACC est insuffisamment dotée pour détecter la corruption et engager des poursuites, le Ministère de la Justice a beau jeu de prononcer le non-lieu dans certaines affaires qui lui sont transmises comme en témoigne le faible nombre d'affaires ayant effectivement donné lieu à des poursuites. Ainsi, en 2011, la LACC a reçu 21 affaires, a enquêté sur 11 d'entre elles et a recommandé des poursuites pour 7 de ces affaires. Une seule a finalement entraîné des poursuites²⁶. En 2014, la LACC

23 Tiré du blog de Sengbeh : Le ministre de la Justice du Libéria présente les difficultés de la guerre contre la corruption. <https://sengbeh.wordpress.com/2013/08/13/liberias-justice-minister-outlines-challenges-in-corruption-war/>.

24 « Le ministre de la Justice du Libéria démissionne, affirmant que le Président a bloqué des enquêtes », Reuters, 7 octobre 2014. Voir le lien suivant : <http://news.yahoo.com/liberia-justice-minister-quits-says-president-blocked-investigation-133940575.html>.

25 Par exemple, le rapport du Département d'État américain de 2013.

26 Rapport de la LACC, 2011.

a reçu 26 affaires, a enquêté sur 11 d'entre elles et a recommandé des poursuites dans 7 cas. Les cas pour lesquels des poursuites ont été recommandées impliquent 13 agents de l'État, en fonction ou anciens, notamment T. Nelson Williams II, alors Directeur Général de la *Liberian Petroleum Refining Corporation*, Clemenceau Urey, ancien président du Conseil d'administration de la *National Oil Company of Liberia*, Miatta Beyslow, ancien Ministre du Commerce et de l'Industrie, Milton Teahjay, alors *superintendent* du Comté de Sinoe, David Kortie, éditeur du journal *Flash Poin* et Jusufu S. Keita, chargé des Relations Publiques du Ministère des Travaux Publics. On ne sait toujours pas quand ces personnes seront poursuivies²⁷. Selon ce rapport, des agents de l'État pratiquent la corruption en toute impunité²⁸.

La récente liste de personnalités influentes au sujet desquelles des poursuites ont été recommandées au ministère de la Justice n'a jusqu'à maintenant donné lieu à aucune inculpation. Les citoyens ont donc du mal à relier les propos de Cllr. Benedict Sannoh avec une quelconque réalité. Avec le départ soudain de Madame Matilda Parker, Directrice Générale du Port Autonome National (*National Port Authority*) suspendue de ses fonctions et amie proche de la Présidente, il est devenu évident que la lutte contre la corruption est sélective et donc irréaliste. Selon les termes du Conseiller James Verdier, « comme dans le cas d'Ellen Cockrum, ancienne Directrice de l'Aviation (*Liberia Airport Authority*), il est encore plus compliqué de mener des poursuites dans cette affaire, Madame Parker ayant maintenant quitté le pays »²⁹.

Indépendance

La loi de 2008 prévoit en son chapitre XIII l'indépendance de la LACC. L'article 13.1 relatif à l'indépendance de la Commission dispose en effet que

La Commission est indépendante dans ses activités. Elle jouit d'une autonomie financière et elle est indépendante dans ses activités. Elle formule généralement ses politiques et exerce ses fonctions indépendamment de toute allégeance politique, religieuse ou sociale dans les limites raisonnablement nécessaires à l'exercice de son mandat de lutte contre la corruption.

Cette indépendance est réaffirmée à l'article 13.2 relatif au financement de la Commission qui dit :

Au titre de l'indépendance de la Commission, le montant total de la dotation budgétaire annuelle de la Commission lui est transférée par tranches trimestrielles.

27 Rapport du Département d'État américain sur les droits de l'homme au Libéria, 2014.

28 Fichier ::///C:/Users/user/Desktop/Liberian%20anticorruption%20study/Current%20info/US%20Human%20Rights%20Report%20on%20Liberia%202014.pdf.

29 Tiré de FrontPage Africa Website : <http://www.frontpageafricaonline.com/index.php/news/5440-embattled-suspended-npa-md-in-the-u-s-amid-us-800k-probe> Titled: Embattled, Suspended NPA MD in the U.S. Amid US\$800K Probe.

Cette disposition relative au financement de la Commission ainsi qu'à la mise à la disposition de celle-ci des fonds qui lui sont alloués pour l'exercice de sa mission suggère qu'au moment de l'élaboration du projet de loi et de la promulgation de la loi, l'Exécutif et le Législatif avaient souhaité veiller à ce que l'indépendance de la Commission ne soit pas entravé par des coupes budgétaires intempestives ou des retard induit dans la le décaissement des fonds. Cette formulation forte renforce l'autonomie financière de la Commission en lui donnant un sens et en donnant les moyens de la faire respecter, notamment par le Département Budget du Ministère des Finances.

Toute pression ou ingérence dans les affaires de la Commission peut être rejetée car la loi a prévu une disposition qui met les agents essentiels de la Commission à l'abri de pressions extérieures. En effet, l'article 13.3 dispose que « le Président (de la Commission), le Directeur exécutif, les directeurs ainsi que tous les agents et enquêteurs sont libres de toute ingérence indue dans l'exercice de leur mission ». Quant à l'article 13.4, il constitue une disposition cruciale concernant les enquêteurs de la Commission :

Chaque enquêteur agit en toute indépendance dans le champ son enquête, notamment en ce qui concerne ses constatations et conclusions.

Cette clause de non-ingérence s'applique au Président exécutif et aux autres commissaires, ainsi que stipulé dans la dernière partie de l'article 13.4 :

...le Président exécutif, le Directeur exécutif, les directeurs, les commissaires ou quiconque ne doivent pas tenter d'influencer les constatations ou conclusions d'un rapport d'enquête. Seul son supérieur hiérarchique direct peut évoquer avec un enquêteur l'état d'une enquête en cours.

Cette disposition est remarquable car elle permet d'éliminer les ingérences politiques habituelles de l'Exécutif et de renforcer l'indépendance effective de la Commission et de ses agents essentiels tels que les enquêteurs dans l'exécution de leur mission, ce qui est de nature à rendre plus aisée les poursuites et, le cas échéant, les condamnations.

E. Évaluation globale

Pour de nombreux citoyens, la Commission anticorruption du Libéria n'a guère su placer la corruption en haut de la liste des facteurs d'échec de la démocratie dans le pays. Elle n'a pas réalisé beaucoup de progrès depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2008 vers la réalisation de ses objectifs de traitement et de prévention de la corruption. Incontestablement, le manque d'indépendance constitue le défi principal auquel elle est confrontée. Les dispositions visant à protéger la Commission contre les ingérences indues dans son fonctionnement abondent dans la loi mais dès qu'il s'agit de lancer des poursuites judiciaires après les enquêtes, les limites de son action deviennent flagrantes. Il existe un

hiatus évident entre les engagements pris sur papier par le gouvernement et les actions effectivement menées pour mettre en échec le fléau l'application de la loi constituant le maillon faible dans la lutte contre la corruption. Le problème n'est pas tant l'absence d'un cadre juridique permettant d'asseoir une bonne gouvernance et des bonnes pratiques dans la lutte contre la corruption que l'absence d'un leadership et d'une volonté politique ferme au plus haut niveau de mettre en œuvre des instruments qui existent déjà, notamment la stratégie nationale anticorruption et les lois conçues pour promouvoir l'obligation de rendre compte, la transparence et la bonne gouvernance.

Rôle de la Présidente

Le rôle de la Présidente du Libéria et sa relation avec la LACC sont clairement évoqués par la loi qui dispose notamment que « Les cinq (5) Commissaires sont désignés par le Président ». Le Président peut consulter la société civile en vertu du partenariat qui lie l'État à celle-ci dans la lutte contre la corruption. Après leur confirmation par le Sénat du Libéria, les Commissaires sont nommés et installés dans leurs fonctions respectives par le Président.

La Présidente du Libéria déjà a agi à travers des décrets présidentiels. Cela s'est traduit par une perte d'autorité de la LACC. Le décret présidentiel n°38 relatif à la protection des déclarations de patrimoine des ministres et ministres délégués constitue un bon exemple. Le problème s'est posé lorsque le *Centre for Media Studies and Peace Building* (CEMESP) a introduit au titre de la Liberté d'accès à l'information une requête visant l'accès aux formulaires de déclaration de patrimoine des ministres et ministres délégués. La LACC a rejeté la requête, affirmant dans les motivations qu'elle a par la suite remises au Commissaire à l'Information (*Information Commissioner*), que le décret présidentiel n°38 ne lui permettait pas d'ouvrir l'accès à ces documents.

Le Commissaire indépendant à l'Information (*Independent Information Commissioner*) qui contrôle l'application de la loi sur la liberté de l'information a par la suite tranché en faveur de l'ONG, en faisant observer que la loi primait sur le décret présidentiel. Cette décision n'ayant pas été suivie d'effet, on ne peut que conclure à l'absence d'une volonté politique de combattre la corruption de la part du chef de l'Exécutif.

Le décret présidentiel n°38 tend à contredire l'intention et l'esprit de la loi sur la liberté de l'information. En effet, dans l'esprit, il vise à fixer un code de conduite pour les membres de la branche exécutive de l'État. Cependant, dans les faits, il tend à entraver plutôt qu'à renforcer la politique de l'État en matière de transparence et d'ouverture. Dans son chapitre IV intitulé « Diffusion d'informations et divulgation de documents confidentiels », à l'article 6.1, il précise que « l'agent public utilisera l'information sensible et confidentiel en sa possession seulement dans l'exercice de sa mission ou responsabilités sauf lorsque cette information est de nature criminelle ou contraire à la politique de l'État. L'agent public fait preuve de prudence lorsqu'il s'entretient avec un autre agent public ou tout autre personne qui ne serait pas directement concernée par l'affaire en question ». Cependant, il n'explique pas la notion de confidentialité et ne dit pas qui

décide de la confidentialité d'une information. Il n'existe pas non plus de procédure qui permette de déclarer une information confidentielle. En réalité, le décret exige plutôt de l'agent public qu'il fasse toujours prévaloir le secret, contrairement aux principes que fixe la loi sur la liberté de l'information. Celle-ci est claire en ce qui concerne la confidentialité et l'exception. Elle indique de manière suffisamment claire que l'exception doit être justifiée et non pas seulement proclamée : une autorité publique ou une entité privée ne peut refuser l'accès à une information ou sa divulgation simplement en la déclarant « confidentielle ou secrète ».

Or, la LACC se plaint que les ministères et agences de l'État ne coopèrent pas avec elle, refusant de lui livrer les informations qu'elle leur demande dans le cadre de ses enquêtes³⁰. Pourquoi alors l'avoir dotée d'un pouvoir d'assignation ?³¹ L'appui de l'exécutif à la Commission en la matière relève plus pour l'instant de mots que d'actes concrets. L'expression « no scared cow » de la Présidente qui a précédé la création de la LACC ne tient pas vraiment ses promesses d'action de la part du Chef de l'Exécutif car les hauts fonctionnaires des ministères, directions et agences qu'elle coiffe ainsi que ses proches sont régulièrement protégés par les lois prises et les autres instruments d'autorité de l'État.

Faible participation des acteurs non-étatiques

La loi de 2008 prévoit la nomination d'un représentant de la société civile et des acteurs non-étatiques dans la Commission. Cette nomination doit être effectuée par le Président de la République après consultation des organisations et des acteurs concernés. Cependant, l'article 6.2 dit que le Président « peut » choisir de procéder à cette consultation.

Il semble qu'il n'y ait pas eu de consultations entre la Présidente Johnson Sirleaf et les grandes organisations de la société civile au sujet de la représentation de celles-ci dans la Commission. Cela est probablement dû au fait que la loi ne l'y oblige pas. En outre, la loi n'est pas explicite quant à la manière et au moment où les OSC doivent être impliquées dans le processus relatif à leur représentation. Par conséquent, en l'absence de procédure spécifique et reconnue, il revient à la Présidente de choisir la manière de procéder à ces consultations³². En réalité, si la loi relative à la LACC prévoit effectivement l'implication des OSC dans la lutte contre la corruption au Libéria, le fait d'en laisser l'initiative au Président de la République sans autre disposition spécifique, en fait plus un vœu qu'une réalité, la volonté politique de la Présidente restant à démontrer.

30 Rapport annuel, LACC 2013.

31 Loi sur la lutte contre la corruption du Libéria, 2008, section 11.3, <http://www.news.heritageliberia.net/index.php/inside-heritage/general-news/994-lacc-boss-liberians-not-serious-to-fight-corruption>.

32 Loi sur la LACC, 2008, Partie VI : Composition, nomination et durée du mandat. Les cinq (5) commissaires ont été nommés par le Président. Le Président peut consulter la société civile pour renforcer le partenariat entre le gouvernement et ladite société civile dans la lutte contre la corruption. Après avoir été confirmés par le Sénat, les commissaires sont nommés dans leurs fonctions respectives par le Président. Message annuel à la Troisième session de la 53^{ème} Législature nationale de la République du Libéria sur le thème : « Consolider le processus de transformation », par Son Excellence Mme Ellen Johnson Sirleaf, p.40 (<http://www.emansion.gov.lr/2content.php?sub=55&related=24&third=55&pg=sp>).

Réformes institutionnelles

Sous la direction de la Présidente Johnson Sirleaf, le gouvernement du Libéria a fait montre d'une volonté substantielle d'accélérer une batterie de réformes destinées à résoudre le problème de corruption que connaît le pays. De nombreux changements institutionnels ont permis la création d'organes de promotion de l'intégrité – Commission de vérification générale (*General Auditing Commission – GAC*) en 2005, Commission des Marchés publics et des concessions (*Public Procurement and Concessions Commission – PPCC*), Initiative pour la transparence des industries extractives du Libéria (*Liberia Extractive Industries Transparency Initiative – LEITI*), Cellule de renseignement financier (*Financial Intelligence Unit – FIU*) et d'élaborer des politiques et des lois anticorruption. La LACC a innové afin d'améliorer le partenariat et la collaboration avec ces organes mais il est prématuré de se prononcer sur la contribution de ceux-ci à son éventuel succès. Les réformes en sont à divers stade dans leur mise en œuvre mais tout indique qu'elles pourraient porter leurs fruits si le gouvernement maintient ses objectifs et sa détermination. A l'heure actuelle, de nombreux problèmes se posent dans la mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la synergie et la coordination en ces réformes, leur financement et la pénurie de ressources humaines compétentes pour diriger et déployer ces initiatives.

Un faible pouvoir de poursuite

Ayant mis en place la Commission, l'Exécutif a choisi de largement ignorer les recommandations de celle-ci en matière de poursuites judiciaires. Cette situation aurait pu être atténuée par des relations plus fortes entre la Commission et les tribunaux. Un système judiciaire efficace est un outil essentiel dans la lutte contre la corruption et la jonction entre les tribunaux et les organes anticorruption peut s'avérer très porteuse. Malheureusement, au Libéria, il n'y a pas vraiment eu de collaboration entre la LACC et la Justice, en particulier les tribunaux. On estime généralement que le gouvernement se sert de la LACC comme d'un instrument au service d'une justice sélective, qui s'abat sur ceux qui ont des relations difficiles avec la Présidente et qui protège ceux qui sont en bons termes avec elle. Cela explique que la Commission est communément qualifiée de « tigre de papier ».

Table 1 : Succès et échecs de la LACC

Deux succès de la LACC	Facteurs de succès
i. L'affaire Albert Bropleh contre l'État du Libéria a été jugée par le tribunal de la 11ème circonscription judiciaire à Tubmanburg, Comté de Bomi qui a rendu un verdict favorable à l'État. M. Bropleh a introduit un recours devant la Cour Suprême.	L'État du Libéria a rapidement inculpé Albert Bropleh sur recommandation du Ministère de la Justice. La Justice a agi avec célérité après l'inculpation du prévenu et l'a jugé coupable. Bropleh a certes interjeté appel mais on retiendra que l'affaire a quand même été jugée.

Deux succès de la LACC	Facteurs de succès
ii. Dans l'affaire des uniformes de la Cellule de réaction rapide (<i>Emergency Response Unit – ERU</i>) Munah-Sieh Brown, ancienne Inspectrice générale de la Police nationale du Libéria est accusée par la Commission de sabotage économique. Des poursuites sont recommandées au Ministère de la Justice.	Lorsque le Ministère de la Justice a refusé de poursuivre l'Inspectrice générale au motif que les preuves retenues à son encontre étaient insuffisantes, la LACC a, pour la première fois recouru à l'article 11.4 de la loi qui l'a créée pour poursuivre l'accusée en son propre nom. Le tribunal de première instance a jugé l'affaire et conclu à la culpabilité de la prévenue. Celle-ci a interjeté appel auprès de la Cour Suprême. Le 8 janvier 2015, celle-ci a confirmé à l'unanimité la décision du tribunal de première instance.
Deux échecs de la LACC	Motifs de l'échec
i. Accusations d'irrégularités et de violations de la loi sur le Budget et les marchés publics à l'encontre du Président Alex Tyler, du Représentant et autres.	i. Après que la LACC ait recommandé des poursuites au Ministère de la Justice dans cette affaire, 90 jours se sont écoulés sans que ni le Ministère ni la Commission n'aient poursuivi les personnalités accusées. Il y a eu manque de volonté politique de faciliter les poursuites.
ii. Accusations de corruption au sein de la <i>National Oil Company of Liberia (NOCAL)</i> à l'encontre du Vice Président du Parlement Barchue et d'autres parlementaires (US\$100,000.00).	L'affaire n'a jamais été jugée, même après que le délai des 90 jours après la réception de la recommandation de poursuites à l'encontre des individus concernés ait expiré. L'enquête semble avoir été bien menée mais le soutien de l'Exécutif et de la Justice a fait défaut à la LACC.

Il convient aussi de dire que la LACC pourrait améliorer ses relations avec les médias. En effet, contrairement aux partis politiques et aux trois branches de l'État (le législatif, le judiciaire et l'exécutif), les médias ont joué un rôle de lanceur d'alerte, aidant le gouvernement et la Commission en publiant des informations concernant des actes de corruption. Par exemple, Rodney Sieh de FrontPage Africa a récemment publié des informations portant sur des actes de corruption soupçonnés impliquant la Directrice Générale de la *Liberia Airport Authority* Ellen Corkrum qui a par la suite été inculpée avec quelques complices. Ni la LACC, ni le gouvernement n'ont eu de mots d'encouragement à l'adresse ce journal. Il faut rappeler que le même journal et son rédacteur en chef ont été condamnés dans le passé pour diffamation envers le Ministre de l'Agriculture d'alors, Chris Toe, pourtant mis en accusation dans un rapport de la Commission générale de vérification.

Une affaire plus récente illustre encore mieux les avantages que produirait une collaboration plus étroite avec les médias. Le 23 avril 2015, FrontPage publiait un rapport qui avait fait l'objet d'une fuite de la LACC et qui accusait la Directrice Générale de la *National Port Authority* - NPA), Mme Matilda Parker le Contrôleur Christina Kpabar Paelay d'avoir attribué des contrats d'une valeur supérieure à US\$800,000.00 en violation de la Loi relative aux marchés publics et aux concessions. La Présidente avait réagi immédiatement en suspendant les deux cadres de la NPA. Elle expliquera avoir agi sur la base de l'enquête menée par la LACC³³. Par la suite, le 21 juillet 2015, le Grand Jury du Comté de Montserrado Special Grand Jurors for Montserrado County inculpait Matilda Parker et deux autres personnes de sabotage économique, vol et association de malfaiteurs³⁴. La fuite du rapport a probablement été le facteur qui a entraîné l'inculpation. Sans elle, les inculpés auraient vraisemblablement été simplement suspendus et auraient retrouvé leur poste une fois l'agitation autour de l'affaire retombée. Outre le fait qu'elle ne jouit pas de pouvoirs de poursuite, la Commission est confrontée à d'autres difficultés importantes, notamment l'insuffisante volonté politique de la rendre plus efficace.

Il faut aussi relever que la LACC est principalement active à Monrovia et elle doit se déployer dans les comtés. Ce déploiement des activités de la Commission dans les comtés entraînerait des coûts qui devraient être pris en charge par la dotation provenant du budget de l'État, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

L'insuffisance de son financement handicape la Commission dans l'exercice de ses fonctions. La première présidente de son histoire, Mme Francis Johnson-Morris a mis le doigt sur les facteurs de cette faiblesse en affirmant que « c'est à l'aune du soutien effectif apporté à la LACC que l'on mesurera la volonté réelle des libériens de lutter contre la corruption ». Elle ajoute que « s'il n'y a pas de soutien, il n'y a pas de volonté réelle »³⁵. Cet argument est d'ailleurs étayé par la faiblesse évidente du travail de sensibilisation de l'opinion publique, avec très peu de suppléments dans la presse, de spots radio et d'émissions encourageant les citoyens à jouer leur rôle de dénonciation et de plaidoyer.

Obligation d'établissement de rapports

La loi anticorruption exige de la Commission qu'elle élabore et soumette des rapports annuels. L'article 14.1 dispose que

dans les trois (3) mois suivant la fin de l'année budgétaire, la Commission soumet au Président et au Parlement un rapport annuel indiquant :

- a. le nombre d'enquêtes menées au cours de l'année précédente, avec les résumés desdites enquêtes ;

33 <http://www.frontpageafricaonline.com/index.php/news/5005-grand-corruption-scheme-lacc-hooks-npa-boss-others-for-800k>.

34 The Inquirer Newspaper, July 22, 2015: NPA Suspended MD, Others Indicted for Nearly US\$1M, <http://monroviainquirer.com/2015/07/22/npa-suspended-md-others-indicted-for-nearly-us1m/>.

35 Heritage, 2012, Liberia: LACC Boss - Liberians Not Serious to Fight Corruption (patron de la LACC : « Les Libériens ne veulent pas vraiment lutter contre la corruption »).

- b. le nombre d'actes de corruption examinés par la Commission et transmis au Ministère de la Justice avec de informations, avec le nombre de poursuites engagées ;
- c. les montants financiers concernés dans les affaires de corruptions qui ont fait l'objet d'enquêtes ou de poursuites.

La Commission est également tenue de faire rapport sur sa situation financière et sur toute autre question posée par le parlement. En outre, la loi oblige la Commission à présenter des rapports trimestriels au Président et au sénat concernant le travail en cours dans le cadre de l'exécution du mandat que lui confie la loi. Le rapport annuel doit également être rendu public afin que l'opinion soit informée de l'état de lutte contre la corruption au Libéria. D'un point de vue juridique, ces obligations qui sont faites à la Commission en matière de rapports sont considérables. Il faut cependant noter l'absence dans la loi d'une clause relative à des mesures collectives applicables en cas de non-respect par la Commission de ces obligations.

Il n'y a pas dans la loi de disposition qui indique le traitement qui devrait être réservé par la Commission aux recommandations qui figurent éventuellement dans les rapports trimestriels et annuels qu'elle soumet au Président et au Parlement. On pourrait donc penser que ces rapports servent simplement à informer ses destinataires et lecteurs sans qu'il n'y ait pas de mécanisme inscrit dans la loi qui permette la mise en œuvre des recommandations qu'ils contiennent. Ainsi, le risque existe toujours de voir les problèmes relevés dans les rapports se reproduire, faute de mesures de correction appropriées. La loi ne prévoit pas non plus de dispositif permettant, notamment aux citoyens et aux institutions nationales qui ont pris connaissance des rapports de faire leurs observations et à la Commission de les recevoir. Quant au Président et au Parlement, on peut supposer que s'ils ont à cœur de lutter contre la corruption, ils peuvent recourir à d'autres voies internes à l'État pour faire leurs observations et obtenir des réponses en temps opportun.

Les rapports de la Commission n'ont jamais été suivis d'actes concrets de la part du Sénat. Lorsqu'une délégation de la Banque Mondiale a rendu visite à la Commission en janvier et août 2011, elle a souhaité savoir si les trois branches de l'État coopéraient avec elle en matière de déclaration de patrimoine. La Commission a fait savoir à la délégation qu'à ce moment, seul l'Exécutif se montrait coopératif à cet égard. En réalité, les dispositions de la loi libérienne en la matière ne sont nullement respectées par le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. La Présidente Sirleaf a été très ferme à ce sujet au sein de l'Exécutif. En août 2012, elle a suspendu 46 agents publics qui ne s'étaient pas conformés à l'obligation de déclarer leurs revenus, leur patrimoine et leurs dettes³⁶. Cet acte d'autorité a facilité les choses cette année-là pour la Commission qui a reçu six cent cinquante-quatre (654) déclarations remises par des agents de la branche exécutive de l'État.

36 The Analyst : Suspensions en masse – 46 responsables récalcitrants suspendus pour défaut de déclaration des avoirs. <http://allafrica.com/stories/201208210373.html>.

La loi contient une disposition très forte qui exige des commissaires et des agents de la LACC une déclaration de leur patrimoine. C'est une bonne chose du point de vue de l'éthique et des principes et elle confère à la Commission et à ses agents une autorité morale vis à vis de leurs interlocuteurs tout en démontrant leur sérieux et leur engagement dans la lutte contre la corruption. Cependant, il y a des craintes concernant le dépositaire de ces déclarations préalables à la prise de fonction et aussi concernant les déclarations de patrimoine en fin de mission qui doivent permettre de déterminer si les commissaires n'ont pas acquis des biens disproportionnés par rapport à leurs émoluments officiels ou à leurs activités privées connues et admissibles. La loi de 2008 ne contient pas de disposition relative à des vérifications de fin de mission concernant les commissaires. Cependant, la Commission peut commander des audits auprès de firmes indépendantes, outre ceux de la Commission générale de vérification.

F. Conclusion

La Corruption a été source de malaise national pendant la plus grande part de l'existence du pays et tout indique l'« élite de la société » a été la grande responsable de sa perpétuation. Dès 2008, le gouvernement de la Présidente Johnson Sirleaf a pris l'audacieuse initiative d'appuyer la création de la Commission anticorruption du Libéria. Depuis lors cependant, un paradoxe s'est installé car la Présidente qui a montré tant de détermination et d'engagement a souvent été accusée d'être source de frustrations en raison de sa propension à recourir aux décrets présidentiels.

Le plus difficile a été fait avec la création de l'institution et la mise en place de la législation qui l'encadre. Il manque une volonté politique claire. Ce manque pourrait cependant être neutralisé par une citoyenneté forte, déterminée à éradiquer la corruption par la promotion de la sobriété, la collaboration avec la Commission et la contestation de toutes les formes de protection dont bénéficient les éléments corrompus de la société. Cela est possible si la l'engagement et la détermination y sont.

Le Libéria pourrait être sauvé de l'échec dans sa lutte contre la corruption si la communauté internationale pouvait veiller à ce que les divers instruments sous régionaux, continentaux et internationaux auxquels il a adhéré jouent un rôle de surveillance à son égard. La revue par les pairs au niveau présidentiel présente l'avantage de pouvoir remettre l'esprit de la Présidente sur le chemin du soutien à la LACC afin qu'elle puisse réaliser sa mission et faire du Libéria un pays dans lequel la corruption, à défaut de disparaître aura beaucoup diminué.

G. Recommandations

A l'intention de la LACC

- La *Liberia Anti-Corruption Commission* (LACC) devrait se voir accorder des pouvoirs de poursuite sans restrictions afin de pouvoir traiter les faits de criminalité économique et de corruption dans le secteur public, notamment les « crimes en col blanc » comme le non-respect des règles de la *Public Procurement Concession Commission* (Commission des marchés publics et des concessions - PPCC).
- La LACC devrait identifier les instruments juridiques régionaux essentiels au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union africaine (UA) susceptibles de promouvoir la lutte contre la corruption et y adhérer.
- Elle devrait collaborer étroitement avec d'autres organismes de lutte contre la corruption dans la sous-région Afrique de l'Ouest à travers des pactes et des accords formels de coopération.
- Elle doit rechercher les opportunités d'accès à l'appui d'organismes internationaux afin de renforcer ses capacités d'enquête et de poursuites pour mieux lutter contre la grande corruption qui prévaut aujourd'hui dans le pays.
- La LACC devrait rechercher vigoureusement des appuis financiers externes pour combler l'insuffisance des ressources budgétaires nationales actuelles et à moyen terme qui lui sont affectées en vue de l'exécution du vaste mandat de lutte contre la corruption qui lui est conféré par la loi qui l'a créée et habilitée.
- Elle doit rechercher l'assistance technique dont elle a tant besoin pour renforcer son infrastructure tant sur le plan des enquêtes que sur le plan juridique. Elle pourrait être soutenue en cela par divers partenaires, notamment des organisations sous-régionales ou continentales comme la CEDEAO et l'UA.
-

A l'intention de l'État

- L'Exécutif (la Présidence de la République et le gouvernement) devraient se garder d'intervenir systématiquement en faveur d'agents de l'État accusés de corruption et permettre l'application régulière de la loi.
- La Présidente doit faire preuve de retenue dans le recours aux décrets qui, pour la plupart, ont eu pour effet d'entraver la LACC dans l'exercice de sa mission.
- Le gouvernement du Libéria devrait créer une juridiction habilitée à diligenter des procédures accélérées et destinée uniquement aux

affaires de corruption qui permettrait que celles-ci puissent être traitées efficacement. Ainsi, la LACC serait perçue comme une institution « qui mord maintenant » et non plus comme un « éléphant blanc ».

- A travers la *Governance Commission* (GC), le gouvernement du Libéria devrait consolider l'ensemble des délits de corruption figurant dans les codes pénaux au sein d'un instrument statutaire national consacré à la lutte anti-corruption. Un tel outil serait utile aux enquêtes et aux poursuites relatives aux affaires de corruption.

Coopération institutionnelle

- La LACC devrait créer des coalitions et des partenariats stratégiques avec certains media et OSC pour favoriser la dénonciation de faits de corruption et la recherche d'information dans les divers points chauds de la corruption.
- La Commission Anti-corruption du Libéria doit mener un effort vigoureux pour instaurer des relations de complémentarité avec d'autres institutions chargées de promouvoir la probité comme la Commission des Marchés Publics et des Concessions, l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives au Libéria (ITIE), La Commission Générale de vérification des comptes (*General Auditing Commission* - GAC) ; les média et le *Open Governance Partnership* (OGP). Des consultations régulières devraient avoir lieu entre les dirigeants de la Commission Anti-corruption (LACC), La Commission Générale de vérification des comptes (GAC), le Ministère de la Justice et la Commission des Marchés Publics et des Concessions (PPCC) avec l'appui de la Commission de la Gouvernance (GC) pour discuter de possibles relations de complémentarité et de collaboration, et aussi pour résoudre de possibles conflits. Pour commencer, un protocole d'accord pourrait être signé qui serait, peut-être, un premier pas vers la promulgation de règles.
- Le Forum national pour l'intégrité (*National Integrity Forum* - NIF) devrait être convoqué annuellement pour travailler collectivement à la résolution des problèmes qu'auront rencontré les institutions de promotion de l'intégrité au cours de l'année écoulée et élaborer des objectifs pour l'année suivante.
- La LACC devrait adopter un cadre de résultats communs (étape par étape) pour la riposte collective à la corruption – il comprendrait un dialogue régulier avec les organismes nationaux de promotion de l'intégrité, les partenaires internationaux au développement et des organisations de la société civile.

4

NIGER



Luc Damiba

A. Résumé

Il existe un certain consensus au sein de l'opinion nigérienne sur l'ampleur du phénomène de corruption et son étendue dans tous les secteurs de la vie nationale. Les citoyens et décideurs politiques semblent s'accorder sur le fait que la corruption érode sérieusement les fondements du vivre ensemble nigérien, toutefois des divergences apparaissent sur les méthodes et efforts pour réduire l'ampleur du phénomène qui a pénétré tous les secteurs de la vie nationale. Les pouvoirs publics ont déployé des stratégies pour combattre la corruption mais les efforts successifs ont parfois semblé désespérés au vu du contraste croissant entre le nombre impressionnant de moyens administratifs, financiers et humains mis en branle et les maigres résultats positifs engrangés. Sur les dix dernières années, les affaires de corruption documentées et avérées n'ont fait l'objet d'aucune réponse judiciaire.

Une conjonction de facteurs externes et internes impacte négativement les efforts de lutte contre la corruption au Niger. Cela tient d'abord au contexte sous-régional, marqué par l'insécurité et la montée des groupes intégristes comme Aqmi (Al-Qaeda au Maghreb Islamique) et Boko Haram. Ce contexte sécuritaire place le Niger dans une situation de fragilité institutionnelle et financière. Par ailleurs les cas de famines et de catastrophes naturelles sont récurrents dans le pays. La proximité du Nigeria rend difficile la lutte contre la corruption politique et économique pratiquée par des binationaux, et facilitée par les influences que certains leaders politiques du Nigeria exercent sur le Niger.

Le contexte national explique aussi la saillance de l'enjeu de la corruption. Le parcours historique du Niger a été marqué par de brusques ruptures politiques qui n'aident pas à avoir une visibilité sur les responsabilités et l'impact des nombreuses « opérations mains propres » ou « d'assainissement » menées au Niger ces 15 dernières années (1990-2014). Les professions de foi et le recours aux mécanismes institutionnels exceptionnels, n'impactent pas la perception collective de la corruption : les citoyens ont l'impression que rien ne change en termes de stratégie de lutte contre la corruption sous la 7^{ème} république entamée en 2011.

Le jeu des alliances politiques et leur recomposition constituent un handicap dans la lutte efficace contre la corruption politique, ce qu'illustrent les lenteurs de la justice à traiter

des affaires les plus emblématiques. La nécessité de s'attirer de puissants alliés politiques – quel que soit le degré de leur implication dans les actes de corruption – passe trop souvent avant la volonté d'anéantir les réseaux de corruption.

La forte médiatisation des opérations mains propres, appelées aussi « assainissement », induit une double image du Niger. De l'extérieur, le pays est perçu comme étant animé d'une forte volonté politique de combattre la corruption. En effet, de nombreux efforts sont déployés pour réduire les effets de la corruption dans les services publics. De l'intérieur, cependant, la lutte contre la corruption n'apparaît que comme le prolongement de luttes politiques de positionnement entre personnalités politiques. A cet égard, l'initiative de donner la parole aux citoyens à travers le mécanisme de la « ligne verte » constitue un signal positif, limité certes au niveau du ministère de la justice, mais qui reste à pérenniser. Ainsi la ligne verte reste un dispositif auquel manque un mécanisme de protection des dénonciateurs.

Au Niger les organes de lutte contre la corruption tels que la Halcia (Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées) et la ligne verte ainsi que les organes du contrôle administratif, financier et judiciaire sont marqués politiquement et socialement. Or ce sont ces mêmes considérations qui ont souvent justifié leur création ou leur dissolution. Les organes anti-corruption sont créés par les régimes politiques en poste. Les régimes se suivent et se ressemblent presque, en matière de traitement des affaires de corruption, de sorte qu'une instance anti-corruption créée par un régime est supprimée par le régime suivant qui en crée une ou des nouvelles. Le bilan des différents programmes de lutte contre la corruption est mitigé et décevant. La Halcia et la ligne verte du ministère de la justice ne font pas tellement exception à cette règle : ces instances semblent relever de la politique symbolique. Il s'agit davantage d'obtenir des résultats immédiats pour légitimer le régime et ses acteurs. Une vision et des actions à long terme font cruellement défaut.

La lutte contre la corruption au sein de l'appareil judiciaire, et la déclinaison de stratégies en dehors sont les défis auxquels la justice nigérienne doit faire face. La récente création du pôle financier dans deux des juridictions du pays pourrait considérablement réduire les nombreux goulots d'étranglement qui existent entre la justice et la Halcia, en vue d'assurer la répression des dossiers ouverts et transmis par cette dernière à la présidence de la République du Niger. Il reste à voir si cela augure peut-être d'une nouvelle ère dans les activités de répression des actes de corruption au Niger.

La tension entre la disponibilité des ressources et l'indépendance des organes de lutte contre la corruption reste l'un des plus grands obstacles à la lutte contre la corruption au Niger. La Halcia a particulièrement fait l'objet de vives critiques pour son manque d'indépendance, très perceptible aussi bien à travers son texte fondateur que par son mode de fonctionnement. Au mieux, le manque d'indépendance dans le traitement des dossiers affaiblit les organes anti-corruption et les prive de moyens financiers en cas de divergences entre le Président de la République et les commissaires de la Halcia. Au pire, comme cela a été le cas par le passé, les velléités d'indépendance ont tout simplement conduit à la dissolution des organes anti-corruption sous le couvert de « réformes » qui visaient en réalité à vider ces organes de leur sève substantielle.

B. Contexte historique et politique

Le Niger a une longue tradition dans la lutte contre la corruption depuis son indépendance politique en 1960. En remontant même plus loin, avant les indépendances de 1960, des témoignages affirment que des sociétés islamiques ont servi de groupe de veille et d'alerte en dénonçant et alertant l'opinion sur la question de corruption de l'élite politique. Au cours de la période post indépendance, luttes politiques et luttes contre la corruption ont été intimement liées. A l'avènement de chaque régime politique, il est mis en place une commission spécialisée de lutte contre la corruption et la délinquance financière. Malgré l'existence d'organes administratifs permanents de prévention des pratiques de corruption, malgré l'existence d'une justice qui a en charge les infractions de cette nature, la création d'organes exceptionnels dédiés à la lutte contre la corruption du régime précédent a été la chose la mieux partagée durant ces 15 dernières années (2000-2014). Héritée des années de lutte d'indépendance et d'un syndicalisme influent dans la conduite des affaires publiques, la lutte contre la corruption fait partie d'une tradition dans laquelle engagements et compromissions politiques s'entremêlent.

Une tradition bien ancrée dans l'histoire

« Le Niger est riche, mais il est mal géré », telle est le constat fait par le président de la République Mahamadou Issoufou pour justifier sa croisade contre la corruption dès l'entame de son mandat en 2011¹. Parmi les premières mesures prises par le Président Issoufou, figure la création d'une structure spécialisée contre la corruption dénommée Haute Autorité de Lutte Contre la Corruption et les Infractions Assimilées (HALCIA). La création de telles structures est un fait récurrent au Niger. La commission anti-corruption est devenue une mode, une coutume dont aucun régime ne veut se dérober. Il s'agit d'une exception à la nigérienne, riche en commissions, et dotée d'une bureaucratie anti-corruption dont les acteurs politiques ont longtemps négligé les acquis et les insuffisances : certains ont de manière continue voulu tourner la page et construire sur du neuf des structures qui leur soient favorables. En effet, le Niger totalise sept régimes constitutionnels et cinq régimes militaires d'exception². Dans la même logique il y a eu environ 7 commissions ad hoc spécialisées sur les questions de corruption, ce qui fait du Niger un pays qui a cumulé une longue expérience en la matière. D'une commission à une autre, cependant, l'héritage, en termes d'expériences acquises, de leçons apprises et

1 Extrait de son discours d'investiture du Président Issoufou Mahamadou, prononcé le 07 avril 2011 à Niamey.

2 Chronologie des coups d'Etat au Niger : 14 avril 1974, Diouri Hamani, premier président de la république du Niger, a été renversé par le lieutenant-colonel Seyni Kountché ; 27 janvier 1996, le lieutenant-colonel Ibrahim Baré Maïnassara renverse le président Mahamane Ousmane ; 9 avril 1999, Malam Wanké renverse le Président Baré Maïnassara ; 18 février 2010, Salou Djibo renverse le Président Mamadou Tandja.

d'erreurs commises et d'archivages des dossiers et affaires collectionnées, n'a pas toujours été géré de manière conséquente³.

Chaque régime militaire, politique ou civil du Niger a marqué la société nigérienne. Selon un des observateurs les plus attentifs de ces commissions, le fait de

mettre en place des commissions spécifiques chargées de moraliser ou de lutter contre la délinquance, constitue une exception des dirigeants nigériens, surtout les militaires (...). Qu'il s'agisse des pays francophones et voisins du Niger comme le Burkina Faso, le Mali, le Tchad, le Togo, le Bénin, etc., aucun d'entre eux n'a vu expérimenter (...) une quelconque commission d'enquête et de contrôle à la suite de l'écroulement de ses régimes civils (...). Tout au plus des procès intentés au Burkina Faso avec le Général Sangoulé Lamizana ou au Mali avec le Général Moussa Traoré (...)⁴.

Comme l'indique le tableau N° 1, de 1974 à 2014, le Niger totalise près de sept (7) commissions ad hoc spécialisées, créées par décret, ordonnance, arrêté ou acte de la conférence nationale. Le point commun entre ces différentes structures est qu'elles portent des noms qui signifient souvent tout un programme politique et les termes clés qui ressortent sont entre autre : *lutte contre la délinquance et les abus, assainissement, moralisation de la vie publique*. La plupart de ces commissions a été mise en place par différents régimes politiques militaires, mais aussi par des régimes civils de manière exceptionnelle⁵.

Le Niger a connu au total 5 coups d'Etat militaires et presque autant de tentatives manquées de coups d'Etat de 1974 à 2012⁶. La lutte contre la corruption a été l'élément central au cours de cette période tumultueuse, servant tour à tour de justification d'un coup d'Etat et de programme pour le nouveau régime. Les commissions spécialisées de lutte contre la corruption ont donc joué un rôle à la fois positif mais aussi négatif dans l'histoire politique du Niger. Leurs limites naturelles liées à une durée de vie limitée liée à celle du régime qui les a mis en place et leurs exploitations politiques ont laissé des séquelles dans la mémoire collective des nigériens.

-
- 3 Entretiens avec les anciens responsables et membres des commissions, notamment : Aziz Mossi, Président de la commission de lutte contre la délinquance économique, financière et fiscale et pour la promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des biens publics créée en 2010 par le Conseil pour le Salut et la restauration de la démocratie (CSRSD), le 5 avril 2014 ; Abba Moussa Issoufou, président, commission nationale chargée de la moralisation de la gestion des biens publics (1996), le 6 avril 2014 ; Mazou Seidou, président de la commission sur l'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et membre de la CENTIF, le 4 avril 2014 ; Sanoussi Tambari Jackou, membre de la commission Crimes et Abus, le 7 avril 2014 ; et Abou Mahamane, président de la commission crime et abus, décembre 2009.
- 4 Sanoussi Tambari Jackou, L'assainissement en question au Niger : Commissions et comités d'enquête et de contrôle de 1960 à 2010, Tome 1, 2012, p.12.
- 5 Les régimes républicains de la première république, la deuxième république et la 5e république n'ont pas mis en place de commission ad hoc contre la corruption. La 3eme république et la 4eme république ont exceptionnellement mis en place des commissions ad hoc.
- 6 Parmi les tentatives de coup d'Etat recensés, il y a : (1) le 15 mars 1976 : tentative de coup d'Etat du commandant Bayère Moussa et du capitaine Sidi Mohammed ; (2) 6 octobre 1983 : tentative de coup d'Etat par de proches collaborateurs du président Kountché (3) 5 août 2002 : mutineries des militaires à Diffa suivies d'une tentative de putsch à Niamey, la capitale, (4) 22 juillet 2011, arrestation de dix militaires pour avoir tenté de renverser et d'assassiner le président Mahamadou Issoufou (Source : Jeune Afrique http://www.jeuneafrique.com/Chronologie-pays_69_Niger, consulté le 14 mai 2014).

Tableau 1 : Commissions anti-corrruption ad hoc de 1974 à 2014

Année et durée de vie	Nom de la commission et dirigeants politiques	contexte politique, mandat et activités	Résultats et suites données
1974 (10 mois)	Commission de contrôle et d'enquête (par décret, Sous le régime de Seyni Kountché)	<ul style="list-style-type: none"> • Suite à un coup d'Etat de Seyni Kountché • Contrôler la gestion comptable et financière • Mener des enquêtes sur les biens détournés par les agents publics 	<ul style="list-style-type: none"> • De nombreux biens de hauts responsables confisqués par ordonnance • Création d'une police économique par ordonnance N° 74-12 1974 • Commission dissoute en 1975 par le Président Seyni Kountché
1991 (16 mois)	commission de lutte contre les crimes et abus politiques économiques et sociaux (acte N° 5 de la conférence Nationale souveraine sous le régime de Ali Saibou)	<ul style="list-style-type: none"> • Suite à la conférence nationale souveraine – acte N° 5 • Enquêter sur les crimes et abus politiques, économiques et socioculturels des 30 années passées • Dans un contexte de programme d'ajustement structurel • Dénégation des droits humains 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport déposé auprès du premier ministre • La fin de la transition a mis fin à la commission
1995 (12 mois)	commission nationale chargée d'établir l'état des lieux (par arrêté du PM, sous 3e République, la cohabitation, Président : Mahamane Ousmane)	<ul style="list-style-type: none"> • A la faveur de la cohabitation politique, 3e République • Initiative prise par le Premier Ministre Hama Amadou • Héritée du rapport déposé par la commission crimes et abus • Contrôler tous les services publics • Vérifier le respect des règles et apprécier la moralité des dépenses publiques • Assainir et faire fonctionner les services publics par une « opération fouille des poubelles » • faire l'inventaire des biens mobiliers et immobiliers de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité pour la commission de publier un rapport par voie de presse

Année et durée de vie	Nom de la commission et dirigeants politiques	contexte politique, mandat et activités	Résultats et suites données
1997 (11 mois)	Commission nationale de la moralisation de la gestion des biens publics (par décret, sous Ibrahim Baré Mainassara)	<ul style="list-style-type: none"> • Suite à un coup d'Etat de 1995 d'Ibrahim Baré Mainassara • Moraliser la gestion des biens publics et combattre la corruption et la délinquance économique et financière des acteurs de la quatrième république • Mettre fin au pillage et laisser aller dans l'administration publique • Face aux sanctions des alliés traditionnels, nouvelles alliances avec des voisins comme Nigeria, Lybie, Burkina • Eduquer et réprimer les actes de corruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Commission dissoute par décrets N° 99-58 par le Daouda Malam Wanké • Prélèvements de 5 pour cent des fonds recouvrés • Dossiers et rapports en instance transmis au secrétariat général du gouvernement
1999 (9 mois)	Commission de lutte contre la délinquance économique et financière (par décret, sous le régime de Daouda Malam Wanké)	<ul style="list-style-type: none"> • Coup d'Etat de 1999 de Daouda Malam Wanké • Hérité des travaux de la commission nationale de moralisation de la gestion des biens publics sous Baré • Etablir les responsabilités et punir les coupables en matière de délinquance économique et financière et fiscale • Traiter les rapports d'inspections établis par les structures de contrôle au niveau national, régional et local • Recouvrer les sommes dues à l'Etat et ses démembrements • Formuler des recommandations tendant à assainir et à moraliser la gestion des biens publics • Ester en justice ou faire émettre des avis à tiers détenteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport déposé auprès du Président • Prélèvements de 10 pour cent des fonds recouvrés • Affirme avoir versé au trésor public près de 5 milliard de FCFA

Année et durée de vie	Nom de la commission et dirigeants politiques	contexte politique, mandat et activités	Résultats et suites données
2003 (6 ans)	Commission nationale d'élaboration des stratégies de lutte contre la corruption	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place par Mamadou Tandja sous la 5^{ème} République Consensus national autour de la lutte contre la corruption Etudier les phénomènes de corruption au Niger Définir des stratégies de lutte contre la corruption Enquêter et documenter le niveau de corruption dans les secteurs suivants : santé, éducation, justice, transports 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport produits et déposé en 2009 auprès du président
2010 (10 mois)	Commission de lutte contre la délinquance économique, financière et fiscale pour la promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des biens publics appelée aussi « commission mossi »	<ul style="list-style-type: none"> Suite à un coup d'Etat de Saliou Djibo restaurer de la démocratie, Traiter les rapports d'enquêtes administratives, économiques et fiscales Traiter les rapports d'inspection des structures de contrôle au niveau national, régional et local Assainir les finances publiques, et assurer la réconciliation nationale. Exploiter les rapports d'audit circonstanciels et les rapports de passation de service Recouvrer les sommes dues à l'Etat et à ses démembrements, Formuler des recommandations et proposer les mesures visant à assainir et à moraliser la gestion des biens de l'Etat et de ses démembrements 	<ul style="list-style-type: none"> Prélèvement de 5 pour cent des recouvrements Montant recouvré estimé à près de 6 milliard Rapport de commission transmis au chef d'Etat Saliou Djibo
2011	Haute Autorité de lutte contre la corruption et les infractions assimilées	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place par décret présidentiel par Mamadou Issoufou Hérité des rapports de la commission Mossi durant la transition militaire sous Saliou Djibo 	<ul style="list-style-type: none"> En 3 ans estime avoir contribué à sauver de la prédatation et des diverses détournements environ 6 milliard de FCFA

Sources : Sanoussi Tambari Jackou, *L'assainissement en question au Niger (op. cit.) ; entretiens avec des anciens responsables de commissions, dont Aziz Mossi (5 avril 2014), Abba Moussa Issoufou (6 avril 2014), Mazou Seidou (4 avril 2014), Sanoussi Tambari Jackou (7 avril 2014) et Abou Mahamame (décembre 2009).*

Un héritage grevé de lourdes hypothèques

Durant les 40 dernières années (1974 à 2014) les nigériens se sont habitués à une série « d'opérations mains propres » encore appelées « assainissement », les unes éphémères, les autres de longue durée, avec leur lot de violences politiques, d'emprisonnements, de règlements de comptes, et souvent de violation des droits humains. La durée de vie d'une commission spécialisée dépend toujours de la durée de vie du régime qui l'a enfantée. Elle survit très rarement quand ce régime s'en va. Le constat au Niger, et qui peut aussi être généralisé dans d'autres pays en Afrique francophone, est que ces héritages, aussi bien en terme de documentation et d'expériences capitalisées, ont été mal utilisés d'un régime et à un autre et cela produit même des effets pervers dans toute entreprise de lutte contre la corruption au Niger. Rares sont les commissions qui rendent accessibles les rapports produits une fois que leur mission est terminée.

Règlements de comptes et négociations politiques

Le traitement que les régimes successifs réservent aux commissions précédentes de même que l'activité de ces commissions en font des instances préposées à la neutralisation d'adversaires politiques, ou des leviers en vue du réagencement d'alliances au sommet. Les discours des leaders politiques servis au grand public portant sur la « protection du bien public », « l'assainissement », sont rarement suivis d'effet exemplaires. Dans la plupart des cas, les motivations et missions initiales qui ont guidé la mise en place de ces structures ont été vite dévoyées. En effet, ces commissions ont rarement atteint leurs objectifs affichés et pour certaines qui se sont terminées brusquement, aucun bilan n'est disponible. Sanoussi pose un diagnostic très sévère :

Au cours des 50 années du fonctionnement de l'Etat de la République indépendante du Niger, la mauvaise gestion des biens publics n'a fait que s'empirer d'année en année (...); les malversations financières aux détriments de l'Etat (...) étaient moindre sous la première république que sous le régime qui l'a succédé; celui-ci a été remplacé par un autre régime qui a fait pire que lui (...). L'assainissement tant prôné par les différents régimes politiques ne s'effectue pas avec succès.⁷

Ces instruments employés en situation de crise de l'Etat ont parfois principalement été utilisés pour mettre les adversaires politiques au pas et écarter définitivement ou temporairement des concurrents en détruisant leur image sociale⁸. Cet usage des organes exceptionnels de lutte contre la corruption pour casser des adversaires politiques est bien exploité par la presse locale qui se fait des choux gras et augmente son audience et peut-être sa santé économique. Simultanément, les opposants dénoncent ces procédés comme une opération de « chasse aux sorcières ». Généralement cette méthode permet toujours au régime qui

7 Sanoussi, op.cit., pp. 117-118.

8 Tidiane Mahman Alou "La petite corruption au Niger" in les travaux et études du LASDEL (http://www.lasdel.net/images/etudes_et_travaux/La_petite_corruption_au_Niger.pdf).

commandite les travaux des commissions de trouver des alliés occasionnels au sein des forces politiques. La transhumance des acteurs politiques s'organise plus rapidement quand l'épée de Damoclès plane sur eux. Tout cela est facilité par les spécificités de la vie politique au Niger où, selon certains observateurs, il est difficile pour un président de gagner le pouvoir et de diriger tout seul avec son parti. Il est obligé de faire des alliances politiques avec d'autres partis et leaders avant son arrivée au pouvoir et durant son mandat il devrait continuer et gérer d'éventuels marchandages politiques. Le paysage politique est riche en recompositions, des alliés d'hier devenant des opposants d'aujourd'hui et vice-versa. De manière générale ces commissions ont fortement contribué à créer des réajustements des positionnements politiques, certains acteurs adaptant leurs postures lorsqu'ils se sentent menacés de poursuites judiciaires. La tendance est donc de privilégier les traitements politiques des cas de corruption, surtout ceux concernant les grands commis de l'État et les hommes d'affaires influents.

Durant la cohabitation politique de février 1995 à janvier 1996, Mahamane Ousmane et Mamadou Issoufou ont partagé le pouvoir successivement comme président de la République et président de l'Assemblée Nationale. Hama Amadou était premier ministre. Les deux premiers se sont brouillés sur la manière de traiter des questions de corruption et de mauvaise gestion du régime antérieur. Pour Abou Mahame,

Mahamadou Issoufou, en tant que président de l'assemblée Nationale voulait une gestion plus rigoureuse et le Président Mahamane Ousmane avait autour de lui tous les commerçants de Zinder. Pour eux c'est la première fois qu'un haoussa de Zinder arrive au pouvoir depuis l'indépendance, ils l'ont appuyé donc ils faisaient pression sur le président. Ils disent voilà ce n'est pas normal, on n'a pas de marchés⁹.

Au final pour départager les dissensions politiques entre le Président de la République et le président de l'Assemblée Nationale, c'est le premier ministre, Hama Amadou qui, poursuivant une stratégie politique propre, a pris l'initiative de créer une commission d'état des lieux. La lutte contre la corruption pâtit toujours des situations de cohabitation et d'alliances gouvernementales. Le régime de la 7^{ème} république semble subir la même règle car miné par les compromis et alliances, démentant souvent les principes et valeurs affirmés dans les professions de foi et les discours.

Compromissions politiques et impunité

Le jeu incessant d'alliances de circonstances décrites plus haut a un impact négatif sur les efforts de lutte contre la corruption puisque le traitement politique des dossiers de corruption prime sur le traitement judiciaire. Comme le résume si bien *Jeune Afrique* « une coalition fragile fondée sur des calculs politiques, puis un clash et une recomposition des alliances... Et toujours les mêmes têtes qui émergent: Hama Amadou, Mahamadou

⁹ Entretien avec Abou Mahamane, décembre 2009.

Issoufou, Mahamane Ousmane, Seïni Coumarou. »¹⁰ Et International Crisis Group de renchérir : « Il est frappant de constater combien les acteurs en place lors du blocage des années 1993-1995 sont les mêmes qu'aujourd'hui »¹¹. Les alliances politiques sont des repères pour favoriser l'impunité et pour rendre tout processus de sanctions judiciaires inefficace. Les alliances et compromissions politiques aident également à comprendre pourquoi les levées d'immunité des personnalités politiques, pourtant si fréquentes et dont la pratique est si profondément ancrée dans la culture politique nigérienne, n'aboutissent presque jamais à l'exercice de poursuites judiciaires. Au Niger il existe en effet une certaine culture de levée de l'immunité de députés, de ministres¹², de présidents de la République soupçonnés de corruption. Alors que les demandes de levée d'immunité sont généralement accordées au parlement à de rares exceptions¹³, les poursuites judiciaires auxquelles elles sont censées aboutir ne sont presque jamais déclenchées.

Tableau 2 : Quelques cas de levées d'immunité ministérielle et de députés au Niger

Chronologie des levées d'immunité	Griefs formulés	Suites données/Remarques/sources
1994 : levée d'immunité de 33 députés	Détournements de deniers publics	La cour suprême a cassé cette levée d'immunité quelques semaines plus tard. Voir son arrêt ici http://www.juricaf.org/arret/NIGER-COURSUPREME-19940610-1994CS2JN
2008 : levée de l'immunité de 2 ministres de l'Éducation nationale	Accusés de détournement des fonds PPTÉ destinés au ministère l'éducation nationale	Dossiers en cours devant la justice Les accusés ont bénéficié de liberté provisoire après leur arrestation
2009 : Levée de l'immunité de Matthy, ancien ministre de la justice	Accusé d'enrichissement illicite	Dossier classé après l'arrêt de la cour constitutionnelle pour anti-constitutionnalité de l'ordonnance de 92 sur l'enrichissement illicite

10 Rémi Carayol "Niger : Hama Amadou, profession opposant " octobre 28, 2014, in *Jeune Afrique* disponible en ligne <http://www.jeuneafrique.com/135743/politique/niger-hama-amadou-profession-opposant/>.

11 International Crisis Group, « Niger un autre maillon faible dans le Sahel ? », Rapport Afrique N°208, 19 septembre 2013, 64 pages.

12 Au Niger les ministres jouissent d'un privilège de juridiction et bénéficient ainsi d'immunité. Pour qu'ils se présentent devant une juridiction, en l'occurrence la Haute cour de Justice, ou devant une juridiction de droit commun, il faut que le juge demande au chef de l'Etat de procéder à la levée d'immunité de ceux-ci.

13 En février 2009 l'assemblée nationale a rejeté la demande de levée d'immunité de trois députés, il s'agit de Bonkano Maïfa et Intarou Hassan, du Mouvement national pour la société de développement (MNSD) – le parti présidentiel – et Raja Chaïbou qui appartient à la Convention démocratique et sociale (CDS), une formation alliée au parti au pouvoir dirigé par Mamadou Tandja. Ces parlementaires sont soupçonnés d'avoir bénéficié de « façon frauduleuse » des marchés du secteur de l'Éducation entre 2000 et 2006. http://www.pressafrik.com/Niger-le-Parlement-rejette-la-levée-de-l-immunité-de-trois-deputés_a1181.html. En juin 1994, la cour Suprême a cassé une résolution de l'assemblée nationale qui levait l'immunité de 33 députés.

Chronologie des levées d'immunité	Griefs formulés	Suites données/Remarques/sources
2010 : La Cour d'État du Niger a levé l'immunité du président déchu Mamadou Tandja	Présomptions de malversations financières dans le cadre des dépenses pour l'organisation des élections référendaires de 2009	Poursuites engagées « suite à des contrôles dans divers sociétés et organismes qui ont décelé des irrégularités que les responsables de ces sociétés lui ont imputées directement ou indirectement » Mais dans une décision de novembre 2010, la Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a jugé « arbitraires » son arrestation et sa détention et « ordonné sa libération »
Avril 2012 : levées d'immunités pour 8 députés nationaux	Accusés de détournements de deniers publics et complicité de détournements de deniers publics	Il s'agit de Hamani Harouna, Lamido Moumouni Harouna, Ben Omar Mohamed, Albadé Abouba, Amadou Ali Djibo dit Max, Bassirou Ibo, Foukory Ibrahim, Lamido Moumouni Harouna et Halidou Badjé pour l'opposition politique ARN. Voir : http://www.tamtaminfo.com/niger-assemblee-nationale-trois-03-autres-deputes-viennent-de-perdre-leur-immunite-parlementaire (consulté le 14 mai 2014) ces députés n'ont pas été interpellés par la justice alors même que leurs immunités ont été levées
2014 : nouvelle levée de l'immunité de l'ancien président Mamadou Tandja	Dans l'affaire des 400 milliards des fonds du barrage de Kandadji	Procédures en cours devant la haute cour de justice

Source : archives de l'Assemblée Nationale du Niger, arrêts de la Cour Constitutionnelle, articles de presse

Les intentions sont bonnes au départ, mais au final, les accusations de chasse aux sorcières et les nombreuses compromissions politiques l'emportent sur la nécessité de procès. Il y a donc plus une visée à « *effet mitrailleuse* » pour reprendre une expression de Tidiani Alou des commissions anti-corruption dans l'intention de neutraliser les capacités de nuisance de l'adversaire et de l'allié capable de devenir un adversaire potentiel.

Il semble courant que ces pratiques se font dans le feu de l'action pour calmer la demande sociale et présenter une belle image, mais une fois que la pression passe, et que des libertés provisoires sont accordées aux personnes accusées, il y a une sorte de pourrissement des

affaires en attendant des négociations politiques qui finissent par enterrer toute possibilité de poursuite judiciaire. Par exemple dans l'affaire Zackou Djibo dit Zakai, homme d'affaire et ancien député, à qui il a été reproché une complicité de détournement de deniers publics et de corruption d'environ 1 milliards de FCFA, les choses se sont passées au début comme si les autorités politiques et judiciaires avaient envie de sanctionner vite pour l'exemple. Celui-ci a démissionné de lui-même de son poste de député. Ensuite la procédure engagée pour lever son immunité a abouti. Officiellement il a été dit qu'il a remboursé une grande partie des fonds mis en cause. Ce remboursement lui a donné droit à la liberté provisoire. Il n'a jamais été emprisonné.

Déficit démocratique et incidence de la corruption

Le débat récurrent au Niger a été souvent de savoir entre le régime militaire ou le régime civil lequel réussit à lutter efficacement contre la corruption. Le déficit démocratique pourrait être une cause d'aggravation des pratiques de corruption. Toutefois, comme le remarque K. Amuwo, les incidences de l'instabilité politique sur la lutte contre la corruption sont les ruptures incessantes des processus de réforme qui s'opèrent lors des changements politique¹⁴. En plus des incidences politiques, il y a aussi des incidences sociales car au final, le citoyen se trouve quelque fois désabusé et finit par ne plus croire à toutes les promesses de lutte contre la corruption que font les politiciens, de surcroît les mêmes qui se recyclent au grés des alliances.

Il existe un large consensus sur le fait que le régime de Seyni Kountché aura été parmi les moins corrompus¹⁵. Tandis que le régime de Ibrahim Baré Maïnassara a été dominé par une gestion familiale. De manière générale le constat suivant s'applique à tous les régimes successifs : « *chaque fois qu'un compatriote commettait des forfaits, notamment des détournements de fonds, il y avait toujours des personnalités qui se livraient à des interventions intempestives pour sortir le fautif des griffes du pouvoir exécutif et surtout de celle de la police économique ou de la police tout court* »¹⁶. Sous le régime de Daouda Malam Wanké¹⁷ qui a duré 9 mois, les travailleurs nigériens n'ont pas reçu leurs salaires, alors que la commission de lutte contre la corruption mise en place par Wanké et les services fiscaux ont affirmé avoir mobilisé 4 à 5 milliards pour la commission et 50 milliards pour les services douaniers¹⁸. « Pourquoi certaines dépenses de

14 Amuwo, K. (1996). "Military-Inspired Anti-Bureaucratic Corruption Campaigns: an Appraisal of Niger's Experience." in *The Journal of Modern African Studies* 24(2): 285-301.

15 Selon Abou Mahamane, directeur du quotidien *Le Républicain* : « *Kountché est mort sans laisser de richesses connues et sa famille n'est pas à l'abri du besoin. Il n'a pas favorisé la corruption bien qu'à son temps il y a eu quand même quelques commerçants qui sont devenus extrêmement riches (...), ce sont des faveurs qu'il avait fait à l'époque pour créer des notables dans les régions pour soutenir le régime* », entretien du 19 décembre 2009.

16 Sanoussi, op. cit., p. 49.

17 Selon Sanoussi, « Le commandant Daouda Malam Wanké aimait surtout l'argent (...). Il a été cité dans l'affaire des Dinar du Bahreïn, une affaire de vraies monnaies fabriquées en grand quantité et sous une commande frauduleuse. Cet argent destiné à un autre pays africain a échoué en partie au Niger. Le partage de cet argent a créé un malentendu entre Baré et Wanké » (Sanoussi, op. cit., p. 70).

18 Déclaration d'un douanier à la télévision nationale après la chute du régime de Wanké.

l'Etat n'avaient pas été honorées malgré ces recettes collectées ? Qui a bien pu dilapider ces recettes de ces 9 mois ? »¹⁹

Par ailleurs le régime de Tandja, sous les cinquième et sixième républiques, a engagé une véritable opération « mains propres » en instrumentalisant l'appareil judiciaire. Par exemple en 2004 avec la communalisation, deux cent soixante-cinq maires ont été installés, et cinq ans après, en 2009, plus de la moitié des maires se sont retrouvés soit en prison, soit dans l'antichambre des juges d'instructions²⁰ par l'opération main propre entreprise par le régime de Tandja.

Encadré 1 : La justice et l'opération d'assainissement

En 2007, le président a approché le syndicat des magistrats pour leur parler de son projet d'assainissement et de moralisation de la vie publique et solliciter l'engagement de la justice dans cette entreprise. Les magistrats ont posé un certain nombre de conditions parmi lesquelles : une revalorisation salariale, une garantie d'indépendance et des affectations équitables des juges. C'est ainsi que pour la première fois le salaire d'un magistrat est passé de 200.000 FCFA à 800.000 FCFA. Les juges ont commencé une véritable opération main propre qui n'a épargné personne. Des directeurs, aux ministres, jusqu'au premier ministre, Hama Amadou et aux députés (objet de motion de censure à l'assemblée nationale) sont passés sous le grill de la justice. Dans l'affaire des fonds du Ministère de l'Education nationale, par exemple, deux ministres ont été démis de leur fonction et ont fait l'objet de poursuites par la haute cour de justice. Le 2 juin 2007, une motion de censure votée au parlement conduisit au renversement du gouvernement et quelques semaines plus tard à l'arrestation de M. Hama Amadou, alors Premier ministre, soupçonné de détournement de fonds publics. L'affaire fut vidée par la cour suprême en 2012. En 2009 près de 186 députés se sont attribués des augmentations de leur indemnités sans passer par la loi. Ceux-ci seront poursuivis par la justice nigérienne sous la période de Mamadou Tandja. L'affaire fut classée sans suite après le coup d'Etat d'avril 2010. Au total une quarantaine de dossiers ont été préparés par les différentes inspections techniques puis transmis à la justice.

Mais quand les ennemis ont été maîtrisés, il fallait tourner vers les amis, et les magistrats ont osé enquêter sur des soupçons qui impliquaient le fils du président et un journaliste dans une histoire de contrats miniers. Les magistrats qui ont instruit cette affaire ont été relevés de leurs fonctions quelques jours plus tard. Voilà comment s'est arrêtée brusquement cette opération d'assainissement sous le régime de Tandja. Les juges se sont rendu compte qu'ils ont été floués et utilisés pour des objectifs politiques, notamment le passage en force du prolongement de mandat pour 3 ans sous le nom en haoussa *Tanzarché*. Au bilan nous nous sommes rendu compte que les avantages accordés aux magistrats étaient une façon de nous corrompre, cela discrédite aussi la justice car la justice est jalouse de sa liberté.

Sources : Entretien avec AM magistrat et syndicaliste, 5 avril 2014. Voir aussi, « Tandjan Jr dans la nasse », dans *Jeune Afrique* du 24/06/2010 : <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2580p019.xml0/>

19 Entretien avec Sanoussi Jackou, Avril 2014.

20 Rapport de l'inspection général d'Etat de 2009.

Evidemment, les différentes commissions tentent d'abord de présenter des bilans positifs des régimes qui les ont enfantés, ensuite ils ont pour mission de noircir le bilan des régimes antérieurs. C'est par ce biais que l'on pourrait bien conclure à un double emploi des commissions anti-corruption. Le premier étant l'emploi comme outil d'autojustification aux yeux de l'opinion internationale du caractère nocif des actes de corruption du régime qui vient de partir. Ensuite il y a une action de légitimation par des activités de lutte contre la corruption dont quelques brebis galeuses seront appréhendées et des procédures engagées contre elles.

Le Niger a enregistré des progrès indéniables dans le fonctionnement de ses mécanismes et institutions depuis le renouveau démocratique consécutif au renversement du président Tandja en 2010. Des dysfonctionnements importants continuent néanmoins de grever la pratique démocratique et de peser négativement sur les efforts de lutte contre la corruption. Parmi les plus remarquables de ces dysfonctionnements, on peut citer les suivants, tirés de plusieurs bilans critiques de la gouvernance au Niger²¹ :

En matière de gouvernance de l'administration publique :

- L'administration publique nigérienne est confrontée à de sérieux problèmes de corruption qui nuisent à sa performance et à son efficacité.
- Une forte politisation de l'administration publique laquelle a une influence négative sur ses performances.
- Les recrutements et promotions ne se font pas toujours sur la base du mérite rendant difficile la gestion efficiente la gestion des ressources humaines.
- L'accès aux services publics est affecté par la recherche de rente (rackets, concussion, favoritisme).
- Les finances publiques sont l'objet de prédatons diverses (fraudes fiscales, paiement sans autorisation et sans ordonnances) qui portent atteinte à la crédibilité et à la transparence du budget.
- Les entreprises publiques font régulièrement l'objet de critiques sur la transparence, l'actionnariat et la vérification des comptes et les modes de recrutements et de désignations des responsables.

En matière de gouvernance judiciaire, comme moteur clé dans la lutte contre la corruption :

- Accès limité aux services de justice par les populations à cause des pratiques de corruption, des distances et de la faiblesse de communication externe des acteurs de la justice, interférences politiques et sociales sur le fonctionnement et les activités de la justice,

21 Voir en particulier : Transparency International, Indice de perception de la corruption (IPC) pour 2006-2013 ; Transparency International, Rapport mondial sur la corruption, 2006-2013 ; Transparency International, Baromètre mondial, 2010 ; Banque Mondiale, Indicateurs mondiaux 2003-2014.

lenteur de la justice individuelle et propension à l'Etat à contrôler l'action de la justice.

- Les différents appuis externes à l'exemple du programme d'aide à la réforme judiciaire (PARJ)²² n'aboutissent pas à des résultats satisfaisant du fait d'une certaine faiblesse de l'appareil judiciaire à gérer des projets et programme de long terme.
- L'organisation et le fonctionnement des professions de justice connaissent des insuffisances rendant le travail lent et créant une impunité latente.

Encadré 2 : Quelques chiffres et statistiques des évolutions des perceptions de corruption au Niger

Selon l'enquête d'Afrobaromètre au Niger du round 5/2012, la perception de la corruption est dominée par l'inexpérience des citoyens. La grande majorité des enquêtés (7/10) déclare soit, qu'elle n'a jamais eu à faire au phénomène de la corruption, soit qu'elle n'en a pas fait l'expérience. De manière générale, on peut observer que les enquêtes réalisées révèlent que le niveau de corruption est bas. De tous les secteurs investigués, on constate que c'est la corruption électorale qui comptabilise le plus fort taux (24%). Les autres secteurs comptabilisent les taux suivants : documents administratifs ou permis de conduire 10%, eau 4%, santé 19%, police 13%, accès à l'école primaire 4%.

Selon l'Indice Mo Ibrahim sur la gouvernance africaine (IIAG) de 2013, depuis 2000, les progrès de la gouvernance au Niger sont particulièrement notables dans la catégorie du développement humain. D'après l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIAG) 2013 publié le 14 octobre 2013, le Niger se classe 28^e sur 52 pays. L'IIAG 2013 révèle également une amélioration de la gouvernance au Niger depuis 2000. L'IIAG 2013 évalue la performance de chaque pays dans quatre catégories de gouvernance : Sécurité et souveraineté de droit, Participation et droits de l'homme, Développement économique durable et Développement humain. Depuis 2000, le Niger enregistre sa plus forte progression dans la catégorie Développement humain, qui évalue notamment le degré de protection sociale, l'enseignement et la santé. L'IIAG 2013 montre que 94 % de la population du continent – y compris les Nigériens – vivent désormais dans un pays où le niveau global de gouvernance s'est amélioré depuis 2000.

Selon l'indice de Perception de la corruption de Transparency International, le dernier classement de l'indice de perception de la corruption classe en effet le Niger au 106^e rang sur 177 pays classés, avec une note de 34/100. En 2012, le Niger était classé 113^e sur 176 pays avec une note de 33/100. Ce que d'aucuns estiment qu'il y a un progrès enregistré dans la lutte contre la corruption.

Sources : <http://www.afrobarometer.org/fr/resultats/resultats-par-pays-n-z/niger> ; <http://www.moibrahimfoundation.org/fr/downloads/communiqués-de-presse/iiag-launch-niger.pdf> ; www.transparency.org/ipc

22 PARJ a été lancé en 2003 en vue de soutenir l'appareil judiciaire à travers l'implication de plusieurs acteurs.

C. Cadre juridique

Au Niger l'arsenal juridique contre la corruption est riche et diversifié. Des textes de droit interne et des instruments juridiques internationaux encadrent au Niger la lutte contre la corruption. Seule la mise en œuvre est problématique. Le Niger dispose en outre d'une riche jurisprudence qui devrait être capitalisée pour enrichir les pratiques qui ont cours depuis l'indépendance. Le cadre juridique qui définit les missions et les objectifs des organes ad hoc de traitement des dossiers de corruption comme la Halcia et la ligne verte est très limité. Le décret qui crée la Halcia ne lui donne pas suffisamment de moyens pour, par exemple, ester directement en justice, ou suivre l'aboutissement de ses actions d'enquête et propositions de poursuite. En outre le cadre juridique d'ensemble qui encadre et définit les infractions et les procédures en matière de lutte contre la corruption et les infractions assimilées qui semble bien riche, est néanmoins difficile d'application, ou parfois contradictoire voir confus.

Constitution

Au Niger, depuis l'avènement de la 7^{ème} république la lutte contre la corruption est une exigence constitutionnelle. La constitution du 25 novembre 2010 dispose en son article 4 que « dans l'exercice du pouvoir d'État, le pouvoir personnel, le régionalisme, l'ethnocentrisme, l'esprit de clan, le népotisme, l'esprit féodal, l'enrichissement illicite, le favoritisme, la corruption et le trafic d'influence sont bannis, sous peine de poursuites judiciaires ». Elle prévoit également des dispositions et mécanismes précis sur les déclarations de biens du président et des membres du gouvernement²³ et encadre le conflit d'intérêts des membres du gouvernement et parlementaires notamment dans les passations de marchés publics²⁴.

Lois et règlements

Parmi les principaux instruments juridiques en matière de prévention et de répression de la corruption il faut citer :

- la loi 61-27 du 15 juillet 1961 portant institution du code pénal modifiée par la loi 2003-25 du 13 juin 2003 ;
- l'ordonnance 92-024 du 18 juin 1992 portant répression de l'enrichissement illicite modifiée par la loi n 2013-18 du 19 avril 2013, modifiant l'ordonnance n 92-024 du 18 juin 1992 portant répression de l'enrichissement illicite.

23 Arts 51, 78 et 79. Par exemple, art 51 : « Après la cérémonie d'investiture et dans un délai de quarante-huit (48) heures, le président de la Cour constitutionnelle reçoit la déclaration écrite sur l'honneur des biens du Président de la République. Cette déclaration fait l'objet d'une mise à jour annuelle et à la cessation des fonctions. La déclaration initiale et les mises à jour sont publiées au Journal Officiel et par voie de presse. Une copie de la déclaration du Président de la République est communiquée à la Cour des comptes et aux services fiscaux. Les écarts entre la déclaration initiale et les mises à jour annuelles doivent être dûment justifiés. La Cour constitutionnelle a tous pouvoirs d'appréciation en ce domaine. La Cour des comptes est également chargée de contrôler la déclaration des biens telle que reçue par la Cour constitutionnelle ».

24 Art 52 et 80.

- la loi n° 2001-034 du 31 décembre 2001, déterminant les autres agents publics assujettis à l'obligation de déclaration des biens ;
- la loi n° 2004-041 du 8 juin 2004 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux
- Ordonnance n° 2008-06 du 21 février 2008 portant Code des marchés publics au Niger
- L'Ordonnance n° 2011-22 du 23 février 2011, portant charte d'accès à l'information publique et les documents administratifs
- Loi 2011-37 du 28 octobre portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics et délégation de services public
- Loi 2007-026 du 23 juin 2007 portant statut général de la fonction publique.
- L'ordonnance 85-26 du 12 septembre 1985, modifié par l'ordonnance 88-34 du 9 juin 1988, portant création d'une Cour spéciale et fixant sa composition, ses attributions et son fonctionnement ;
- L'ordonnance 92 -002 du 21 février 1992, modifiant le code de procédure pénale ;
- La loi n°2011-37 du 28 octobre 2011, portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de services publics ;
- Décret 2011-686/PRN/PM du 29 décembre 2011, portant code des marchés publics et des délégations de services publics ;
- Décret n° 2011-687/PRN/PM du 29 décembre 2011, portant attributions, composition et modalités de fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics.

Ces lois couvrent la quasi-totalité des infractions de corruption et infractions assimilées. Ainsi, le Code Pénal au Niger pénalise la concussion (articles 124 à 128), la corruption et le trafic d'influence (articles 130 à 133), l'abus de confiance (articles 338 à 340) et l'extorsion (article 343), l'ingérence des fonctionnaires (art 129), le détournement des deniers publics (art 121 à 123). Par ailleurs, l'enrichissement illicite est pénalisé par l'ordonnance n° 92-024 du 18 juin 1992. 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 (art. 1).

Le code électoral nigérien régit strictement les dons, cadeaux faits dans le cadre des activités politiques (articles 59 à 63 et articles 106, 159 et 166). L'ordonnance No 2010-84 du 16 décembre 2010 portant charte des partis politiques nigériens encadre les financements publics (article 30) et le financement privé (article 28) des activités des partis politiques. Ainsi par exemple des citoyens de nationalité nigérienne sont autorisés à financer les partis politiques jusqu'à hauteur de 50 pour cent du montant total des ressources propres du parti, tandis que les dons en provenance de l'étranger ne peuvent excéder plus

de 20 pour cent du montant total des ressources du parti. La même ordonnance interdit aux entreprises publiques de financer les partis politiques encore moins de soutenir des publicités sur les activités des partis politiques. Par ailleurs la charte a prévu que la Cour des Comptes puisse auditer les comptes des partis politiques qui ont perçu les subventions de l'Etat (art 30) et des sanctions allant au refus de nouvelles subventions sont prévue (art. 32).

Par ailleurs des lois spécifiques encadrent la transparence dans la vie publique et le traitement administratif et judiciaire des infractions assimilées à la corruption. Concernant les déclarations de biens, la loi 2001-034 du 31 décembre 2001 portant déclarations de biens, détermine les autres agents publics assujettis à l'obligation de déclaration des biens, après que la constitution ait elle-même assujettit le Président de la République, le Premier Ministre et les membres du gouvernement à la même obligation. Le statut général de la fonction publique (Loi 2007-026) interdit aux agents publics, entre autres, de : (1) solliciter, accepter réclamer ou recevoir directement ou indirectement tout paiement, don, cadeau ou autre avantage en nature, pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de leur fonctions ou obligations même en dehors de l'exercice de ces fonctions mais en raison de celle-ci ; (2) offrir un cadeau ou un autre avantage susceptible d'avoir en leur faveur ou en faveur des membre de leur famille ou leurs amis, une influence sur le jugement ou les actions d'une personne.

Le Niger dispose également d'une réglementation sur les marchés publics et les transactions financières, en vertu des Directives de l'UEMOA²⁵ avec une série de dispositions législatives qui participent de la prévention et de promotion de transparence pour la commande publique. Il s'agit du code des marchés publics ainsi que la loi sur les marchés publics²⁶ et le Décret n° 2011-687/PRN/PM du 29 décembre 2011, portant attributions, composition et modalités de fonctionnement de l'Agence de Régulation des Marchés Publics. Une autre directive communautaire transposée dans la législation nationale concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux.

La dénonciation, auprès du procureur, est encadrée dans Code de procédure pénale qui a prévu, en son article 39, que lorsqu'un corps constitué ou une structure constate un délit ou un crime, il doit aviser, sans délais, le procureur de la République en transmettant le rapport et toutes les pièces justificatives. Cet article 39 fait obligation à tout organe officiel de l'ordre du contrôle administratif, financier ou juridictionnel, lorsque l'infraction est constatée de transmettre à la justice un rapport et des pièces justificatives mises en évidence. Le procureur reçoit l'affaire et l'envoie devant un juge d'instruction au besoin, ou il l'envoie en jugement. C'est un des rôles primordiaux qui permet de trouver un lien de travail et de collaboration légale entre ces organes officiels de contrôle administratifs, financiers et les organes juridictionnels.

25 Directive N°04/2005/CM/UEMOA Portant procédures de Passation, d'Exécution et de Règlement des Marchés Publics et des Délégations de service public dans l'UEMOA et Directive N°05/CM/UEMOA Portant contrôle et Régulation des Marchés Publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

26 LOI N°2011-37 du 28 Octobre 2011, portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public au Niger.

Encadré 3 : Mécanisme d'examen de la CNUCC – vers une harmonisation de la législation nationale avec les conventions internationales ?

En 2010 Niger a été un des premiers pays s'être soumis au mécanisme d'examen de l'application de la Convention Nations Unies contre la corruption. Conformément à la procédure du mécanisme d'examen chargé d'assurer l'application effective de la convention, le Niger a été tiré au sort lors de la première réunion du Groupe d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la Corruption tenue du 28 juin au 2 juillet 2010 à Vienne (Autriche), pour faire partie des Etats qui seront examinés pendant la première année du cycle d'examen. Les pays examinateurs du Niger sont : la Fédération de Russie et l'île Maurice. En août 2011 le Niger a finalisé son examen pour les Chapitres III et IV de la Convention, qui portent sur (1) l'incrimination, la détection et la répression et (2) la coopération internationale. Pour préparer cet examen, un groupe de quinze experts gouvernementaux a été nommé par arrêté n° 00105/MJ/SG du 16 septembre 2010. Ce groupe était composé de fonctionnaires de l'Etat, des représentants de la société civile, et le rapport de cet examen transmis à ONUDC est toujours en cours de finalisation.

Le processus d'examen a été entamé durant la transition militaire de 2010, sous Saliou Djibo, et il s'est poursuivi en 2011 à l'avènement de la 7e république avec Issoufou Mamadou. Il s'est posé un problème de portage politique de ce document. Selon des experts du ministère de la justice nigérienne, le rapport tarde à être finalisé pour deux raisons : le retard dans la traduction de la contribution de la Russie, et le manque de volonté politique d'assumer la continuité de l'Etat en portant le contenu de ce rapport. Ce retard dans la publication du rapport risque fort de rendre désuète le contenu dudit rapport aussi en terme de recommandations et de pertinence de certaines informations. Des réformes sont déjà en cours et les acteurs concernés ne sont pas informés du contenu des recommandations formulées dans ce sens. Afin que ce mécanisme soit utile, il est nécessaire de publier le rapport auprès de l'ensemble des organes de contrôle et acteurs structurés en matière de lutte contre la corruption. Selon certaines sources officielles émanant du ministère de la justice, le contenu dudit rapport ne couvre pas les actes posés par le nouveau régime et de ce fait contient des informations qui sont dépassées par le contexte actuel.

En dépit de ces critiques qui ont refroidi l'engouement pour la publication de ce rapport, il faut reconnaître que cet examen devrait permettre au Niger de faire l'état des lieux de son dispositif juridique et institutionnel en matière de lutte contre la corruption. Selon un des experts ayant participé à l'examen « Cet état des lieux a révélé aussi bien les efforts législatifs et institutionnels accomplis, que l'insuffisance et l'inadaptation du cadre juridique qui n'est pas entièrement conforme à la Convention des Nations Unies contre la corruption. D'autre part, l'examen a permis d'identifier les priorités en vue d'adapter la législation et les procédures administratives aux dispositions de la convention. Pour rendre opérationnel ce cadre législatif et institutionnel, l'examen préalable a enfin permis d'identifier les besoins d'assistance technique notamment en matière de réforme législative, de renforcement de capacités des acteurs sur le processus de transposition, en matière d'enquêtes. » (contribution au guide des praticiens)

Source : Luc Damiba (sous la coord. de), *Guide des praticiens : Partage d'expérience et de connaissance sud-sud sur le mécanisme d'examen de la convention des Nations unies contre la corruption*, PNUD 2013, Inédit.

Normes régionales et internationales

Le Niger est un pays membre de l'Union Monétaire et Economique Ouest Africaine (UEMOA) et a l'obligation de se conformer aux deux directives de l'UEMOA avec une série de dispositions législatives qui participent de la prévention et de la promotion de la transparence pour la commande publique. Il s'agit du code des marchés publics, le décret sur la création de l'Agence de Régulation des Marchés Publics, ainsi que la loi sur les marchés publics²⁷. Le Niger est un des premiers pays avec le Sénégal à être à jour sur ses engagements communautaires en ce qui est des transpositions des directives dans la législation nationale. Dans le domaine des transactions financières une loi contre le blanchiment des capitaux²⁸ et une loi sur le financement du terrorisme ont été adoptées. Par ailleurs le Niger est doté d'une charte sur l'accès à l'information, même s'il manque un décret d'application de cette loi, ce qui bloque ainsi son effectivité. Le Niger est partie à la Convention des Nations contre la corruption, à la convention de l'Union Africaine pour la prévention et la répression de la corruption et infractions assimilées et partie au protocole de la CEDEAO contre la corruption. Le profil juridique du Niger au niveau régional se présente comme suit :

Tableau 3 : Engagements internationaux du Niger

Instrument juridique	Niveau d'engagements	Reste à faire
Convention des nations Unies contre la corruption (CNUCC)	Signé en décembre 2003, Ratifié en août 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Transposition de la convention dans la législation nationale • Mise en oeuvre des recommandations du mécanisme d'examen (le Niger a été tiré au sort lors de la première réunion du Groupe d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la Corruption tenue du 28 juin au 2 juillet 2010 à Vienne (Autriche), pour faire partie des Etats qui seront examinés pendant la première année du cycle d'examen)
Convention de l'Union africaine contre la corruption, et les infractions assimilées (CUA-CIA)	Signé en 2004, Ratifié en août 2008	Adhésion au mécanisme d'examen Questionnaire d'auto-évaluation à remplir

27 LOI N°2011-37 du 28 Octobre 2011, portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public au Niger.

28 Loi n° 2004-041 du 8 juin 2004 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Instrument juridique	Niveau d'engagements	Reste à faire
Protocole de la CEDEAO contre la corruption	Signé en 2001, ratifié en décembre 2009	Protocole entrée en vigueur en juillet 2015
Directive de l'UEMOA n 07/2002 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux	Adoption d'une loi sur le blanchiment Mise en place d'une cellule nationale de traitement des informations financière	Evaluation par le GIABA en 2008, validée en 2009
Directive n 08/2002/CM/UEMOA portant sur les mesures de promotion de la bancarisation et des moyens de paiements scripturaux	Adoption de décrets pour la transposition de code transparence de l'Uemoa	Evaluation mutuelle à réaliser dans le cadre du Giaba
Directive de l'UEMOA portant code de transparence financière	Adoption d'une loi de transposition	Evaluation de la conformité avec la législation nationale

D. Cadre institutionnel

Le Niger connaît une forte culture de réforme permanente sur les organes de lutte contre la corruption. Les organes administratifs et judiciaires ayant souvent montré leurs limites, les nouveaux acteurs politiques proposent de nouvelles recettes à même d'atténuer le mal. La plus grande faiblesse dans ce genre de réforme reste les ruptures constantes dans la réflexion prospective à court et à long termes. Il y a à noter qu'une tentative de réflexion avait été engagée en 2006 sous la 6e république de Mamadou Tandja, avec la mise en place d'une Commission Nationale d'Elaboration d'une Stratégie de lutte contre la corruption, dont les travaux ont été jetés aux oubliettes à l'occasion de la rupture politique intervenue en 2010. L'aventure des nouvelles institutions anti-corruption a donc continué pour donner naissance, sous la 7e république, à deux organes ad hoc que sont la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées ; et le Bureau Informations, Réclamations, Lutte contre la Corruption et le Trafic d'influence (Bir/Lcti). Le cadre institutionnel en matière de lutte contre la corruption se compose donc de trois grandes catégories d'organes. La première catégorie regroupe l'ensemble des organes de contrôle de l'ordre administratif, financier et judiciaire qui relève de l'organisation administrative des services publics. Ces organes sont permanents ; ils ne changent pas ou peu en cas de changement de régime politique ou d'alternance politique. Ils sont actifs aussi bien en période d'exception que dans les régimes civils ordinaires. La deuxième catégorie rassemble les organes ad hoc qui traitent spécifiquement des

questions de corruption. Il s'agit de la Haute Autorité de lutte contre la corruption et les Infractions Assimilées (HALCIA) et le Bureau Informations, Réclamations, Lutte contre la Corruption et le Trafic d'influence (BIR/LCTI). Enfin la troisième catégorie couvre les activités des acteurs structurés, non gouvernementaux pour la plupart, qui s'intéressent aux activités de lutte contre la corruption, notamment les organisations de la société civile telles que l'Association Nigérienne de lutte contre la corruption (Anlc), le Réseau des Parlementaires Nigériens de Lutte Contre la Corruption, le Réseau des Organisations pour la Transparence Budgétaire (Rotab), etc.

Organes permanents de contrôle administratif et financier

Le Niger dispose d'une bureaucratie complexe qui couvre des moyens de contrôles légaux et réguliers dans un Etat de droit, lesquels contribuent de manière directe ou indirecte à la lutte contre la corruption. Il s'agit de l'Inspection Générale d'Etat (IGE), des inspections techniques ministériels, de l'Inspection Générale des Finances (IGF), de l'Agence de régulation des marchés publics (ARMP), de la Cour des comptes (CC), de la cellule nationale de traitement de l'information financière (CENTIF). A ces structures il convient d'ajouter l'Inspection Générale de la Gouvernance Administrative (IGGA) et depuis décembre 2014, le pôle spécialisé en matière économique et financière.

L'Inspection Générale d'Etat (IGE)

L'Inspection Générale d'Etat (IGE), est une institution de contrôle administratif. Elle est une des plus anciennes institutions administratives de contrôle qui a survécu à de nombreux régimes politiques. L'IGE existe depuis 1962. Elle est chargée de

contrôler tous les services publics de l'Etat de l'observation des lois et règlements qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable ; d'apprécier la qualité de l'organisation et du fonctionnement de ces services, la manière dont ils sont gérés et leurs résultats financiers ; de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs, des ordonnateurs, de tous comptables publics de deniers et matières, des régisseurs et des billeteurs ; de proposer toutes mesures utiles pour simplifier et améliorer la qualité de l'Administration, abaisser ses coûts de fonctionnement et accroître son efficacité ; de recevoir et exploiter les copies des rapports des inspections faites par toutes les structures de contrôle des différents départements ministériels ; de donner son avis sur les projets de lois, ordonnances, décrets, règlements, instructions et de procéder aux études qui leur sont prescrites par le Président de la République, le Premier Ministre ou un Ministre²⁹.

29 Décret portant fonctionnement de l'Ige.

L'Ige est composé de 14 inspecteurs. Selon un rapport d'assistance technique de l'ONUDC « l'IGE mène en moyenne une quarantaine d'inspections par an »³⁰. Plusieurs acteurs sont destinataires des rapports de l'IGE notamment la cour des comptes, le premier ministère et la présidence de la République. La justice n'en est malheureusement pas un destinataire direct. Toutefois même dans le cas où elle est saisie de manière indirecte la justice est lente et n'y réserve généralement aucune suite³¹. L'IGE conduit des missions aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Niger. Elle a un nombre limité d'agents, ce qui rend difficile l'accomplissement de ses programmes de contrôle. L'IGE est confrontée à des défis à relever : Il y a d'abord une préoccupation au sujet de la capacité de couverture géographique étant donné que généralement le contrôle de l'IGE se limite dans la capitale à Niamey et quelques grandes villes intérieures.

Il y a ensuite la politisation des inspecteurs d'Etat au fil des régimes politiques. Le fait que l'IGE soit rattachée à la présidence peut être politiquement exploité en cas de crise politique notamment à travers l'exploitation de ses rapports à des fins de chantage politique. Un troisième défi concerne la gestion de la carrière des inspecteurs d'Etat : il est arrivé que les membres des commissions spécialisées de lutte contre la corruption soient mieux traités en termes de salaires que les inspecteurs. Un quatrième défi porte sur les compétences des inspecteurs. Un acteur de la lutte contre la corruption, en parlant de l'IGE, a fait le constat amer suivant :

mon institution est destinataire des rapports de l'IGE, mais je dois avouer que ce n'est pas toujours la grande qualité en terme de travail d'investigation, car plus de 50 pour cent des inspecteurs d'Etat sont du corps des inspecteurs de douanes lesquels s'occupent habituellement du contrôle de recettes, alors que l'IGE s'occupe principalement du contrôle des dépenses. Au bilan certains rapports ne sont pas toujours exploitables et nous devons reprendre le travail³².

Enfin, on déplore l'absence de relations de travail ou de coopération formalisée entre l'inspection générale d'Etat et la justice ainsi que les autres corps de contrôle. Plusieurs organes reçoivent des rapports de l'IGE sans en être légalement destinataires et cela pourraient nuire à leur portée juridique en cas de procédures.

Pour une grande partie de l'opinion publique, l'IGE est considérée comme une usine de production de rapports ; lesquels rapports sont le plus souvent ré-exploités par les commissions ad hoc de lutte contre la corruption et la délinquance financière. Il arrive souvent que

30 Rapport de Mission de l'ONUDC. Evaluation des besoins de la HALCIA et Plan d'Action d'assistance technique en matière de la lutte contre la corruption au Niger 18 Décembre 2013.

31 Toutes les commissions spécialisées citées dans le tableau 1 ont eu d'une manière à une autre à recevoir et exploiter les rapports de l'Ige. Certaines commissions ont même travaillé de manière intelligente avec l'Ige afin de capitaliser l'expérience des inspecteurs et de bénéficier de l'héritage dans la transmission des dossiers. C'est le cas de la commission créée par Saliou Djibo en 2010. C'est le cas aussi pour la Halcia qui hérite de près d'un millier de dossiers de l'Ige.

32 Entretien avec Boureima Issoufou, président de la Halcia, 20 mai 2014.

les rapports produits de l'IGE soient dépoussiérés et introduits dans un circuit judiciaire ou transformés en objet de chantage. Cela s'est constaté sous l'empire de tous les régimes politiques. Par exemple sous le régime de Seyni Kountché, il existait une Cour Spéciale³³ qui traitait avec rapidité les affaires et rapports issue l'IGE. Sous le régime actuel de la septième République c'est presque le même circuit long et incertain qu'emprunte les rapports de l'IGE : ils sont exploités par la Halcia d'abord avant d'aboutir ensuite en justice, si nécessaire.

L'Inspection Générale de la Gouvernance Administrative (IGGA)

L'IGGA a été créée par le décret N° 2011-499/PRN/PM/SGG du 12 octobre 2012, portant attributions, organisation et modalités de fonctionnement de l'Inspection Générale de la Gouvernance Administrative. Dirigée par un Inspecteur Général et des Inspecteurs, IGGA a pour attribution d'examiner d'un point de vue critique, le fonctionnement des services et rend compte au Premier Ministre. Elle est chargée à ce titre entre autres de : contrôler l'observation des lois et règlements qui régissent le fonctionnement administratif des services publics et parapublics, d'appuyer les inspections générales des services en vue d'améliorer leur performance, de proposer au Secrétaire général du Gouvernement, les directives et des circulaires à faire prendre par le Chef du gouvernement, afin de corriger les dysfonctionnements constatés. Elle accomplit sa mission sur l'ensemble des services publics de l'Etat, quel que soit leur mode de gestion ou leur localisation géographique.

Les inspections techniques ministérielles

Dans chaque ministère il est créé un organe de contrôle préventif chargé de veiller au respect des procédures et règlements au sein du ministère. On dénombre un total de 20 inspections techniques ministérielles. Ils transmettent régulièrement leurs rapports aux ministres avec des copies envoyés également à l'Inspection Générale d'Etat. Une évaluation indépendante des capacités de ces organes devrait permettre de mieux les rendre efficaces et de trouver une articulation afin de mieux assurer une déconcentration et même une décentralisation du travail de contrôle administratif. Un des problèmes de ces inspections, c'est que très rarement la justice est saisie des rapports qu'elles établissent.

La cellule nationale de traitement de l'information financière (Centif)

La Centif a été créée en 2004. C'est un organe de contrôle financier promu par les organisations communautaires notamment l'Uemoa. Il travaille en liaison avec la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) appuyée par les services nationaux tels que l'Inspection générale des finances et le contrôle financier. Le personnel de la CENTIF est composé de 6 membres, 6 assistants administratifs, financiers ou informatiques et 7 agents de sécurité. La CENTIF dispose d'un budget annuel inscrit dans le budget

33 Le décret n°85-159/PCMS/MJ du 9 octobre 1985 fixant composition de la cour spéciale, cette cour a été supprimée à la fin du régime Kountché.

de l'ordre de 100 millions³⁴. La CENTIF dispose d'une stratégie de développement institutionnelle ainsi qu'une stratégie nationale de Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), adoptée en Conseil des Ministres par décret n° 2013-220 /PRN /MF du 14 juin 2013, celle-ci vise entre autres objectifs à favoriser la protection des biens publics, l'émergence d'un système économique et financier de qualité ou encore promouvoir la bonne gouvernance économique et sociale. Sur la base de ses deux documents la CENTIF envisage de mobiliser des fonds auprès des partenaires financiers et techniques.³⁵ Selon un rapport d'évaluation de l'ONUDC

en terme de résultats la CENTIF, de 2012 à 2013, la CENTIF a reçu environ 25 rapports de transactions suspectieuses. Suite à des enquêtes préliminaires, 8 dossiers ont été transmis au niveau de la Justice. Considérant les difficultés d'incompréhension et de lenteur au niveau du système judiciaire, aucune suite positive n'a été observée jusqu'à présent dans les 8 cas transmis à la justice.

En 2011 et 2012, conformément aux engagements avec la Cedeao dans le cadre Goupe Inter-Etat d'Action contre la Blanchiment d'Argent (GIABA), le Niger a présenté deux rapports de suivi d'évaluation mutuelle sur le blanchiment et financement du terrorisme. Selon les conclusions de ces rapports le Niger a fait des progrès importants dans plusieurs secteurs comme les assurances, la dotation budgétaire du CENTIF, la mise en place du Comité Interministériel de Coordination des Activités relatives à la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (CNCALBCFT) permettra de renforcer la collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la LBC/FT au Niger³⁶.

La direction du contentieux et du recouvrement de l'Etat

Au Niger la direction du contentieux de l'Etat a été créée sous la 5eme république en 2005 et placée sous l'autorité du premier ministre. Elle a pour mission essentielle de recouvrer les créances que des tiers doivent à l'Etat du Niger et à gérer de manière diligente les différents contentieux de l'Etat en la matière. Cette direction serait-elle le bras armé dans les médiations pénales ? Au Niger il n'existe pas de médiation pénale comme c'est le cas au Sénégal. Les règles de procédures pénales ne l'ont pas prévu. Autre handicap de la mise en œuvre de cette médiation pénale par la justice nigérienne est qu'elle ne dispose pas de régie de recette à la différence de ce qui est courant dans d'autres pays voisin comme le Bénin, le Burkina ou le Sénégal. La conséquence de ce manque de dispositifs réglementaires est qu'il arrive régulièrement des cas de détournements de fonds dont des greffiers et auxiliaires de justice sont suspectés selon les témoignages d'un membre du Syndicat Autonome des

34 GIABA deuxième rapport de suivi du Niger : évaluation mutuelle contre le blanchiment d'Argent et le financement du terrorisme, novembre 2011.

35 Une situation quelque peu anormale car la CENTIF est avant tout un service opérationnel dont le fonctionnement et donc le financement est garanti par l'État.

36 Ibidem.

Magistrats du Niger (SAMAN)³⁷. La seconde conséquence est que les biens et produits saisis par la justice se trouvent à l'état d'abandon dans les locaux de la justice. *« En effet lorsque des biens mobiliers et immobiliers sont saisis ou gelés, en attente de procès, avec les procédures qui sont longues et interminables, certains biens périssables sont perdus, sans dédommagements des propriétaires. Il n'est pas rare de retrouver dans les cours des certains tribunaux des véhicules saisis et qui y restent des années. Les biens confisqués sans grandes valeurs sont ainsi abandonnés et finissent par se dégradés. Les biens confisqués avec grande valeur sont rarement vendues aux enchères par la justice avant la fin d'une procédure »* constate un acteur de la justice³⁸. La loi ne permet pas de procéder à la vente des avoirs saisis ou gelés et d'en reverser la valeur sur un compte du trésor. Devant les juridictions les règlements des contentieux se font à la tête du client.

Selon le témoignage d'un technicien du droit « j'ai constaté que lorsque vous êtes interpellé, inculpé par un juge d'instruction et que vous arrivez à rembourser la moitié, la pratique est, selon une certaine jurisprudence, que vous bénéficiez d'une liberté provisoire. Celles ou ceux qui ont la possibilité de rembourser tout, c'est presque la liberté définitive » .

Enfin la dernière conséquence est que ce vide laissé par la justice est occupé actuellement par la direction du contentieux de l'Etat. Cet organe administratif, qui ne peut transiger sur les affaires de détournements devant les juridictions, supplée au vide juridique en matière de médiation pénale. Ainsi la direction du Contentieux de l'Etat procède à des saisies extrajudiciaires, plus opérantes d'ailleurs que la justice, confirmant ainsi la tendance à la dépénalisation de délit de corruption/ détournement de biens publics : *« Tantôt lorsque que vous acceptez de rembourser, on vous épargne la prison car le régime en place préfère obtenir des résultats immédiats en mettant un mécanisme exceptionnel de récupération des biens détournés »* soutient un spécialiste du droit nigérien. Il y a une sorte de vide juridique laissé par la justice que la direction du contentieux de l'Etat ou d'autres agences met à profit pour recouvrer des fonds. Par exemple ce vide a permis à la Halcia de recouvrer de l'argent dans l'affaire des douaniers. Le président de la Halcia, Boureima Issoufou affirme

nous avons réussi à geler des fonds suspectés d'être détournés ou des produits de la corruption, nous avons confisqué et bloqué des biens immobiliers. Lorsque la Halcia a saisi des produits fongibles tels du riz et blé avariés, elle a été surprise de voir que la justice a fait lever les scellés pour remettre les biens saisis aux intéressés. La suite est que des produits alimentaires avariés se sont retrouvés sur le marché pour la consommation. Le contentieux se fait encore de manière amiable, par exemple la Halcia a saisi dans l'affaire un montant équivalent à sept millions de FCFA. Nous ne sommes pas une régie, donc nous ne savons que faire de ces sous car la Halcia n'a pas pour mandat de recouvrer des fonds au compte du trésor public (entretien du 29 mai 2014 avec BI).

37 Entretien avec AC du 04 avril 2014.

38 Entretien avec AC, avril 2014.

Mécanismes de contrôle parlementaire

L'Assemblée Nationale Nigérienne exerce un contrôle sur l'exécution du budget de l'Etat à travers le vote des lois de règlement. Elle a également le pouvoir d'interpeller le premier ministre et ses ministres³⁹ et même de le sanctionner par une motion de censure⁴⁰. Elle peut mettre en place des commissions d'enquêtes parlementaires sur des affaires de corruption qui nécessite une mobilisation particulière. L'Assemblée a un droit à l'information donc de transparence sur toutes les activités du gouvernement et ceci il fait à travers les questions orales. Elle dispose d'un réseau informel des parlementaires Nigériens contre la corruption qui n'a pas beaucoup d'empreinte sur l'agenda du parlement en termes d'initiatives parlementaires pour prévenir ou détecter la corruption.

Ces deux dernières années le parlement a été l'objet de batailles politiques au point qu'il n'a pas pu remplir correctement ses missions. Des rumeurs colportées au travers de tracts⁴¹, ont circulé faisant état de fortes sommes versées à des parlementaires pour transhumer d'un camp à l'autre. Ces rumeurs ont jeté un discrédit sur les députés. Aucune enquête interne n'a été demandée pour vérifier ces rumeurs dans cette période de combat politique pour le contrôle du parlement. Les commissions parlementaires sur des affaires de corruption sont très rares, malgré un nombre d'affaires et de scandales impliquant aussi bien des députés que des ministres. Le contrôle parlementaire semble donc aussi inefficace. Une action du parlement n'a pas encore abouti à un procès suivi de condamnation.

Le contrôle judiciaire

A côté des organes de contrôle administratif et financier il y a aussi le contrôle judiciaire qui est exercé par les juridictions et des corps spécifiques de l'appareil judiciaire. Entre autres organes qui participent de la prévention et de la répression des infractions de corruption, il y a la Cour des Comptes, la Cour Constitutionnelle, et les tribunaux à caractère répressif.

La Cour des Comptes

La cour des comptes est une institution constitutionnelle (art 141 de la constitution) au Niger considérée comme la plus haute juridiction de contrôle des finances publiques. La composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement sont régis par la loi n°2012 - 08 - du 26 mars 2012. La Cour des comptes a une mission juridictionnelle, une mission de contrôle et une mission consultative. Son champ de compétence couvre l'Etat, les collectivités territoriales, les sociétés d'Etat et d'économie mixte, les établissements publics administratifs, la caisse de sécurité sociale, les projets de développement, les partis politiques et tout autre organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat ou d'une collectivité territoriale. La Cour des comptes créée par la loi 2004-50 du 22 juillet 2004

39 Article 98, Constitution de la VIIème République.

40 Article 107, Constitution de la VIIème République.

41 Les tracts qui sont disponible dans certains cercles politique et parmi les organisations de masse circulent et donnent à voir une liste de députés avec les montants supposés avoir été versés à eux allant de 10 millions à 1 milliards de Fcfa.

fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, peut être amenée à connaître, à l'occasion du contrôle qu'elle exerce sur la gestion des ordonnateurs et comptables publics, des actes de gestion critiquables, trouvant leur origine dans des pratiques corruptives. Les objets couverts par les contrôles de la cour des comptes visent à : (1) déceler toute irrégularité ou infraction par rapport aux normes juridiques et de gestion en vigueur, de manière à permettre, dans chaque cas de prendre les mesures de correction nécessaires et de saisir les autorités compétentes pour suite à donner ; (2) engager la responsabilité des personnes mises en cause, obtenir réparation ou décider des mesures propres à éviter pour l'avenir, la répétition de tels manquements ; (3) favoriser l'utilisation régulière et efficiente des ressources, et promouvoir la transparence dans la gestion des finances publiques⁴². Une fois des infractions dites criminelles découvertes, la cour transmet ces cas au procureur de la République pour suite à donner. Aussi, la cour apporte son aide à l'Assemblée Nationale à préparer les lois de règlements des comptes publics. Sur ce point précis, les lois de règlements ne sont pas à jour conformément aux directives de l'UEMOA, la dernière loi de règlement ayant été votée en 2009. Il est arrivé à plusieurs reprises que la Cour des Comptes émette une réserve sur la conformité du compte de gestion du comptable principal avec la comptabilité administrative de l'ordonnateur comme ce fut le cas en 2008.

Enfin la cour est chargée de recevoir et de traiter les déclarations des biens des membres du gouvernement conformément à la constitution et à la loi de 2001. La cour n'a pas pu encore traiter lesdites déclarations de biens pour deux raisons essentielles : l'absence de modèle de traitement des informations collectées, et la confusion sur les textes concernant les utilisations de ces documents considérés comme des documents publics car rendus publics.

Les rapports de la Cour sont régulièrement publiés. Deux types de rapports sont produits et publiés annuellement. Il s'agit du rapport général public, et du rapport annuel sur les activités des partis politiques en vertu de la charte des partis politiques. Ceci est innovation à la nigérienne car la transparence dans la vie politique à travers la vie des partis politiques est aussi nécessaire.

Les tribunaux à caractère répressif

La justice nigérienne, à travers ses tribunaux et cours, exerce une compétence de droit commun sur les délits de corruption et crimes économiques. Le procureur général de la République a l'opportunité des poursuites. Pour les auteurs couverts par les immunités grâce à leurs fonctions, le procureur de la République dispose de prérogatives d'initier les demandes de levée d'immunité, lesquels sont transmis au ministre de la justice pour son introduction en Conseil de ministres. Sur ce point le taux d'aboutissement par rapport au nombre de levées d'immunité semble très faible si l'on en croit le Syndicat Autonome des magistrats du Niger (SAMAN) qui dans une déclaration a dressé le constat que de nombreuses demandes de

42 Missions consignés sur le site de la cour des comptes http://www.courdescomptes.ne/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=67.

levées d'immunités de personnalités membres du gouvernement et de directeurs généraux sont restées sans suite favorable parce que bloquées ou rejetées en conseil de ministre ou au niveau du ministère de la justice⁴³. En outre la création récente en 2014 des pôles financiers au sein de deux parquets (Niamey et Zinder) semble être une nouvelle aventure pour la justice. Est-ce la panacée qui donnera l'espoir de la tenue de procès pour corruption, ou bien une autre manière de doubler les organes et les opposer les uns les autres ? Le mode de fonctionnement et les hommes qui animeront ces nouveaux mécanismes judiciaires dans les prochaines années écriront une nouvelle page de la justice nigérienne.

Encadré 4 : Création de pôles financiers spécialisés

Prévu dans deux juridictions du Niger ces cabinets spécialisés seront chargés d'instruire des cas de crimes économiques et financiers. Ces pôles sont établis au niveau des Cours d'Appel de Niamey et de Zinder (en projet). A cet effet, la loi sur les pôles financiers adoptée en 2013 institue des pôles judiciaires comme une juridiction qui s'occupe exclusivement des infractions économiques et financières. C'est une innovation au Niger, mais le Niger ne fait que rattraper le train qui est déjà en marche, parce que beaucoup de pays, y compris certains pays africains, ont des pôles spécialisés en matière économique et financière. L'avantage, c'est qu'ils permettront de désengorger les tiroirs des juges d'instructions et du doyen des juges, de faire en sorte que les infractions économiques et financières, qui affaiblissent l'Etat, puissent avoir un traitement à la hauteur de leur gravité, qu'elles ne souffrent pas de la lenteur de la justice. L'effectivité de ces pôles offre une belle opportunité pour que le gouvernement puisse imprimer de manière volontariste sa marque dans le traitement de ces affaires et définir rapidement une politique de lutte contre la délinquance financière. Dans la mémoire collective de certains nigériens, ce pôle économique rappelle la cour spéciale créée sous Kountché pour juger les anciens dignitaires de la première république. D'où la crainte, exprimée par plusieurs acteurs, de voir ces pôles financiers servir d'instrument aux mains des politiciens pour régler des comptes et discréditer la justice de nouveau. Y aura-t-il chevauchement entre les institutions ? la réponse du Président de la Halcia : « je sais que beaucoup de gens pensent qu'il y a chevauchement entre les pôles nouvellement créés et la HALCIA. Mais il n'y a pas, et il n'y aura pas de chevauchement, car leurs missions, leurs manières de faire et les textes qui les créent sont différents (...) En fait, il y a un lien de collaboration entre les deux » (extrait d'un entretien avec, Boureima Issoufou, président de la Halcia in Le Sahel du 20 mars 2014)

L'existence des pôles financiers serait-elle une aubaine pour un traitement diligent des dossiers des institutions de lutte contre la corruption qui n'ont pas de pouvoir judiciaire. La président de la Halcia renchérit : la Halcia peut transmettre des dossiers aux pôles financiers car selon lui « le Code de procédure pénale a prévu, en son article 39, que lorsqu'un corps constitué ou une structure constate un délit ou un crime, il doit aviser, sans délais, le procureur de la République en transmettant le rapport et toutes les pièces justificatives. Cet article 39 permet ainsi à la HALCIA, lorsque l'infraction est constatée et les pièces justificatives mises en évidence, de

43 « Convocation du conseil de la Magistrature : Entre légalité et politisation », 2 avril 2014, <http://www.tamtaminfo.com/convocation-du-conseil-de-la-magistrature-entre-legalite-et-politisation/>.

transmettre à la justice ; le procureur reçoit l'affaire et l'envoie devant un juge d'instruction au besoin, ou il l'envoie en jugement. Le procureur, le juge d'instruction et le juge de jugement font un travail qui ne peut, en aucun cas, être de la compétence de la HALCIA ; et le pôle nouvellement créé sert justement à identifier des magistrats et leur dire qu'ils ne doivent, exclusivement, s'occuper que des infractions économiques et financières ».

Pour l'instant ce sont les assises criminelles des tribunaux qui gèrent les dossiers et affaires de corruption en attendant l'opérationnalisation de ces nouveaux pôles.

Source : Interview de Boureima Issoufou paru dans journal gouvernemental Le Sahel, <http://www.lesahel.org/index.php/invite-de-sahel-dimanche/item/4047-m-issoufou-boureima-pr%C3%A9sident-de-la-haute-autorit%C3%A9-de-lutte-contre-la-corruption-et-les-infractions-assimil%C3%A9es-halcia---les-p%C3%B4les-judiciaires-sp%C3%A9cialis%C3%A9s-viennent-renforcer-l'existence-de-la-halcia-en-ce-que-ses-dossiers-vont-trouver-le-traite> visité le 04 mai 2014 ; *Entretiens avec Halcia, Saman, Anlc-Ti ; Rapport sur les assises nationales sur la justice*

La Haute Autorité de Lutte Contre la corruption et les Infractions Assimilées

La Haute Autorité de Lutte Contre la corruption et les Infractions Assimilées (Halcia) a été créée par Décret N° 2011-219 PRN/MJ le 26 Juillet 2011. Selon ce décret, la Halcia est une autorité administrative permanente rattachée à la présidence de la République (Art. 2). De ce fait, la Halcia répond aux exigences internationales et notamment la Convention des Nations Unies contre la Corruption, qui font obligation aux États de mettre en place un /ou des organes de lutte contre la corruption⁴⁴. La Halcia est de création récente, et n'a pas encore été véritablement évaluée, notamment son rôle dans la lutte contre la corruption. En effet aucune étude n'existe encore sur la Halcia. Le premier rapport d'évaluation a été produit par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (Onudc), dans le cadre d'une mission d'assistance technique à la lutte contre la corruption au Niger. Il est donc difficile de trouver une littérature détaillée sur la Halcia. Les résultats des entretiens que nous avons conduits constituent donc les principales sources d'information sur les activités de la Halcia. L'analyse qui suivra est basée sur le décret présidentiel qui était en vigueur au moment de nos recherches pour cette étude, même si des réformes de la Halcia ont depuis été entamées, notamment celles visant à remplacer par une loi organique le texte qui crée la Halcia.

Contexte historique et politique

Les origines et les mobiles de création de la Halcia sont principalement politiques. Elles sont similaires à celles qui ont présidé à l'institution des autres commissions ad hoc spécialisées dans la lutte contre la corruption. La Halcia est le produit de la volonté présidentielle d'accompagner et concrétiser le « programme de la renaissance », programme sur lequel le président Issoufou Mamadou s'est fait élire en 2011. La Halcia vise à contribuer à « restaurer

44 Voir notamment les articles 6 et 36 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

le monopole fiscal de l'Etat en éradiquant les fraudes et à rechercher l'efficacité de la dépense publique en empêchant les détournements des deniers publics » (plaquette de présentation Halcia). En termes simples, la Halcia a été mise en place pour atteindre les sept objectifs du « programme de la renaissance » du président Issoufou⁴⁵. Le président de la Halcia justifie cet agenda : « *En annonçant clairement les objectifs de la Halcia, c'est aussi une façon pour le Président de la République de se préparer à la fin de son mandat, à sa propre redevabilité envers le peuple* »⁴⁶. Comme on le voit la Halcia vise des résultats immédiats. Les discours officiels et les campagnes publicitaires ont relayé abondamment cette approche basée sur les résultats.

Une autre source d'inspiration dans la création de Halcia se trouve dans l'exploitation des travaux issus de la Commission Nationale d'Elaboration des Stratégies de lutte contre la corruption (CNESLC)⁴⁷. Selon le président de ladite commission,

en 2008, les travaux de la CNESLC ont été intensifiés car le président de l'époque, Mamadou Tandja voulait accélérer la mise en place d'une agence indépendante en matière de lutte contre la corruption et sa vision était de ratisser large les avis des acteurs politiques et de la société civile afin d'éviter les erreurs du passé. Certains membres de la CNESLC ont visité les pays voisins tels que le Burkina, le Bénin et le Mali dans le but de s'inspirer des modèles qui donnent des résultats et pouvoir créer une institution adaptée aux contextes et réalités du Niger. En 2009 nous avons déposé un rapport d'activités, auprès du Premier ministre. Ce rapport contenait des propositions de notre commission dans lequel il y avait déjà une esquisse des grandes articulations de la Halcia. Puis, en 2010 la transition a mis en berne les travaux de ladite commission. Finalement à l'avènement de la 7ème république avec Mahamadou Issoufou, la volonté de mettre en place une institution permanente dans la même logique de réflexion de la CNESLC s'est clairement manifestée. Certains membres de cette commission ont été cooptés pour mener la réflexion de création de la Halcia.⁴⁸

Toutefois cet héritage a été sélectif, car la mouture préparée par la CNESLC n'a finalement pas été prise en compte. C'est la raison pour laquelle certaines organisations de la société civile comme l'Association Nigérienne de Lutte Contre la corruption n'ont pas accepté de prendre part à la composition de la Halcia, bien qu'ayant été approchées dès le départ. La Halcia est née dans ce contexte de rupture d'avec une dynamique qui était en cours et la volonté du nouveau régime d'avoir le contrôle dans la lutte contre la corruption.

45 Les objectifs du Programme de la Renaissance du Président Mamadou Issoufou sont entre autres de : (1) renforcer et stabiliser les institutions démocratiques et républicaines, (2) assurer la sécurité des frontières et des personnes et des biens, (3) nourrir les nigériens par les nigériens, (4) équiper le pays en infrastructures, (5) éduquer et soigner les enfants, (6) assurer à tous l'accès l'eau et à l'assainissement, (7) créer de l'emploi.

46 Entretien avec Boureima Issoufou, président de la Halcia, 20 mai 2014.

47 Créée par décret en 2003, la CNESLC a été dissoute par décret en mars 2013 soit 12 ans après sa création. Elle a été mise en veilleuse durant la transition de d'avril 2010 à Avril 2011.

48 Entretien avec Aziz Mossi, 5 avril 2014.

Cette situation a cristallisé les positions favorables ou hostiles aux différentes options qui se présentaient. Le président de la Halcia, Boureima Issoufou a reconnu qu'à l'origine il y avait effectivement au moins deux clans qui ont travaillé sur le projet de la Halcia. Un premier clan souhaitait que la Halcia soit créé par une loi et un autre clan proposait un décret afin que la lutte contre la corruption soit vite impulsée par la présidence de la République. C'est l'option du décret qui a prévalu, car

de retour d'une visite que le Président avait effectué en France où il a donné des interviews à des médias internationaux (RFI, TV5 Monde etc.) il a déclaré que la lutte contre la corruption sera une de ses priorités et qu'au bout d'un mois il devrait mettre en place une agence de lutte contre la corruption. A partir de ce moment le président avait pris l'option ne pas passer par l'assemblée nationale pour le vote d'une loi qui allait le retarder dans son élan et faire de sorte qu'il ne respecte pas ses engagements⁴⁹.

Enfin, après quelques quatre années de fonctionnement (2011-2015), l'on s'achemine vers l'édiction d'une loi organique. Un projet de loi⁵⁰ est en gestation et selon certains observateurs de la scène politique, cette loi ne pourra être adoptée qu'à la seconde législature, sous le 7^{ème} République, compte tenu des enjeux de la première législature de 2011 à 2016. Même si le projet de loi prend en compte une grande partie des faiblesses soulevées dans les lignes qui suivent, notamment la permanence de la Halcia qui rompt avec le caractère ad hoc de plusieurs commissions du genre, ensuite l'autonomie institutionnelle, la réforme est néanmoins encore tributaire des aléas politiques pour d'une part son adoption et d'autre son application concrète par les politiques. Au niveau des missions, pratiquement rien n'a changé : prévention et lutte contre la corruption et infraction assimilées. Il convient d'exposer à présent les missions et le mandat imparti à la Halcia.

Missions et mandat

Les missions de la Halcia couvrent les 3 axes : la prévention, la détection et la coopération. Le Décret N° 2011-219 PRN/MJ le 26 Juillet 2011 lui donne en effet pour mandat de :

- (i) *suivre et évaluer le programme gouvernemental de lutte contre la corruption ;*
- (ii) *recueillir, centraliser et exploiter les dénonciations et infractions dont elle est saisie pour des pratiques, faits ou actes de corruptions et infractions assimilées ;*
- (iii) *mener toutes études ou investigations et proposer toutes mesures juridiques, administratives et pratiques de nature à prévenir ou juguler la corruption ;*
- (iv) *diffuser et vulgariser les textes relatifs à la lutte contre la corruption ;*
- (v) *identifier les causes de la corruption et proposer aux autorités compétentes des mesures susceptibles de les*

49 Entretien avec BI, Président Halcia.

50 Ce projet de loi organique sur la Halcia en fait un organe permanent et autonome, une institution administrative indépendante dont le rattachement à une autre institution (exécutif, parlementaire ou judiciaire) n'est plus expressément mentionné.

éliminer dans tous les services publics et parapublics ; (vi) accomplir toute autre mission confiée par le Président de la République.

La Halcia a travaillé sans qu'une stratégie nationale sur la lutte contre la corruption n'ait été élaborée. Elle a donc déployé un volume d'actions extrêmement dense, et improvisé de nombreuses actions, souvent sans grand impact ni aucune valeur ajoutée. Ses domaines de compétences sont limités, par le décret de création, aux axes suivants qui ont fait l'objet d'activités concrètes :

La prévention. C'est un des axes les plus visibles au niveau de la Halcia avec une série d'activités qui couvre les conférences, les séminaires de formation, les campagnes de sensibilisation et d'information⁵¹, les activités de production des connaissances notamment les études dont certaines sont en cours.

La détection. La Halcia n'a pas de mandat pour la répression, car celle-ci relève du domaine de la justice, toutefois elle a reçu mandat de détecter des cas de corruption dans l'administration publique. C'est ainsi que la Halcia réalise des enquêtes. La médiatisation de ces dernières donne l'impression que la Halcia a des compétences répressives. Les techniques de détection ne sont pas formalisées ni codifiées au sein de la Halcia et ce travail se fait par volontarisme du président qui bénéficie de sa double casquette de magistrat et de président de Halcia et d'un appui au sommet de l'Etat via le président de la République.

Encadré 5 : Commission nationale d'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption

La commission Nationale d'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption (CNESLC) créée par décret sous la 5e République sur l'initiative du Premier Ministre d'alors Hama Amadou, et rattachée au cabinet du premier ministre a eu pour mission d'étudier le phénomène de la corruption dans plusieurs secteurs, d'élaborer un document de stratégie et de proposer les textes fondamentaux d'une institution nationale de lutte contre la corruption. Cette commission a fonctionné durant 6 ans presque, avec une période morte durant la transition militaire de 2010. La composition de ladite commission s'est fait sur une base du consensus nationale à l'exemple de ce qui c'était passé durant la conférence nationale de 1992. Les initiateurs ont donc privilégié une composition tripartite associant des représentants de l'Etat, de la société civile et du secteur privé. A ses

51 La Halcia a loué les services d'une agence publicitaire qui lui confectionne et place dans les principales artères de Niamey de gigantesques panneaux publicitaires émettant des messages de sensibilisation tels que : « La HALCIA, pilier de la Renaissance » ; « La HALCIA, pilier du développement du Niger ». Un journal Nigérien le Monde d'Aujourd'hui a critiqué les contenus de ses messages publicitaires sous le titre « Lutte contre la corruption : Quand la HALCIA s'amuse avec des fonds publics ». En effet écrit-il « on comprendrait mieux que la Haute autorité s'il était inscrit sur ces panneaux des messages du « genre : « la corruption est un frein au développement » ; « évitons la corruption car elle nuit au Niger » ou tout un tas de mots susceptibles de jouer sur les consciences afin d'amener un plus grand nombre à dénoncer et refuser la corruption et ses infractions assimilées conformément à la mission de la HALCIA.

débuts cette CNESLC a été entièrement supporté par le budget de l'Etat. C'est par la suite que le PNUD et l'USAID ont apporté des appuis financiers pour les activités de recherche et de sensibilisation.

En 2011 à la faveur de la création de la Halcia, la CNESLC a été abrogée par décret et l'argumentaire donné en conseil des ministres est le suivant :

après élaboration de son plan stratégique et bien d'autres outils d'intervention, elle devrait étendre ses investigations au niveau des régies financières mais celles-ci n'ont pas pu être réalisées. Aussi, avec l'avènement de la Transition militaire en février 2010 qui mettait en veilleuse toutes les activités de cette Commission et avec la création aujourd'hui de la HALCIA dont la mission prend effectivement en compte l'essentiel de ses attributions, il y a lieu de mettre fin à l'existence de la CNESLC afin d'éviter la duplication des structures et les conflits d'attributions qui pourraient en résulter. Le présent projet de décret abroge ainsi le décret n° 2003-256/PRN du 17 octobre 2003, portant création, attributions et composition de cette commission.

Aujourd'hui la Halcia a recommencé le même travail d'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption au Niger. A quoi a donc servi tout ce travail de la CNESLC, un gâchis ? ou une exploitation intéressée des productions et résultats atteints par cette commission.

Sources : Entretien avec l'ANLC et le président de la CNESLC et compte rendu conseil des ministres de février 2011.

La coopération. Le mandat de la Halcia en matière de coopération s'est développé aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du Niger. A l'intérieur la Halcia entretient des relations de travail avec les autres corps de contrôle cités plus haut tels que l'IGE, la Centif, la Cour des Comptes, la Cour Constitutionnelle, la direction du Contentieux de l'Etat ainsi que les réseaux des parties prenantes en matière de lutte contre la corruption (Anlc, Réseau des parlementaires Nigériens de lutte contre la corruption). La Halcia entretient des rapports de travail, de partage d'informations avec ces différentes structures au niveau interne. Toutefois ces relations de travail ne sont pas formalisées. Elles sont informelles. Si le président de la République avait pris l'initiative de réunir régulièrement l'ensemble des corps de contrôle, cette volonté s'est éteinte, et les réunions ne se tiennent plus, ou alors de manière irrégulière. A l'extérieur, la Halcia a réussi à tisser des relations avec les institutions régionales de lutte contre la corruption. Plusieurs conventions de partenariat ont ainsi été conclues avec les agences anti-corruption du Nigeria, du Burkina et des relations de travail ont été initiées avec d'autres agences comme celle du Sénégal, du Bénin et du Togo.

Composition et fonctionnement

Le décret N° 2011-219 PRN/MJ le 26 Juillet 2011 relatif à la Halcia prévoit une composition tripartite : « la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les infractions assimilées

regroupe des représentants de l'Etat, de la Société Civile et du secteur Economique Privé », toutefois la composition et la nomination des membres de la Halcia ont été faites de manière discrétionnaire par le président de la République, par cooptation ou par recommandation. Les principes de sélection n'étant pas définis préalablement, aucune compétence spécifique n'était exigée pour le choix des membres. Les représentants de la société civile⁵² et du secteur privé ainsi que de certains corps spécialisés de l'administration n'ont pas été désignés par leur corps d'affiliation comme ce fut le cas pour les membres de la ligne verte. Un mauvais casting a même conduit au choix d'un leader politique comme vice-président⁵³.

Les membres de la Halcia ont des compétences diversifiées qui ne touchent pas nécessairement la lutte contre la corruption. Le président doit être un magistrat de profession, ce qui constitue un atout important pour le travail d'investigation. Le choix du personnel d'appui s'effectue sur proposition du président de la Halcia. La plupart du personnel a été mis à la disposition de la Halcia par divers organismes publics. Un membre de la société civile qui capitalise près de 15 ans d'expérience dans la lutte contre la corruption témoigne sur les débuts de la Halcia :

Au début les commissaires de la Halcia ne savaient pas par où commencer. Les organisations la société civile, comme l'ANLC qui avait refusé de faire partie de cet organe ont été sollicitées par les différents partenaires qui souhaitaient soutenir la Halcia, afin que nous les formions sur les fondamentaux de la lutte contre la corruption, c'est ce que nous avons fait et nous continuons de faire⁵⁴.

La Halcia a été handicapée durant les trois premiers mois de sa mise en place par des problèmes de leadership. Elle a ensuite fonctionné sans plan stratégique, en l'absence d'une politique nationale anticorruption claire. Elle se chargera elle-même de définir son référentiel d'action. Par exemple pour les membres et le personnel, il est question d'évaluer leurs compétences en matière d'enquête pénale, du droit ou de l'expertise juridique, des meilleures pratiques de surveillance, de la connaissance des systèmes de financement et d'approvisionnement et des vulnérabilités à la corruption. L'objectif est d'identifier les types de renforcement de capacités nécessaires pour permettre aux acteurs d'accomplir convenablement leur mission.

52 L'association Nationale de lutte contre la corruption (ANLC) approchée pour être cooptée comme membre de cette institution a rejeté cette offre pour la raison que c'est la Halcia est créée par décret et cela ne prenait pas en compte les recommandations formulées quelques années plus tôt dans les travaux de la commission d'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption.

53 Le premier vice-président de la Halcia, Hamisou, qui dit être un ancien compagnon et allié de Mahamadou Issoufou lors des luttes menées par des forces vives et partis politiques contre le Tazarché. Des conflits de leadership entre le président et ce vice-président ont créé un blocage de quelques mois de l'institution et a même écorné l'image d'intégrité de la Halcia, car ce dernier a créé une bulle médiatique autour des tractations de sa démission. Finalement il a été remplacé par une autre personne membre de la société civile. Toutefois, les partenaires extérieurs qui souhaitaient soutenir la Halcia ont lu ces péripéties dans la presse et ont conclu que certains membres de la Halcia étaient convaincus de corruption comme le laissait entrevoir les propos de ce dernier.

54 Entretien du 5 avril 2014.

Ressources financières

La Halcia dispose d'un budget que l'Etat lui alloue en tant qu'organe administratif sous l'égide de la présidence. Les commissaires ont rang, rémunérations et avantages des ministres. Comparativement au régime indemnitaire des membres des commissions antérieures et au niveau de vie du fonctionnaire nigérien, on peut dire que les commissaires « nouvelle manière » sont à l'abri du besoin. La Halcia estime toutefois que ces ressources de l'Etat demeurent insuffisantes, ce qui la conduit à rechercher des fonds supplémentaires auprès de partenaires extérieurs même si l'Etat demeure le principal contributeur au budget de la Halcia comme on le constate dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : BUDGET HALCIA 2014

ACTIVITES	PART de l'Etat en Cfa	%	PART des PTF	%
FONCTIONNEMENT	333 846 883	40	-	-
Dépenses spécifiques d'enquêtes administratives	100 000 000	12	-	-
frais de sensibilisation / information	145 000 000	12	42 500 000	5
Frais d'études et de consultations	250 000 000	27	21 350 000	3
Participation à des rencontres sur la corruption	90 297 369	11	-	-
TOTAL	828 846 883	92	63 850 000	8

Source : Halcia, 2014

Ce tableau montre clairement que près de 90 pour cent des activités de la Halcia sont financées par les ressources internes, c'est-à-dire du budget de l'Etat nigérien. Ce volume renseigne sur la réalité d'une certaine volonté politique. Même si l'exécution budgétaire connaît souvent certains retards dans les décaissements, les ressources nationales ne manquent pas. La Halcia ne court pas de risque particulier de rupture de fonctionnement en cas de suspension de financement extérieur : il s'agit d'un avantage notable pour la lutte contre la corruption.

Parmi les partenaires extérieurs qui accompagnent la réalisation des activités de la Halcia il faut citer en particulier :

- la Banque Mondiale qui soutient les efforts de la Halcia avec un appui pour la formulation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption ;
- Osiwa qui finance des activités de sensibilisation ;
- Usaid qui soutient le développement institutionnel et le renforcement de capacités de la Halcia⁵⁵ ;

55 En moyenne, la HALCIA n'a dépensé que la moitié de son budget chaque année pour cette raison. Le budget moyen a été de 800 million de FCFA, ce qui correspond plus ou moins à 50 FCFA par habitant du pays, ou bien presque 0,1 dollar par habitant du pays. Il n'existe aucune garantie dans le décret pour assurer que le budget soit maintenu à ce niveau. Il dépend entièrement de la volonté du gouvernement.

- d'autres partenaires comme le PNUD, ONUDC et l'Union Européenne planifient des appuis à la Halcia au titre d'assistance technique et de renforcement de capacités du personnel de la Halcia à travers des formations spécialisées⁵⁶.

Le tableau suivant présente quelques financements extérieurs ciblant la lutte contre la corruption au Niger au cours des 15 dernières années.

Tableau 5 : Financements extérieurs de la lutte contre la corruption au Niger (2000-2014)

Bailleurs de fonds	Montant promis en \$US	Années couvertes	Activités financées et bénéficiaires
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)	499.168 \$US	2005-2009	Etudes, sensibilisation et réformes institutionnelles (CNESLC, ANLC, Réseau des parlementaires contre la corruption, réseau des journalistes contre la corruption)
Millenium Challenge Account (MCA)	4.190.000 \$US	2007-2011	Vaste programme de lutte contre voir la liste des activités dans l'encadré no...
Open Society Initiative for West Africa (Osiwa) et Office de s Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)	85'000 \$US	2014-2015	Sensibilisation et information (Halcia et organisation de la société civile)
Banque Mondiale (BM)	42'700 \$US	2013-2014	Etudes et consultations (Halcia et Ligne verte)
Union Européenne			Appui institutionnel du Centif
Coopération Danoise au développement		2014-2016	Plaidoyer auprès du parlement (société civile) pour des réformes
USAID	26'000 \$US	2013-2014	Appui institutionnels et renforcement de capacités de la Halcia

NB : ce tableau n'est pas exhaustif mais donne un aperçu des aides et financements extérieurs dont bénéficie le Niger ces 15 dernières années.

Évaluation

La seule évaluation disponible sur la Halcia date de la fin 2014. Elle avait été produite par l'ONUDC. Au niveau gouvernemental, il n'existe pas encore d'étude d'impact des activités

⁵⁶ Le plan d'assistance technique de l'ONUDC prévu avec la participation du PNUD et de l'Union Européenne pour un montant estimatif de 190.000 dollars US pour la période de 2014-2015.

de la Halcia. Le tableau suivant, couplé aux entretiens avec des acteurs intéressés, a repris, les principaux points de succès et les limites de la Halcia à la lumière des 16 principes de Jakarta⁵⁷. Selon cette évaluation, la Halcia serait conforme avec seulement 4 principes sur 16. Les commentaires et observations constituent une synthèse des entretiens avec le personnel de la Halcia et d'autres acteurs appartenant aux organes structurés de la lutte contre la corruption.

Tableau 6 : La Halcia à la loupe des principes de Jakarta

Critères	Commentaires
Sur le mandat	Critères respectés
	Mandat axé sur des actions de prévention, d'éducation et d'investigations.
	Les actions d'éducation et de prévention sont néanmoins dominantes dans les activités de la Halcia. Le volet répression ne figure pas dans le mandat de la Halcia.
Collaboration ou coopération avec d'autres institutions nationales et internationale	Au niveau national, la coopération établie avec l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) et les services de renseignements intérieurs, le CENTIF, la cour des comptes, la direction du contentieux de l'Etat. Par exemple, plus d'un quart de tous les dossiers enquêtés par la Halcia proviennent de l'IGE (60 sur 220 dossiers). Elle a également établi un partenariat avec l'association nigérienne de lutte contre la corruption (ANLC). Au plan international la Halcia travaille en synergie avec la Commission des Crimes Economiques et Financiers (EFCC) du Nigeria et l'autorité Supérieure du contrôle de l'Etat (ASCE) au Burkina Faso, et a entamé des contacts avec les agences anti-corruption du Sénégal, du Bénin, du Togo et de l'Allemagne.
Continuité du fonctionnement	L'article 11 du décret de création de la Halcia prévoit que le « Vice-président supplée le Président dans tous les actes en cas d'absence ». Toutefois, en l'absence du Président et du Vice-président, la continuité pourrait être affectée. Toutefois la continuité en cas de fin de mandat des commissaires pourrait poser des problèmes de dysfonctionnement car tous les 9 commissaires sont remplacés après un mandat de 3 ans.
Immunité	L'article 15 affirme que les membres de la Halcia bénéficient donc d'une immunité dans le cadre de l'exercice de leurs missions. Toutefois, ils ne sont pas protégés contre des poursuites abusives pour des actes commis en dehors du cadre de travail. Et leur sécurité physique n'est pas assurée.

57 Les *principes de Jakarta* rassemblent 16 principes généraux élaborés par des chefs d'institutions de lutte contre la corruption et des experts internationaux à Jakarta en 2012 et ont pour but de promouvoir et de renforcer l'indépendance et l'efficacité des autorités de lutte contre la corruption.

	Criteres non respectes
Durabilité de l'institution	<p>Le Président de la République nomme tous les membres de la HALCIA par décret présidentiel et donc dispose d'un pouvoir exclusif sur le choix et qualité des 9 membres.</p> <p>Article 6 fixe les modalités de renouvellement des membres à la fin de leur mandat constitue un risque de rupture et paralysie de l'institution en cas de mauvaise gouvernance au sein de l'institution ou de manque de volonté politique. Absence de contrôle interne ou externe dans le processus de nomination des membres.</p> <p>Les faiblesses de l'enquête de moralité laissent libre cours à certaines rumeurs sur des membres suspectés de corruption. La Halcia reste donc un organe administratif susceptible d'être supprimé en cas de changement de régime, ou de travail trop indépendant de cet organe.</p>
Révocation des membres	<p>L'Article 18 stipule qu'il est mis fin avant terme aux fonctions d'un membre de la Halcia en cas de « faute grave commise dans l'exercice de ses fonctions ».</p> <p>Les membres sont à la merci du Président de la république. Le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif n'ont aucun moyen de contrôle sur la Halcia.</p>
Code de conduite	<p>La Halcia ne dispose pas de code de conduite interne même si les membres prêtent serment après leur nomination et jurent de remplir leurs fonctions avec probité, neutralité, intégrité et transparence ; de mener une lutte sans merci contre la corruption et les infractions assimilées et de garder le secret des délibérations même après l'expiration de leur mandat.</p>
Rémunération	<p>Un décret fixe le barème des rémunérations qui est aligné sur le barème des services publics aussi bien pour le personnel d'appui que les commissaires.</p> <p>Les commissaires sont rémunérés au même niveau que les ministres. Toutefois certaines catégories du personnel d'appui trouvent leur rémunération faible comparativement à leur précédente situation.</p> <p>La rémunération pour le personnel n'est pas assez attractive pour intéresser de nouvelles ressources humaines compétentes.</p>
Budget	<p>Le fonctionnement de la Halcia et ses programmes d'activités sont à la charge du budget général de l'Etat. Les décaissements sont trimestriels, ce qui limite la capacité d'absorption du budget annuel alloué à la Halcia.</p> <p>En tant que service rattaché à la présidence de la république, la Halcia n'a aucune autonomie financière.</p>
Rendre compte au niveau interne	<p>La Halcia rend compte exclusivement au président à travers des rapports des sessions, des rapports d'enquêtes, et un rapport annuel d'activités. Ces rapports ne sont pas rendus publics. Toutefois la Halcia peut tenir des conférences de presse pour rendre compte de ses activités — bien qu'en trois ans d'exercice, elle n'en ait organisé que trois.</p>

Nos entretiens ont généré quelques données et informations qui donnent un aperçu assez compréhensif des actions menées par la Halcia. Toutefois, en l'absence d'un plan d'action défini aux débuts de la Halcia, il est difficile de comparer les résultats attendus aux résultats atteints.

Tableau 7 : Réalisations de la Halcia

Activités	Indicateurs de vérification
Elaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption	<ul style="list-style-type: none"> • La stratégie nationale de lutte contre la corruption • Etudes sur certains secteurs stratégiques
Investigations à Niamey et Intérieur du pays	<ul style="list-style-type: none"> • 28 dossiers de plaintes de citoyens reçues de la ligne verte • 220 dossiers traités par la Halcia • 8 dossiers bouclés et transmis à la présidence
Activités de communication et de sensibilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Panneaux publicitaires sur la Halcia • Autocollants et dépliants • Calendriers • Cahiers pour écoliers
Adhésion à des réseaux internationaux de lutte contre la corruption	<ul style="list-style-type: none"> • Halcia est membre des réseaux et organismes suivants : <ul style="list-style-type: none"> – Réseau des Institutions Nationales de lutte contre la corruption de l'Afrique de l'Ouest (RINLCAO) – Association Africaine des Institutions nationales de lutte contre la corruption (AAINLC) – l'Association Internationale des Autorités de lutte contre la corruption et par la Conférence des Etats Partis à la Convention des Nations Unies contre la Corruption
Coopération internationale	<ul style="list-style-type: none"> • 15 requêtes de demande de coopération pour des dossiers et affaires de corruption au Burkina, Nigeria, Bénin, Togo, Sénégal et Allemagne. • 3 protocoles de coopération signés avec le Nigeria, le Burkina, le Sénégal
Participation à des rencontres dans la sous-région et hors du continent africain	Une centaine de participations à de telles rencontres régionales/internationales

Source : Halcia et entretiens avec des membres de l'Anlc, Lasdel et du ministère de la justice.

Une série de recommandations ont été formulées par la mission de l'Onudc ainsi qu'une autre mission de la Danida⁵⁸ concernant l'indépendance, la communication interne et

⁵⁸ La coopération Danoise a effectué une mission d'évaluation pour son assistance en 2013 et a formulé une série de recommandations, mais par la suite cet appui n'a pas été effectif parce que la coopération Danoise a fermé ses bureaux et ses programmes au Niger.

externe, les activités de détections. Plusieurs ateliers⁵⁹ ont été tenus sur les réformes de la Halcia. Ces consultations ont enfanté une dynamique de réformes qui permettra de renforcer la Halcia et de corriger les faiblesses relevées.

Le Bureau Informations, Réclamations, Lutte contre la Corruption et le Trafic d'influence (BIR/LCTI)

Le deuxième organe de lutte contre les pratiques de corruption est un organe créé au sein du ministère de la justice : Il s'agit de la ligne verte. Cet organe est exceptionnel à côté des différents mécanismes de contrôle et de traitement des cas de corruption tels que l'Inspection Générale des Services Judiciaires et le Conseil Supérieur de la Magistrature. Quels sont les objectifs, le mode de fonctionnement ? Quels sont les résultats de l'action de cet organe ?

Origines et mandat

Les origines de la ligne verte remontent à l'an 2008, lorsque des études financées par le PNUD et la BAD, mais commanditées par le gouvernement de la 5ème république de Mamadou Tandja, ont recommandé une réforme de la justice afin de la rendre plus accessible aux citoyens et de briser le cycle vicieux des lenteurs et dysfonctionnements du service de justice.⁶⁰ Parmi les actions concrètes envisagées il y avait la mise en place d'un mécanisme d'information et de recours du citoyen d'une part, et l'obligation pour les acteurs judiciaires de rendre compte d'autre part. Au début, il était prévu l'installation de cette institution dans cinq ministères pilotes, à savoir la santé, l'éducation, la justice, les finances et l'enseignement supérieur. A ces études s'ajoutent les conclusions des Etats généraux de la Justice tenus en novembre 2012. Le processus a commencé sous le Conseil Supérieur de Restauration de la Démocratie (CSRD) et s'est concrétisé sous la 7ème République. En effet, différents autres rapports et études antérieures⁶¹ avaient indexé la justice comme étant le ventre mou de la corruption, toute chose qui est doublement pénalisant pour le citoyen et les acteurs judiciaire eux-mêmes : une justice corrompue consacrait une culture de l'impunité. Parmi les solutions les plus visibles de ces mesures mises en branle pour soigner le mal de la corruption au sein de la justice, il y a l'installation d'un bureau de réclamations, en 2009, dans le cadre de l'élaboration de la politique nationale de lutte contre la corruption appuyée par le PNUD. Ce bureau avait pour tâche principale de recenser les principales prestations de service offertes par le ministère de la justice. Parallèlement à ce bureau, une cellule avait été mise en place par le financement de Millénium Challenge Account (MCA). Ainsi au sein du même ministère il y avait une cellule et le bureau d'information et réclamations. C'est le ministère de la justice qui a pris de l'avance. L'idée de départ

59 Dans notre décompte il y a eu au moins 10 réunions nationales (incluant des experts internationaux) sur la réforme de la Halcia.

60 La BAD a financé une étude sur la corruption dans système judiciaire afin de pouvoir fournir un appui à un programme d'appui au système judiciaire.

61 Voir en particulier, Mahaman Tidjani Alou, *La corruption dans la justice au Bénin, au Niger et au Sénégal*, rapport du LASDEL, travaux et études et travaux No 39, décembre 2005.

était, non seulement, de mettre des panneaux indicatifs pour informer la population sur les frais de certaines pièces délivrées au niveau de la justice, mais aussi d'avertir les chefs des juridictions des pratiques remettant en cause la crédibilité de la justice nigérienne.

Avec l'avènement de la 7ème république en 2011, avec Mahamadou Issoufou, il se trouve que le ministre de la justice, Marou Amadou, un acteur de la société civile, avait participé à la réflexion sur les réformes en matière de lutte contre la corruption. Dès sa prise de fonction au sein du ministère de la justice en aout 2011 il prit l'arrêt ministériel N056/MJ/SG/PPG pour créer le Bureau Informations, Réclamations, Lutte contre la Corruption et le Trafic d'influence. C'est avec la volonté du ministre avec un passé de militant anti-corruption que les choses sont allés très vite. Mais le début n'était pas facile, car le premier front venait de l'intérieur : l'accueil des acteurs judiciaires a été mitigé. Les acteurs judiciaires pensaient qu'il s'agissait de régler des comptes au sein de la justice. C'était des appréhensions justifiées car c'est la première fois qu'une structure publique offrait la possibilité aux usagers de service public de dénoncer les agents publics, mais aussi d'apporter à visage découvert des preuves que la justice n'a pas été bien rendue selon eux. Toutefois au bout de quelques mois de travail les craintes ont été dissipées. Du reste dans la composition du bureau, une majorité est constituée de magistrats.

Les missions dévolues à la ligne verte sont : (1) porter les informations nécessaires permettant aux justiciables de comprendre le système judiciaire ; (2) Collecter les éléments permettant d'apprécier l'intégrité du système judiciaire, (3) informer, guider et orienter les citoyens. Par ailleurs, la création de cet organe spécifique a trouvé une justification dans la Convention des Nations unies contre la corruption en son article 11 qui stipule « *chaque Etat partie doit prendre des mesures pour renforcer l'intégrité et prévenir les possibilités de corruption des magistrats et des services de poursuites* ».

Organisation et fonctionnement

Le Bir/Lcti est un organe collégial de 12 membres dont la composition est, définie par arrêt ministériel comme suit : (1) L'inspecteur général des services judiciaires lequel est en même temps coordonnateur de la ligne verte, (2) un membre de la cour d'appel et un magistrat membre du tribunal de grande instance, (3) deux magistrats membres des syndicats des magistrats, (4) des représentants des greffiers et notaires, du barreau et enfin (5) trois représentant de la société civile. Les membres sont proposés par leurs structures de base et nommés par arrêté pris par le ministre de la justice. Ils tiennent deux sessions plénières chaque année pour examiner les plaintes des citoyens et produisent un rapport à la fin de chaque session.

Les citoyens peuvent saisir le bureau par téléphone et par email. Ainsi le téléphone vert sert de premier contact entre le citoyen et le bureau de coordination, est constitué d'un téléphone gratuit accessible à tout citoyen sur le territoire nigérien. Les plaignants appellent et font enregistrer leurs doléances et dénonciations. Ces premiers éléments collectés sont triés et classifiés par catégories. Tous ceux qui sont cités dans la dénonciation sont également entendus sur procès-verbal, s'il s'agit de protagonistes de la justice. Certains

viennent au siège de la coordination, d'autres sont rejoint dans leur site, y compris à l'intérieur du pays, par les équipes d'enquêteurs. Un second tri est fait sur les éléments collectés. Quand l'on se rend compte que l'affaire dénoncée ne concerne pas spécifiquement la justice, ces informations sont transmises à la Halcia pour éventuelle exploitation. Pour les cas de dénonciations qui portent sur les acteurs de la justice, la coordination procède de deux façons : Ils approfondissent l'enquête en écoutant toutes les parties et préparent un rapport. Si les cas relèvent d'une infraction pénale, les dossiers sont transmis à la justice. Ils classent certaines plaintes sans suite si celles-ci sont sans objet, si elles sont en cours de traitement devant la justice, si elles ont déjà connu un règlement ou si elles ne fournissent pas suffisamment d'information sur l'identité du plaignant. La ligne verte exerce une mission d'information et d'orientations auprès des citoyens. A l'inauguration de la ligne verte le Premier Ministre a invité « tout le monde à appeler la ligne verte ». C'est ce qui se passe désormais. Depuis le début de la ligne verte près de 28 dossiers ont été envoyés à la Halcia.

Bilan de 4 ans de la ligne verte

Le bilan des activités présente des résultats intéressants en termes statistiques car en 16 mois de fonctionnement la Ligne verte a enregistré près de 17614 appels des citoyens, sur ces appels 455 plaintes ont été examinées par le bureau, un total de 36 plaintes ont été transmises à la Halcia à la date 31 décembre 2013. S'il y a un impact de la ligne verte, il est surtout dissuasif. D'après un juge, « avec la ligne verte, *le phénomène de la corruption a pris du recul au sein de la justice. Certes, la corruption existe dans la délivrance de services judiciaires, toutefois l'ampleur est atténuée par rapport aux années précédentes. Ceci parce qu'une épée de Damoclès pèse sur les juges et autres acteurs de la justice. La ligne verte constitue de fait un instrument de dissuasion. Par exemple les juges qui acceptaient un pot-de-vin, dans un dossier confié, s'il y avait 3 sur 5 qui prenaient, aujourd'hui un seul juge en prend* »⁶². Les motivations de la création de la ligne verte ont été de redorer la crédibilité de la justice et de faciliter l'accès des justiciables aux services de la justice. Au bilan les résultats sont encore mitigés vu les statistiques des dossiers qui sont traités. Pour l'instant aucune plainte n'a abouti à l'inculpation encore moins à la condamnation d'un acteur de la justice, toutefois les points positifs peuvent être tirés de cette expérience de la ligne verte, si tant qu'il arrive à subsister au départ du ministre qui est son promoteur principal dans le milieu judiciaire. Les principaux aspects positifs peuvent être résumés en 3 points :

- **Une arme de dissuasion.** Les juges savent désormais qu'ils sont surveillés par les citoyens. Ce qui a comme conséquence positive de les contraindre à mettre un sérieux dans les jugements, les procédures et la rédaction des verdicts. Vu que les procédures de poursuite de magistrats sont longues et compliquées, cette forme d'implication des citoyens favorise une forme de pression sociale sur les juges. Par exemple des témoignages du milieu judiciaire affirment que grâce

62 Entretien avec AC du 05 avril 2014).

au travail de la ligne verte quelques magistrats sont passés devant le conseil de discipline. Mieux, à travers les plaintes des citoyens certains magistrats qui ont été épinglés sont passés devant l'inspection des services judiciaires⁶³. En effet, les principaux problèmes posés par les citoyens portent sur la lenteur dans la délivrance des services judiciaires, l'abus de pouvoir et le trafic d'influence. Un magistrat membre du conseil supérieur de la magistrature soutient que les *« rapports produits par la ligne verte ont souvent servi de ressources qui guident les décisions d'affectation des magistrats en conseil supérieur de la magistrature. Le ministre propose les affectations en ayant les rapports de la ligne verte sous ses yeux. Aujourd'hui aucun magistrat ne veut recevoir une visite des membres de la ligne verte dans son tribunal, car cela fait peur »*⁶⁴.

- **L'éducation civique sur les services judiciaires.** Le fait que les citoyens soient écoutés, et que les accusés sont entendus constitue un cadre d'éducation citoyenne d'abord sur les procédures de dénonciation car dès l'entame du processus, le dénonciateur est contraint de décliner son identité et de s'engager dans la confrontation. Il est également informé sur les risques encourus en cas de fausse accusation. Environ 66 pour cent des 17 milles personnes qui ont utilisé les services de la ligne verte se sont dit très satisfait selon un sondage d'impact de cet outil⁶⁵. Les recommandations issues de cette étude d'impact sont formulées à l'endroit du ministère de la justice dans le sens de : *« (1) d'étendre la ligne verte à tous les autres secteurs ; (2) poursuivre la lutte contre la corruption ; (3) créer les conditions de rapprocher la justice des justiciables ; (4) doter le BIR/LCTI des moyens lui permettant de recevoir les plaintes et dénonciations des citoyens par mail et SMS ; (5) doter le BIR/LCTI des moyens lui permettant de mener une campagne de sensibilisation des citoyens sur la mission du Bureau et de produire des supports de communication pour porter à la connaissance des citoyens les prestations et services fournis par la justice ; et enfin (6) doter le BIR/LCTI d'un serveur pour lui permettre d'enregistrer et stocker les plaintes et dénonciations vocales des citoyens. »*⁶⁶ Ces recommandations auraient-elles la chance d'être mises en pratique dans les prochaines années ?
- **Mobilisation de ressources externes pour le ministère de la justice.** Les premiers résultats de la ligne verte contre la corruption ont permis de mobiliser d'autres partenaires pour soutenir cette

63 Entretien avec le coordonnateur de la ligne verte.

64 Entretien avec AC du 05 avril 2014.

65 Ministre de la Justice et Banque mondiale, *Rapport du sondage d'évaluation de la ligne verte*, octobre 2012, 30 pp.

66 Ibidem.

initiative. Ainsi en fin 2012, lors de la remise du rapport de sondage sur la satisfaction des citoyens dans les prestations de la ligne verte, le Ministre de la justice Marou Amadou a annoncé que « *nos partenaires de la Banque Mondiale sont disposés à doter la cellule anticorruption d'un serveur qui lui permettra d'enregistrer et de stocker les plaintes et les dénonciations vocales des citoyens 24 heures sur 24. Nous ne pouvons qu'accueillir ce soutien très important de la Banque Mondiale.* »⁶⁷ Ainsi ces résultats ont attiré d'autres partenaires comme USAID qui finance maintenant les sessions de la cellule qui pilote les travaux de la ligne verte.

Encadré 6 : Une action citoyenne pour stopper le racket des migrants nigériens

Agadez, Juillet 2013. Des mouvements de migrants se déplacent du Niger vers la Libye. Parmi ces immigrés des nigériens sont rackettés par la police des frontières de la ville de Agadez, Les policiers ont exigé pour chaque voyageur de nationalité nigérienne la somme de 5000 F cfa et la somme de 10.000 FCFA pour les non-nigériens. Le groupe a réussi à traverser la frontière du Niger, malheureusement une fois en Libye, ils ont été refoulés. De retour à Agadez, les nigériens ont contacté le représentant de l'Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (Anlc) pour se plaindre du fait que des policiers ont racketté des nigériens dans leur propre pays. L'affaire été porté devant le Gouverneur de la ville d'Agadez, lequel a exigé que les policiers remboursent les sommes perçues. Le représentant de l'Anlc a donc recensé, avec les références des numéros cartes d'identités et a ainsi fait signer les plaignants. Le gouverneur a également saisi le procureur et ils accepté que la plainte soit déposé contre les policiers. C'était une première dans la ville. Les victimes ont eu le courage d'aller devant le procureur et ont confirmé les informations fournies. Le procureur a demandé 2 jours pour négocier à l'amiable un compromis avec les policiers impliqués et au final, les plaignants ont été remboursé devant témoins tel que le procureur ; le commissaire de police. Après cette action, au moins pendant 3 semaines il n'y avait plus de racket sur cet axe et les barrières ont été allégées. Malheureusement quelques mois après le procureur a été remplacé et nommé ailleurs, sans que nous ne sachions si cela a un lien avec son intervention sur cette action citoyenne. Ainsi ce sont les actions conjuguées de la ligne verte et du travail des Cajac qui ont donné le courage à des citoyens de croiser le fer avec des agents des forces de sécurité qui jadis avaient tout pouvoir sur lesdits citoyens. L'existence de la ligne verte est le début timide d'une certaine culture de dénonciation des agents publics.

Source : témoignage recueilli à Niamey le 11 avril 2014

Les limites de la ligne verte

Cadre législatif inadapté pour la dénonciation individuelle. Sur le plan légal, la pratique de la dénonciation par des individus n'est pas bien encadrée par la loi. Le code pénal et la constitution ne prévoient pas de dispositions particulières de protection et de

67 Cité dans un article paru dans le Sahel du 27 novembre 2012, <http://www.nigeronline.info/actualites/detail.php?id=1139#U2bU2YEhAg8>, visité le 05 mai 2014/.

sécurité des dénonciateurs. Les actes de représailles contre des dénonciateurs sont très courants vu la qualité de ceux qui sont mis en cause – notamment les magistrats et les officiers de police judiciaire. Le code des procédures en son article 39 prône la dénonciation par les institutions publiques auprès du procureur général de la République. Or, le principe de la Ligne verte place le citoyen au cœur du processus de contrôle des activités de la justice. Les personnes qui dénoncent ne sont pas protégés ni physiquement ni juridiquement pour d'éventuelle représailles. Selon un membre de la ligne verte « *il est arrivé qu'il y ait des cas de bavures. Une fois un juge a fait arrêter une personne pour dénonciation calomnieuse. Mais nous avons dit non, parce que nous soupçonnions que ce juge voulait étouffer l'affaire, car il y a une possibilité qu'il tombe sous le coup de l'infraction portant obstruction à la justice. Après investigation, il s'est trouvé que le plaignant n'était pas sérieux, mais les règles de la ligne verte ont permis ainsi de le protéger jusqu'à avoir la preuve du contraire de ce que la plaignant soutenait* »⁶⁸.

La ligne reste outil de contrôle interne avec un financement limité. La Ligne verte est conçue et composée majoritairement d'acteurs de la justice, ce qui fait qu'elle constitue un outil interne qui offre juste un espace d'écoute citoyenne. Le fait de combiner les responsabilités de l'inspection générale des services judiciaires et ligne verte sous le contrôle d'une même personne. Par ailleurs le budget pour mener les activités de la ligne verte est aléatoire parce que le ministère de la justice contribue à peine à 20 ou 30 % du budget. Même le peu de moyen que l'Etat promet, il traîne les pas pour les libérer. De nouveaux partenaires comme l'Usaid et la Banque Mondiale et Osiwa ont été sollicités pour les activités d'investigations et de sensibilisation. La ligne verte reste ainsi dépendante des financements extérieurs.

Exception dans un environnement de services publics faibles. Pour l'instant seul le ministère de la justice dispose de cet outil. Ce qui constitue une exception car les autres services publics, bien qu'identifiées comme terreau de corruption, ne sont pas dotés de ce genre d'outil, c'est le cas des services des finances (douanes, impôts) le transport et la sécurité (police, gendarmerie, etc.)⁶⁹. Le fait donc que la justice se singularise pourrait constituer un handicap dans la pérennisation de cette initiative, si celle-ci ne fait pas tâche d'huile dans d'autres services. C'est aussi la preuve que la ligne verte tient par la seule volonté du ministre de la justice qui l'a initiée et fait mettre en œuvre.

Autres acteurs structurés

A côté des organes de contrôle administratifs et financiers et judiciaires, des organes ad hoc de lutte contre la corruption tous relevant de l'appareil de l'Etat, il y a également des acteurs non étatiques qui sont spécialisés dans les activités de prévention de la corruption. Il s'agit des acteurs de la société civile, des parlementaires et des médias. Ces acteurs apportent une contribution en termes de mobilisation et d'éveil citoyens dans de promotion de la transparence et de la lutte contre la corruption. Les mouvements citoyens et les médias

68 Entretien avec DK le 04 avril 2014.

69 Rapports de l'ANLC et de la CNESLC sur l'éducation, la santé, les finances publiques montrent que les pratiques de corruption sont aussi nocives dans ces secteurs que dans celui de la justice.

interviennent spécialement comme des relais dans la prévention des pratiques de corruption venant du bas, du peuple, et actionnent également des pressions envers le gouvernement. Pour le cas du Niger, quatre acteurs structurés sont les plus représentatifs des aspirations des groupes de pressions. Il s'agit de l'Association Nigérienne de lutte contre la corruption section de Transparency International (Anlc-TI), du réseau des organisations pour la transparence budgétaire (Rotab), le réseau des parlementaires nigériens contre la corruption (Apnac-Niger), et du Réseau africain des journalistes pour l'intégrité et la transparence (Rajit- Niger). Il y a certes d'autres acteurs qui interviennent souvent de manière sporadique dans les activités de lutte contre la corruption, sans une portée de longue durée.

Encadré 7 : L'Association Nigérienne de lutte contre la corruption-section de Transparency International (Anlc-Ti)

L'Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (ANLC/TI) section Nigérienne de Transparency International est créée en 2001 et reconnue par arrêté N°039/MI/AT/ DGAPJ /DLP du 02 Février 2001. Elle compte, à la date du 31 Décembre 2009, cinquante (50) membres dont sept (7) membres du bureau exécutif. L'Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (ANLC) est une association apolitique, non confessionnelle et à but non lucratif ; Elle a pour objectif la lutte contre la corruption à travers (1) la promotion des réformes visant la transparence dans la gestion publique et privée ; (2) l'engagement à dénoncer et à combattre tout acte de corruption dont elle aura connaissance dans la gestion publique et privée ; (3) l'émergence d'une éthique tendant à promouvoir l'intégrité morale des citoyens ; (4) la promotion de la transparence et de la responsabilité dans les transactions commerciales, nationales et internationales. L'Anlc a l'avantage de travailler de manière continue durant une quinzaine d'années et de capitaliser des connaissances et des compétences en matière d'action de prévention et de dénonciations des pratiques de corruption au Niger. Elle a à son actif plusieurs actions qui concourent à une meilleure connaissance du phénomène de la corruption au Niger, notamment des publications et des campagnes de mobilisation ou de sensibilisation. Cet organisme de la société civile semble être la mémoire vivante et la sentinelle des citoyens nigériens en matière de lutte contre la corruption. Elle est néanmoins très dépendante des financements extérieurs qui soutiennent jusqu'à 98 pour cent ses activités. Son rôle est limité à une mission d'éveil des consciences et de veille citoyenne sur les engagements de l'Etat. L'Anlc-Ti entretient des relations de travail avec les organes officiels tout en gardant son autonomie de critique et en restant une force de propositions. Sa contribution aux efforts de lutte contre la corruption durant ses 15 dernières années n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation indépendante. Ses dirigeants citent néanmoins des témoignages d'après lesquels « d'une part l'Anlc-Ti reste la mauvaise conscience des hommes politiques et des dirigeants des organes publics qui ne prennent pas à bras le corps la lutte contre la corruption, et d'autre part elle sert de plateforme pour canaliser les plaintes et les combats de l'élite et des citoyens à travers les différents outils et supports de communications mise en place ».

Sources : portail de l'ANLC, <http://anlcti.org/index.php?page=qui-sommes-nous>; entretien avec Wada Mahmane, Secrétaire Général de l'ANLC

E. Évaluation critique

Le cadre juridique Nigérien, comme nous l'avons indiqué plus haut, est riche et couvre de nombreuses infractions et délits prévus par les conventions internationales. Toutefois l'application fait objet d'interprétations diverses et même souvent contradictoires d'abord parmi les acteurs judiciaires, ensuite entre les acteurs judiciaires et les acteurs politiques. Les vides juridiques et des incohérences sont apparus au fur et à mesure que certains cas de corruption se présentent devant la justice. La justice considérée comme le « *dernier recours du citoyen* » souffre d'un certain nombre de faiblesses relevés par les Etats généraux sur la justice tenus en 2012. L'initiative de la lutte contre la corruption, malgré la proclamation de la séparation des pouvoirs semble être du monopole de l'exécutif nigérien et cela depuis de longues années. Le financement national est prépondérant sur le financement extérieur. Une certaine fierté nationale découle de la possibilité de garder le contrôle dans ce domaine et beaucoup d'acteurs souhaitent qu'il en reste ainsi pour des raisons de souveraineté nationale. On observe néanmoins une évolution notable avec la présence de plus en plus remarquée des partenaires financiers extérieurs. Dans le cadre des appuis extérieurs, les activités de production de connaissances telles que les études diagnostiques, les activités de sensibilisations et d'information ainsi que les renforcements de capacités et réformes institutionnelles sont les plus visées au détriment des activités d'investigation et de d'appuis aux initiatives de répression des actes de corruption. Quoiqu'encore limitée, l'ouverture au financement extérieur a parfois des conséquences négatives sur le débat démocratique interne.

Faiblesses du cadre juridique

Malgré la richesse du cadre juridique nigérien en matière de lutte contre la corruption, quelques faiblesses et incohérences peuvent être relevées au regard des conventions internationales de lutte contre la corruption et au regard des textes régionaux. En matière de criminalisation et d'application des réglementations, par exemple, les délais de prescription de 5 à 10 ans prévus pour la criminalisation du détournement des deniers publics sont trop courts et ne laissent pas aux autorités chargées des poursuites assez de temps pour mener des enquêtes pour des infractions caractérisées par leur complexité technique. Il y a lieu, également, de déplorer l'absence de disposition pour les recouvrements des produits de corruption confisqués ou gelés par décision de justice en attendant la fin des procédures.

Sur la protection des témoins, des dénonciateurs, et sur l'opportunité des poursuites, il faut souligner l'absence de cadre législatif et réglementaire en matière de dénonciation citoyenne. Seules les institutions ont le droit d'informer ou de dénoncer auprès du procureur en vertu de l'article 39 du code des procédures qui donne l'opportunité des poursuites au procureur sur dénonciation des institutions publiques. Même dans pareil cas on constate une certaine inertie du Parquet dans la poursuite des infractions économiques et financières soit sur simple dénonciation, détection ou suite aux rapports ficelés par la HALCIA, les Missions d'Inspection d'Etat, ou Inspection Générale des Services. Il y a également un vide législatif sur la protection des experts, des témoins, et des dénonciateurs. Les dispositions

du code pénal réprimant concomitamment aux mêmes peines le corrupteur et le corrompu ne rendent pas aisée la dénonciation du phénomène de la corruption. On peut, par ailleurs, signaler que les rares cas où des poursuites sont engagées sont caractérisés par le non-respect des procédures sur les gardes à vue, sur les méthodes d'enquête et de collecte de pièces à conviction juridiquement valables et crédibles.

Le cadre juridique est **également** caractérisé par une certaine incohérence et/ou confusion dans certains textes législatifs sur la transparence de la vie publique. Par exemple, il y a incohérence entre la constitution de la 7^{ème} république et la loi de 2001 sur les déclarations de patrimoines notamment concernant les assujettis autres que le président de la République. Les rôles ne sont pas bien répartis entre la Cour constitutionnelle et la Cours des comptes, les deux institutions chargées par la constitution et la loi de recevoir chacune une catégorie de déclarants. Aussi la Cour des comptes n'arrive jamais à exercer sa prérogative de contrôle effectif des biens déclarés ou non déclarés. Par ailleurs rares sont les cas dans lesquels les autres fonctionnaires assujettis font de déclaration de patrimoine. Enfin, il y a une absence de clarification sur l'utilisation et la sécurisation des données contenues dans les déclaration de biens objet de publicités tel que prévu par la loi.

Instrumentalisation de la justice

Le Niger est un cas très particulier dans le traitement des cas de corruption. Régulièrement la justice est saisie de cas de dossiers et scandales de corruption pour lesquels les procédures sont engagées contre des personnalités. Mais les procédures judiciaires en matière de corruption sont systématiquement suspendues, abandonnées ou classées sans suite. Les arrestations suivies d'emprisonnements de quelques mois voir quelques années sont courantes, mais cela aboutit rarement à un procès en bonne et due forme. Une fois passée la pression des premières heures, l'affaire tombe dans les oubliettes car la justice nigérienne accorde la liberté provisoire aux personnalités mises en cause. En effet, une fois que les suspects bénéficient de liberté provisoires, l'urgence de boucler la procédure dans le domaine des délits de corruption ou infractions assimilées, qu'ils soient civil ou pénaux, criminels, n'est plus la priorité du juge. Souvent les dossiers sont oubliés, perdus entre les mains de plusieurs juges. Un acteur de la justice témoigne en ces termes :

dans les cas de gros dossiers une fois que la liberté provisoire est accordées, les dossiers connaissent plusieurs cas de fortunes. Les uns sont purement abandonnés, classés sans suite, parce qu'après plusieurs années la pression sociale et médiatiques ont baissé. Les autres subissent la loi des règlements à l'amiable au détriment des règlements judiciaires. Or, cela marchait mieux avec des commissions ad hoc qui ont des pouvoirs exceptionnels, souvent inconstitutionnels. Dans de cas pareil, une fois que la justice n'a pas le monopole dans les règlements des différents cela devient dangereux (...).⁷⁰

70 Entretien avec AC du 04 avril 2014.

Une autre faiblesse de la justice nigérienne concerne sa faible capacité de recouvrer les produits de la corruption. Elle ne dispose pas assez de moyens juridiques et institutionnels en matière de saisie, gel et confiscation. Les dispositions prévues par la procédure pénale interne ne couvrent pas assez les besoins dans ce domaine. Elles ne sont pas conformes dispositions des conventions internationales. Par exemple la loi nigérienne ne permet pas à la justice de vendre les produits périssables et de conserver l'argent en attendant d'éventuels procès. Ainsi dans plusieurs tribunaux il est facile de constater des tas de véhicules et matériels saisis qui restent abandonnés.

Encadré 8 : Application chaotique de la loi sur l'enrichissement illicite au Niger de 1992 à 2014

L'ordonnance de 1992 sur l'enrichissement illicite s'inscrivait dans un contexte politique particulier issu de l'esprit de la Conférence Nationale de juillet 1991 où les forces progressistes de l'époque voulaient en découdre avec les tenants de l'ordre ancien accusés de s'être enrichis sur le dos de l'Etat. L'autorité politique de transition, émanation directe de cette Conférence Nationale, ne pouvait que s'inscrire dans cette dynamique générale révolutionnaire annonciatrice d'un nouvel ordre politique dans le pays. Cette ordonnance n'a cependant pas été suivie d'un décret d'application. Elle deviendra presque caduque lorsque la constitution de la 3ème République s'établit en 2000, consacrant le principe de la présomption d'innocence comme faisant partie des droits fondamentaux du citoyen, tandis que l'ordonnance demandait l'inversion de la charge de la preuve. Selon un témoin de sa rédaction, l'ordonnance « souffrait de deux handicaps : elle *n'était* pas trop répressive, ensuite elle *était* mal élaborée car inspirée de la loi du Sénégal en mettant en primauté l'inversion de la charge de la preuve. »

Aucun des gouvernements qui se sont succédé n'avait daigné revoir l'ordonnance sur l'enrichissement illicite pour l'adapter aux exigences de l'Etat de droit et de la démocratie, non pas que l'enrichissement illicite ait pris fin au Niger, mais tout simplement parce que le désir de s'enrichir était devenu trop généralisé et corrosif, affectant toutes les institutions et paralysant toute action contre la corruption. L'affaire Maty Elhadj Moussa, du nom de l'ancien ministre de la justice de la 5ème république a ravivé le débat sur l'inconstitutionnalité de l'ordonnance sur l'enrichissement illicite lorsque la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt constatant l'inconstitutionnalité de cette ordonnance (Arrêt n° 07/08/CC/MC du 20 novembre 2008). Cet arrêt a donc conduit le législateur à revoir cette ordonnance pour la transformer en une loi en 2013. Toutefois depuis cette date aucun juge n'a été saisi des faits pouvant donner lieu à application de la nouvelle loi.

Source : Arrêts de la Cour constitutionnel, entretien avec des juges et des représentants du ministère de la Justice ; Entretien avec AC du 05 avril 2014

Chevauchements des institutions de promotion de l'intégrité

Au niveau national il existe une véritable industrie de productions des affaires et des plaintes. Quelques institutions se partagent presque les mêmes informations sans que cela ne soit mieux cordonné. Par exemple , les rapports de l'IGE font souvent un cycle

suivant : transmis à la cour des compte, transmis à la Halcia, puis traité par la Halcia avec des investigations approfondies, ensuite ils sont analysés dans un rapport de la Halcia et transmis au Président de la République. L'opportunité de poursuite revient au président ou aux ministres qui peuvent transmettre les dossiers évoqués devant les juridictions. Il aurait été plus simple que la justice soit saisie directement et que ce soit elle qui mène les enquêtes approfondies et complémentaires, car celles conduites par la Halcia n'ont pas une valeur juridique, elles ont plutôt une valeur informative et administrative, la Halcia n'étant pas une juridiction. Aujourd'hui au lieu que ces dossiers prennent ce long chemin, ils pourront être traités par les pôles financiers. Ainsi, il serait préférable pour les différentes institutions qui produisent des rapports administratifs dans lesquels il pourrait y avoir des infractions liées à la corruption et ses infractions connexes, de saisir directement les juges du pôle financier, même si des copies pour information sont envoyées aux autorités hiérarchiques comme la présidence ou l'Assemblée Nationale dont dépendent, en vertu des textes respectifs qui les régissent, les organes de contrôle comme la cour des compte ou la Halcia et même la ligne verte du ministre de la justice.

Par exemple durant les 5 dernières années la production des rapports se présente comme suit : la CENTIF a enregistré 25 cas de transactions suspectes (2004-2013), la ligne verte a reçu 425 cas de plaintes traités relevant de suspicion de corruption (2011-2013), la Halcia a reçu du Centre d'assistance juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC) de l'Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (ANLC) 783 cas de plaintes pour corruption (2011-2014), la cour des compte a produit 4 rapports annuels publics (2009-2012). Ces chiffres montrent qu'un travail de collecte d'information se fait régulièrement par différentes institutions, malheureusement cela ne semble pas être coordonné car les mêmes dossiers se retrouvent dans les mains de plusieurs institutions en même temps et cela rend inefficaces les procédures de suivi. Qu'est-ce qui est fait une fois qu'un dossier se trouve devant les tribunaux et que les organes comme la Halcia ou l'ANLC soient saisie sur les mêmes dossiers ?

Financement de la lutte contre la corruption

De manière constante le Niger a préservé une relativement grande indépendance vis-à-vis des partenaires extérieurs en termes de financement direct des activités de la lutte contre la corruption. Seules les organisations de la société civile spécialisées dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité sont restées dépendantes des financements extérieurs pour mener leurs activités. Dans la majorité des organes officiels permanents et ad hoc de lutte contre la corruption, les sources de financement sont exclusivement du budget de l'Etat ou des produits de lutte contre la corruption collectés par le truchement des recouvrements et médiations pénales exceptionnelles. Toutefois les deux dernières années ont vu certains acteurs gouvernementaux développer des stratégies pour faire appel à des financements extérieurs pour appuyer des programmes anti-corruption. Ainsi la Halcia, la Ligne verte, la Cour des compte, la Centif, ont développé des plans d'actions ou des

programmes d'activités pour lesquels les partenaires techniques et financiers extérieurs sont sollicités.

Certains organes sont même en passe de dépendre de ces financements externes pour mener à bien leurs activités comme c'est le cas pour la ligne verte. Cette ouverture vers l'extérieur est doublement bénéfique pour les bailleurs et pour les gouvernants. Elle peut créer un espace de dialogue entre les deux catégories d'acteurs sur les progrès et défis en matière de lutte contre la corruption au Niger, même si sur ce plan il ne manque pas des frictions et tensions entre les bailleurs et acteurs gouvernementaux. Alors que les acteurs gouvernementaux locaux peuvent parfois ressentir l'ingérence de certains partenaires qui, par le truchement du financement de certaines actions de lutte contre la corruption, se croient parfois en droit d'en orienter le contenu à leur manière, très souvent pour des besoins de résultats immédiats. Dans l'esprit de certains officiels, en revanche, le sentiment dominant qui se dégage parfois est que le fait de bénéficier des appuis financiers ou techniques externes constitue une caution de bonne gouvernance. Dans ce dernier cas, l'espace de dialogue qui s'ouvre vis-à-vis des partenaires extérieurs se referme parfois de manière très brusque vis-à-vis des acteurs locaux de la société civile ou des institutions de contrepoids comme le parlement.

Il reste que les bailleurs de fonds au Niger sont encore en attente de résultats concrets et de réformes audacieuses qui tardent à venir, attente contenue dans les conditionnalités des programmes d'appui à la gouvernance au Niger.

Ainsi, le *Millennium Challenge Account* (MCA) en 2007 dans le cadre du programme Seuil a formulé un certain nombre de conditionnalités au nombre desquels il y avait une composante « lutte contre la corruption ». En regardant la liste des activités et les fonds mobilisés pour cela c'est un ambitieux programme de plusieurs années, alors que le Niger ne semblait pas en mesure de satisfaire intégralement aux conditions fixées par ce programme. Le bilan des six années d'application de ce programme reste très décevant et de l'avis des protagonistes engagés dans ce programme, les résultats atteints ont été noyés dans l'instabilité politique de 2010. Malgré cet échec relatif, le Niger a réussi son passage du programme Seuil vers le programme Compact du MCC sans que ce passage soit le résultat d'un débat démocratique national⁷¹.

Les rapports conflictuels entre ouverture aux bailleurs extérieurs et espace démocratique national ont révélé leur pleine signification à l'occasion d'une autre négociation de financement des activités de la lutte contre la corruption engagée en 2013

71 Le Niger a été admis au programme compact du MCC sur la base des performances enregistrées dans le classement pour l'année fiscale 2013. Ce classement évalue les pays à moyen et faible revenu dans les 3 domaines que sont : la Bonne Gouvernance, l'Investissement dans le capital Humain et la Liberté Economique. Le Niger a obtenu 12 indicateurs sur 20, lui permettant de réaliser les conditions minimales d'éligibilité à l'assistance financière Compact du MCC car il a rempli les trois conditionnalités que sont (i) avoir l'indicateur de corruption au vert ; (ii) satisfaire les indicateurs en matière de démocratie ; (iii) passer au moins la moitié des 20 indicateurs de qualification. Pour plus d'information sur le contenu de la subvention du programme seuil du *Millennium Challenge Account* au Niger, 2007-2011 voir http://www.mcaniger.ne/IMG/pdf/Niger_accord_de_don.pdf.

entre la coopération danoise au développement et le gouvernement nigérien pour un appui institutionnel à la Halcia. Il s'agissait d'apporter un appui institutionnel et de renforcement des capacités de la Halcia. Une mission danoise d'évaluation préalable a formulé une recommandation assortie d'une série de conditionnalités qu'il semblait pratiquement impossible pour l'Etat nigérien de respecter en un temps réduit de 12 mois⁷². Au final le financement n'a pas été octroyé. Cela a coïncidé aussi avec la fermeture du bureau de la coopération danoise au Niger.

Ces deux épisodes sur les financements de la lutte contre la corruption laissent entrevoir deux camps opposés au sein des acteurs nigériens. D'un côté, certains fonctionnaires de l'Etat auxquelles s'ajoutent les leaders des organisations de la société civile militent et se battent pour capter cette rente externe sur la lutte contre la corruption. De l'autre côté, un second groupe qui ne trouve pas la nécessité de prendre le financement extérieur lorsqu'il est assorti d'une batterie de conditionnalités. Ces derniers revendiquent une certaine fierté nigérienne à garder sa souveraineté et d'avoir le contrôle dans les déterminants de la lutte contre la corruption. En effet selon ce dernier groupe le fait que la Halcia soit logée à la présidence de la République lui garantit des ressources financières conséquentes que très peu d'institutions dites indépendantes ont, à l'exemple de la commission nationale des droits humains au Niger.

Halcia et Ligne Verte : Pas plus qu'un « effet d'épouvantail » ?

Les premières critiques sur la Halcia ont plutôt porté sur les conditions et modalités de création notamment son décret de création. Malgré cette limite congénitale, presque tous les acteurs reconnaissent de manière unanime que la Halcia a pris de nombreuses initiatives, le plus souvent de manière volontariste, en l'occurrence en matière d'investigations, en matière de sensibilisations. Au cours des premiers mois de fonctionnement, le bureau de la Halcia a systématiquement transmis des dossiers à la justice, ce qui ne semble pas avoir été bien apprécié par tout le monde puisque après cette première tentative, les rapports de la Halcia ont désormais été exclusivement réservés au président de la République qui est le destinataire desdits rapports en vertu du décret. Dans sa forme actuelle, même les animateurs de la Halcia reconnaissent que la structure fait doublon au travail que certaines institutions classiques accomplissent déjà en l'occurrence l'IGE, la cour des comptes, la

72 Rapport d'évaluation préalable au programme d'appui danois pour le Niger. Il y avait parmi ces conditionnalités : (i) avoir des garanties politiques sur les relations de cause à effet entre les activités de prévention de la corruption menées par la Halcia (enquêtes et investigations, sensibilisation) et les suivis judiciaires des dossiers. Cela peut se faire à travers un dialogue politique de sorte à donner un signal fort en traitant 2 ou 3 cas concrets de corruption devant la justice, cela pourrait constituer une véritable arme de dissuasion à l'endroit de tous les acteurs. (ii) définir un programme avec des indicateurs précis sur l'atteinte des résultats à minima en étant clair sur les conditions préalables notamment de (1) l'adoption d'une nouvelle loi sur la Halcia (2) la dotation d'un budget dans la loi de finance, (3) garantie de non politisation de la Halcia (iii) privilégier une approche holistique en prenant en compte la chaîne complète dans la lutte contre la corruption (prévention-détection-sanction) de manière à ne pas nuire à la Halcia en la cantonnant en un simple organe d'information, avec un risque de desservir et de discréditer la Halcia et de banaliser la lutte contre la corruption.

Centif. Les critiques les plus acerbes proviennent des acteurs de la justice. En effet certains magistrats trouvent que

la Halcia fait de l'ombre à la justice pour certains dossiers. Pour nous acteurs de la justice la Halcia est plus comme une coépouse dans la répression». ⁷³ Il est aussi reconnu que « le travail effectué par la Halcia est une bonne base pour la justice, puisque certaines personnes qui ont accès aux travaux de la Halcia jugent que les enquêtes sont faites par des professionnels provenant de la gendarmerie nationale, le seul souci est que les résultats des investigations ne sont pas ou très peu exploités par la justice ⁷⁴.

Les résultats atteints par la Halcia, en 3 années d'exercice, à la fin du mandat des 9 commissaires en octobre 2013, sont diversement appréciés. En absence d'une enquête de satisfaction et d'une évaluation de l'impact de ses actions visibles et non visibles, il est difficile de faire un bilan objectif. Toutefois les acteurs rencontrés dans le cadre de la présente étude restent mitigés sur les résultats concrets que la Halcia pourrait présenter au bout de 3 ans. Du reste comme le disait le Président de la Halcia, l'institution est mal comprise par les citoyens puisqu'elle ne résulte pas d'une demande sociale, mais plutôt d'une volonté politique qui s'inscrit dans le programme politique du président de la République. Le président Mahamadou Issoufou a reconnu lui-même que le bilan n'est pas encore satisfaisant lorsque dans son discours de bilan lors du troisième anniversaire il a fait le constat que

malgré nos efforts, le monopole fiscal de l'Etat n'est pas totalement rétabli, la fraude fiscale et la corruption étant loin d'avoir été éradiquées (...). Nous devons renforcer les deux prochaines années, les mesures d'assainissement et les réformes du secteur des régies financières afin d'accroître encore les recettes internes (Discours de Mahamadou Issoufou in Le sahel du mardi 03 avril 2014, Spécial An 3).

Ce message résume en lui-même un bilan très mitigé car en créant la Halcia le président a fondé un grand espoir de restaurer le monopole fiscal de l'Etat.

Le Président de la Halcia ne dit pas le contraire lorsqu'il fut interrogé par un journaliste sur les attentes des nigériens sur les actions concrètes de la Halcia en matière de communication sur les dossiers notamment quant aux personnes arrêtées et les sommes recouvrées. Boureima Issoufou a donné la longue explication suivante :

73 Entretien avec le magistrat AC, Niamey 5 avril 2014.

74 Entretien avec MZ, Niamey le 6 avril 2014.

C'est justement là que commencent les malentendus et les incompréhensions. Les Nigériens, sans doute gardant le souvenir des structures du passé qui communiquaient les résultats de leurs travaux attendent la HALCIA sur le même registre dans une sorte de grand déballage. Mais il faut une base légale dans toute action de la vie publique. Aucune comparaison n'est possible entre ce qui a existé par le passé avec la HALCIA. Le texte qui crée la HALCIA et qui lui donne des attributions et des missions ne répond pas à ces préoccupations des Nigériens qu'une loi peut conférer. Nous retenons qu'à travers ces attributions nous n'avons nullement vocation à nous substituer à la Justice, ni à faire des recouvrements. Nous dénonçons et en mettons en évidence les faits dénoncés s'ils sont fondés⁷⁵.

Les améliorations des rangs du Niger dans les indicateurs de perceptions de la corruption ont vite fait d'être mises dans le compte des actions de la Halcia ou tout au moins du régime qui l'utilise comme argument de promotion de ses initiatives anti-corruption. De 134ème en 2011, le Niger passe cette année en 2012 au 106ème du classement de l'Indice de perception de la corruption de *Transparency International*⁷⁶. Il est possible que les actions de la Halcia et des autres organes de lutte contre la corruption aient contribué à l'amélioration des scores et rangs du Niger, mais il reste que cela est très peu perceptible dans le vécu quotidien des nigériens qui attendent mieux qu'une simple programmation dans des indicateurs macro et internationaux. Toutefois le président de la Halcia se console de constater qu'

au bout de 3 années la Halcia a réussi à produire un effet d'épouvantail (...), à mon avis même le texte a été à plusieurs reprises dénoncé un mauvais texte, à la Halcia on se console qu'avec un si mauvais texte, avoir des résultats, c'était la plus grande acrobatie qui n'était pas donnée⁷⁷.

F. Conclusion

Suite à nombreuses critiques sur les limites de la Halcia aussi bien sur ses textes fondateurs, sur sa composition que sur son mandat, les premiers responsables de la Halcia ont formulé des propositions de réforme, lesquelles ont été soumises à l'autorité hiérarchique. Selon des sources au ministère de la justice le projet de texte sur la réforme de la Halcia semble répondre aux besoins de l'exécutif mais contient encore des faiblesses à améliorer. Ce projet de loi sur la Halcia traîne sur le bureau du gouvernement sans pouvoir passer à

75 Interview du président de la HALCIA, à l'occasion de la journée internationale de lutte contre la corruption In Sahel <http://www.lesahel.org/index.php/component/k2/item/4652-interview-du-pr%C3%A9sident-de-la-halcia-%C3%A0-loccasion-de-la-journ%C3%A9e-internationale-de-lutte-contre-la-corruption--de-134%C3%A8me-en-2011-le-niger-passe-cette-ann%C3%A9e-au-106%C3%A8me-du-classement-de-lindice-de-perception-de-la-corruption-m%C3%A0me-si-le-rang-nest-p>.

76 www.transparency.org/ipc visité le 12 avril 2014.

77 Entretien avec Boureima Issoufou, président de la HALCIA, Niamey, 19 juillet 2014.

l'étape d'examen au niveau de l'Assemblée Nationale depuis plus d'une année. Il s'agit principalement de réformer la Halcia afin qu'elle soit régie par une loi en lieu et place du décret actuel. Il reste que la primauté de la décision revient à l'exécutif censé impulser la lutte contre la corruption.

Au moment de la réalisation de cette étude le projet de réforme de la HALCIA n'était pas encore adopté à l'Assemblée Nationale. Les propositions contenues dans le projet étaient néanmoins très intéressantes et semblaient imprimer un rythme positif au processus de réforme. Ainsi, sur le plan de la composition et du fonctionnement de la Halcia, le projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale tend à faire de la Halcia une institution administrative indépendante créée par une loi. Elle ne serait plus placée sous l'autorité de la présidence de la République. Il y a aussi une réduction du nombre des commissaires permanents qui passerait de 7 à 3 membres permanents. Enfin, côté fonctionnement, il est noté la mise en place de deux nouveaux organes consultatifs. Le premier organe dénommé comité de sélection serait chargé de superviser le choix des membres de la HALCIA, ceux-ci étant désormais « choisis pour leur intégrité et leur compétence par un comité de sélection mis en place par arrêté du Premier Ministre ». Les membres de ce comité de sélection seraient : un représentant du président de la République ; un représentant du président de l'Assemblée Nationale ; un représentant du chef de file de l'opposition ; un représentant de la chambre de commerce ; et un représentant de la société civile. Le deuxième organe serait un conseil consultatif de la Halcia qui, composé principalement des représentants des mêmes structures que le comité de sélection, aurait un rôle de conseil d'administration pour superviser la qualité du travail de la Halcia. Le texte, du moins dans sa version de fin novembre 2015, ne dit pas si ce sont les mêmes personnes qui composeraient les deux organes consultatifs.

Il est à craindre que cette loi ne crée de nouveaux goulots d'étranglement de la Halcia si les deux organes doivent travailler de manière distincte et être composés de différentes personnes. La Halcia pourrait ainsi se retrouver avec une dizaine de représentants de diverses organisations avec ce que cela comporte comme déperdition et possibilités de blocage institutionnel.

En revanche et de façon très positive, le texte élargit les prérogatives de la Halcia sur trois domaines :

1. la saisine directe de la justice sur des dossiers de corruption avérés sans avoir à obtenir un avis d'un autre organe de l'exécutif ;
2. la capacité juridique de conduire des opérations de recouvrement et de gel des biens acquis à travers des actes de corruption, enfin
3. la Halcia bénéficierait du recouvrement des produits de la corruption à travers un compte spécial du Trésor public dont 5% seraient destinés à alimenter son budget.

Quoiqu'il advienne de ce projet de réforme, il reste trois défis à la Halcia et à la ligne verte. Le premier se pose en ces termes : ces organes actuels de lutte contre la corruption survivront-ils

en cas de changement de régime, en cas de problèmes politiques liés aux méthodes de travail engagées par ces organes ? Le second défi tient à la satisfaction des attentes citoyennes sur la nécessité de la lutte contre la corruption au Niger notamment rompre le cycle de l'impunité et protéger le « bien public » tout en produisant des résultats immédiats bénéfiques pour le gouvernement et pour les citoyens. Le troisième défi relève de l'harmonisation et de la définition des relations de travail entre les institutions dont les activités concourent à traiter et à réduire la corruption entre l'ordre administratif, judiciaire, parlementaire.

G. Recommandations

Au gouvernement et au parlement

- Harmoniser et vulgariser la législation anti-corruption. Répertorier l'ensemble des vides juridiques, des incohérences et des confusions dans l'application des textes en matière de lutte contre la corruption et harmoniser l'ensemble de la législation nationale avec les engagements internationaux.
- Protéger les institutions et organes anti-corruption de toute instabilité politique. En particulier,
 - Réformer la Halcia pour en faire une institution administrative indépendante et permanente
 - Mettre à niveau la législation en vue de protéger les institutions et organes de lutte contre la corruption, en les mettant l'abri des changements de dirigeants politiques.

Aux organes spécialisés de lutte contre la corruption : Halcia et ligne verte

- S'atteler à l'amélioration de leur communication interne et externe
- Procéder au renforcement de leurs méthodes de travail, notamment par un recours plus fréquent aux outils modernes éprouvés dans d'autres pays pour la gestion des enquêtes, le traitement des plaintes et le suivi des dossiers transmis en justice.
- Dérouler un programme de renforcement des capacités de leurs agents techniques.
- Procéder à la publication régulière de leurs activités, en particulier en ce qui concerne la Halcia, en veillant à la présomption d'innocence.

Aux ONG et autres acteurs non-étatiques de la lutte contre la corruption

- Produire régulièrement des rapports alternatifs sur les efforts de lutte contre la corruption, suivant l'exemple de ce qui se fait au Burkina, avec le Réseau Nationale de Lutte contre la corruption (RENLAC)

qui produit un rapport annuel sur « l'état de la corruption au Burkina Faso ». Ce support d'information et de dénonciation pourrait servir d'outil de dialogue avec les pouvoirs politiques et la société civile nigérienne.

- Se joindre aux initiatives gouvernementales de lutte contre la corruption, notamment à travers la journée internationale de lutte contre la corruption, afin de montrer aux citoyens que tous les acteurs travaillent pour atteindre des objectifs communs.
- Organiser des campagnes de plaidoyer sur des thématiques internationales en lien avec l'application des différentes conventions et protocoles et traités qui lient le Niger dans le domaine de la lutte contre la corruption.

Aux partenaires techniques et financiers

- Coordonner les appuis dans le cadre d'un plan d'action ou une politique nationale clairement définie et adoptée par le gouvernement. Cela évitera les dédoublements et la concentration des financements sur les mêmes actions comme on l'a vu dans le passé, pour le secteur de la justice entre le PNUD et l'USAID à travers le programme MCA.
- Apporter de l'assistance technique et financière dans les activités d'investigation et de renforcement de la répression de la corruption, si les acteurs nationaux en expriment le besoin, en plus des projets et programmes ciblés sur la sensibilisation qui ont la faveur des bailleurs de fonds.

5

NIGÉRIA



Chijioko Kelechi Iwuamadi

A. Résumé

Le caractère et l'évolution de la corruption dans les Etats postcoloniaux s'enracinent dans le colonialisme qui a créé les structures des Etats postcoloniaux en Afrique, et au Nigeria tout particulièrement. La structure autoritaire de l'Etat colonial a encouragé l'accumulation de pouvoir mais sans responsabilité. L'appropriation des comportements de corruption a ainsi été favorisée en tant que comportement politique. Historiquement, au titre des plus anciennes tentatives de l'Etat postcolonial du Nigeria pour lutter contre la corruption, on peut citer la Commission d'enquête Coker, en 1962. La Commission Coker a été créée pour enquêter sur Awolowo et certains hauts cadres de son parti politique qui devaient répondre d'accusations de corruption et détournement de fonds au profit d'intérêts privés. On trouve également d'autres tentatives pour endiguer la corruption dans les deux principales législations de droit pénal du Nigeria, le *Criminal Code* de 1930 et le *Penal Code* de 1963, qui furent appliqués dans les régions du sud et du nord du Nigeria respectivement.¹ L'examen de ces deux Codes montre clairement qu'il s'agissait d'une réelle tentative par l'Etat du Nigeria de mettre un terme aux cas de corruption. Toutefois, malgré ces efforts législatifs, la corruption persiste encore.²

-
- 1 En ce qui concerne le *Criminal Code*, les infractions en matière de corruption et d'abus de pouvoir au sein du service public se trouvent aux sections 98-116. La Section 98 comprend deux parties : la première (1) prévoit les sanctions pour les abus de pouvoir dans l'exercice de fonctions officielles en général, tandis que la deuxième sanctionne la corruption de toute personne membre de la fonction publique. Dans tous les cas, l'accusé déclaré coupable sera condamné à une peine maximum de sept années d'emprisonnement. Quant au *Penal Code*, les dispositions pertinentes sur la corruption se trouvent aux sections 115-122. Les dispositions de ce Code sur la corruption sont plus claires, plus larges et moins techniques que celles contenues dans le *Criminal Code*. A la section 115 est créée l'infraction de gratification par les fonctionnaires et les contrevenants s'exposent à une peine de prison comprise entre 7 et 14 ans. La section 116 prévoit la sanction de toute personne qui reçoit une gratification pour amener des fonctionnaires à accomplir ou ne pas accomplir un acte officiel quelconque, ou dans l'exercice de leurs fonctions officielles, pour agir favorablement ou défavorablement envers une personne. La section 117 aborde l'incitation par un fonctionnaire à commettre l'infraction mentionnée à la section 116. Toute personne qui propose, ou donne, ou accepte de donner une gratification quelle qu'elle soit, pécuniaire ou autre, selon les circonstances et pour tout motif figurant aux sections 115 et 116 sera punie d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans, ou d'une amende, ou des deux.
 - 2 Voir Inegbedion N.A. article non daté sur *Corruption and Anti-Corruption Legislations in Nigeria: A Critique*. Voir Cap. 77 *Laws of the Federation of Nigeria* 1990. Voir Cap. 89, *Laws of Northern Nigeria* 1963. Voir Section 18. Voir également ss.119-122.

Pour illustrer le phénomène de la corruption au Nigeria, nous allons utiliser trois paradoxes : premièrement, le paradoxe de l'Etat fort mais inefficace – le fait qu'un Etat apparemment fort (autoritaire) témoigne d'une faiblesse notoire dans le contrôle de la corruption et des délits financiers ; deuxièmement, la contradiction entre les énormes ressources pétrolières du Nigeria et une économie continuellement en sous-performance – le fait que parallèlement aux ressources économiques considérables du Nigeria, on trouve une augmentation exponentielle de l'accumulation illégale de richesse ; troisièmement, le paradoxe de la double légitimité – le fait que la corruption soit officiellement criminalisée, mais rendue légitime sur le plan communautaire et privé (la notion de voler l'Etat et de donner à la communauté).³

Quant aux Nigériens, ils ont une définition inégale de la corruption, qu'ils voient essentiellement comme quelque chose qui se produit au sein de la fonction publique, mais ils ne voyaient pas vraiment leur propre rôle dans sa perpétration et son contrôle, et ils semblaient penser que la solution consistait largement à poursuivre de façon vraiment publique ce qu'on appelle les *gros poissons*.⁴ Toutefois, il n'existe pas de définition universellement acceptée de ce qu'est exactement la corruption, car ce concept a été fréquemment, quoiqu'officieusement, défini comme l'abus d'une charge publique à des fins personnelles, laissant ainsi de côté la corruption dans le secteur privé. *Transparency International* (TI) donne cette définition de la corruption : « la corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées ». La définition de TI permet ainsi de rendre compte de l'incidence des pratiques de corruption dans le secteur privé. L'Etat du Nigeria, pour sa part, a également omis de définir le concept de corruption dans son cadre juridique.⁵ Le cadre juridique se trouve être principalement les opérations des agences de lutte contre la corruption (ou agences anti-corruption, AAC).

Il y a eu des débats pour déterminer ce qui constitue les agences de lutte contre la corruption et leurs activités, et comment établir leur performance. Les membres du groupe de travail nigérian inter-agence (IATT) sur l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et la conception d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption ont classé la Commission indépendante sur les pratiques de corruption (*Independent Corrupt Practices Commission – ICPC*), la Commission de la criminalité économique et financière (*Economic and Financial Crimes Commission – EFCC*) et le Bureau sur le code de conduite (*Code of Conduct Bureau – CCB*) comme agences « chargées de l'application de la loi » en matière de lutte contre la corruption, indiquant que de nombreuses autres agences gouvernementales avaient des fonctions de lutte contre la corruption en matière de

3 KII 01/04/14, Nsukka; Focus Group Discussion (FGD), 02/04/14, Nsukka.

4 Extraits d'une conclusion importante de l'étude réalisée par *Convention on Business Integrity* (CBI) sur les Perceptions du public sur les agences de lutte contre la corruption au Nigeria, 2008/2009.

5 Voir Humphrey A. Asobie (2012) Conceptual, Theoretical and Empirical Issues on the Interface between Corruption, Governance and Development, in H. Mohammed, et al. (eds) *Corruption, Governance and Development in Nigeria: Perspectives and Remedies*. Kano: Mambayya House.

prévention⁶. La Banque mondiale donne la définition suivante d'une agence de lutte contre la corruption : tout organe qui examine et vérifie les déclarations officielles de patrimoine, qui effectue des enquêtes sur d'éventuels cas de corruption et qui introduit des poursuites en vue des sanctions civiles, administratives et pénales au niveau des instances appropriées.⁷ Cette description des agences de lutte contre la corruption par la Banque mondiale semble être le socle sur lequel reposent les opérations des Agences anti-corruption au Nigeria, et pratiquement toutes les initiatives de lutte contre la corruption des gouvernements successifs se sont inscrites dans cette perspective. Le défi que représente la lutte contre la corruption au Nigeria a été un test pour les responsables qui se sont succédé au pouvoir. Les interventions et les initiatives des gouvernements nigériens post guerre civile qui se sont attelées à la lutte contre la corruption figurent à l'Annexe A. Le tableau montre clairement les différentes initiatives anti-corruption du gouvernement nigérian et quel impact elles ont eu sur la lutte contre la corruption dans le pays.

Le manque d'efficacité de la mise en œuvre des initiatives, tel qu'il ressort du tableau, montre que le gouvernement nigérian n'a pas atteint les résultats positifs raisonnablement escomptés dans la lutte contre la corruption. Comme il a d'ailleurs été avancé, ces difficultés proviennent en partie de l'absence de volonté politique de l'Etat nigérian de veiller à leur mise en œuvre effective. Le leadership politique est généralement considéré comme le fer de lance de la croisade anti-corruption. Dès qu'il y a eu faillite du leadership politique à assurer un financement suffisant, à faire preuve d'impartialité, à respecter l'état de droit, entre autres, alors la guerre contre la corruption a été compromise. Aussi, il s'est avéré très difficile de redorer le blason du Nigeria sur la scène internationale et de répondre à la demande de transparence et d'obligation redditionnelle des institutions financières internationales (IFI).

Le classement du Nigeria en matière de corruption, basé sur l'étude de la perception de la corruption⁸ réalisée par *Transparency International*, s'est amélioré au fil des ans notamment en 2008, avant de connaître un déclin régulier jusqu'en 2013. Avant 2014, le Nigeria arrivait au 142^{ème} rang sur 163 en 2006, 147^{ème} sur 179 en 2007, et en 2008, il occupait le 121^{ème} rang sur 180, alors qu'il était 130^{ème} sur 180 en 2009, 134^{ème} sur 170 en 2010, 143^{ème} sur 183 en 2011, 139^{ème} sur 174 en 2012 et 144^{ème} sur 175 en 2013, et en 2014, 136^{ème} sur 174.⁹ Les différences qui apparaissent entre 2006 et 2014 s'expliquent dans le contexte des affaires de corruption non encore résolues et également des nouvelles investigations qui

6 A partir de l'enquête réalisée par la Convention on Business Integrity (CBI): *Public Perceptions of Anti-Corruption Agencies in Nigeria*, 2008/2009.

7 Ibid ; voir Patrick Meagher, 2002, 'Anti-corruption Agencies: A Review of Experience' disponible sur @ www.worldbank.org/publicsector/anticorruption/corecourse/dec2003/meagherpaper.doc.

8 NOTE : au cours de la validation du rapport d'étude, les Nigériens ont exprimé des réserves sur la fiabilité de l'index utilisé par *Transparency International*, qui est basé sur les perceptions des années précédentes. L'index CPI est essentiellement construit à partir de l'opinion des gens d'affaires et des analystes de risque, car ces personnes sont généralement proches des cas de corruption à un haut niveau et donc davantage à même d'évaluer la grande corruption (Lambsdorff, 1998, disponible en ligne à l'adresse @ www.icgg.org/downloads/FD1998.pdf).

9 Voir l'Index de perception de la corruption (CPI) de Transparency International, 2015.

ont été lancées pour de nouvelles affaires. Dans l'ensemble, la corruption reste une menace importante pour la gouvernance au Nigeria. Aussi, faudra-t-il impérativement prendre des mesures de mise en œuvre soutenues dans le temps et des réformes approfondies de gouvernance pour obtenir de meilleurs résultats en matière de lutte contre la corruption.¹⁰

Récemment, les actes du gouvernement nigérian laissent beaucoup à désirer, car ils semblent constituer exactement le contraire de la tolérance zéro à l'égard de la corruption que professe le gouvernement. En fait, pour être plus précis, on peut noter que le nombre de poursuites judiciaires engagées pour corruption à l'encontre de fonctionnaires entre 2007 et mai 2015 a considérablement diminué et que les Nigériens ont fait part de sérieuses inquiétudes devant l'absence de résultats de leur gouvernement en matière de poursuites et d'emprisonnement des auteurs jugés coupables de corruption. Il y a en outre des arguments selon lesquels la menace la plus sérieuse qui pèse sur les campagnes anti-corruption au Nigeria émane souvent de l'effet conjoint de la rancœur au sein des élites et des intrigues politiques, sur fond de pratiques de corruption qui reflètent les pathologies socio-politiques plus profondes de tout Etat postcolonial normal. D'autres arguments suggèrent que ces pathologies sont les manifestations des structures de la domination de l'élite politique. Ainsi, les campagnes anti-corruption, de par leur nature même, représenteraient un sérieux danger pour la base matérielle des élites politiques et pour leur éventuelle perpétuation.¹¹

Avant les élections de 2015 au Nigeria, des critiques se sont fait entendre de la part de Nigériens, d'experts en analyses des affaires publiques et politiques, au sujet de la corruption dans tous les aspects de la gouvernance, de l'insécurité qui règne à travers le pays, de l'insuffisance des services sociaux et des infrastructures et de la faiblesse des institutions démocratiques et militaires, pour ne citer que ces points. Ce débat a abouti à une question fondamentale que les dirigeants du Nigeria doivent poser à l'échelle nationale, qui est de savoir *comment et pourquoi la situation s'est-elle détériorée à ce point ?* Les réponses ne sont pas difficiles à trouver, dans un contexte développemental national qui prend appui sur un terrain national gangrené par la corruption et l'indiscipline. Malheureusement, cet état de fait a perduré sous les gouvernements successifs récents et abouti à ce que le pays récolte aujourd'hui en termes d'insurrection de Boko Haram et de scepticisme international. Il faut également mentionner un autre problème lié au secteur *pourri* de la fonction publique, où les contrats et les recrutements ne se font pas sur la base du mérite, mais des relations personnelles et des pots-de-vin, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Aussi, le problème de la corruption a-t-il bel et bien été reconnu par les gouvernements successifs. Plus important encore, le président en exercice Buhari, dans son discours de

10 Extraits du document intitulé, 'Responses to Emerging Corruption Trends In Nigeria' de l'ancien secrétaire de l'EFCC, Emmanuel Akomaye, MFR, lors du 5^{ème} Symposium de l'ICAC, 9 – 11 mai 2012, Hong Kong.

11 Jibrin Ibrahim (2008) "1999-2007: Deceptive Years of the Anti-Corruption War in Nigeria"; message de solidarité transmis au Congrès des Travailleurs Nigériens, lors du Rassemblement de la société civile sur l'intensification de la lutte contre la corruption, Assemblée nationale, Abuja, 8 mai 2008. Wale Adebani and Ebenezer Obadare (2011), 'When Corruption Fights Back: Democracy and Elite Interest in Nigeria's Anti-corruption War'. *Journal of Modern African Studies*, 49, 2 (2011), pp. 185 – 213. Cambridge University Press, United Kingdom.

prise de fonction le 1^{er} avril 2015, a clairement identifié la corruption comme étant l'une des nombreuses difficultés qui provoquent le déclin économique du Nigeria. Il décrit la corruption comme une forme de mal qui est encore pire que le terrorisme. Il a décrit ainsi l'effet de la corruption sur l'Etat nigérian : la corruption attaque et cherche à détruire les institutions nationales et le caractère nigériens ; elle place de l'argent destiné à des fins d'intérêt public dans des mains égoïstes ; la corruption fausse l'économie et aggrave les inégalités de revenus et elle crée une classe de gens qui se sont injustement enrichis. Ainsi, le président s'est-il engagé à lutter contre la corruption et à veiller à ce que ce vice ne soit plus toléré.¹²

Le 12 mai 2015, le parti politique au pouvoir (All Progressive Congress) a donc soumis son rapport au président Buhari. Le comité a recommandé la fusion de la Commission de la criminalité économique et financière (EFCC) et de la Commission indépendante sur les pratiques de corruption (ICPC), afin de prendre le problème à bras-le-corps d'une façon tout à fait nouvelle qui serait rapide, audacieuse et décisive. Cette approche correspondait d'ailleurs à l'opinion de la société civile au Nigeria pour renforcer les institutions anti-corruption au Nigeria. Les Nigériens attendent patiemment le résultat de cette approche, tandis que l'administration dévoile son agenda de gouvernance en matière de lutte contre ce fléau.

Cependant, parmi les principaux facteurs qui font obstacle à la lutte contre la corruption au Nigeria, on peut citer l'absence de collaboration et de coordination effectives entre les agences gouvernementales,¹³ la société civile et le monde des affaires. Les meilleures pratiques dans le monde indiquent que le partenariat, appuyé par les pouvoirs coercitifs du gouvernement et de ses agences, aboutit souvent à de meilleurs résultats ou à des changements dans la lutte contre la corruption.¹⁴ La visibilité des efforts anti-corruption a toutefois été accrue, mettant en exergue ceux qui ont donné des résultats positifs sous forme de poursuites judiciaires, de sensibilisation du public et de recouvrement des avoirs. Mais le manque d'indépendance et d'efficacité des agences anti-corruption et de lois d'habilitation pour lutter contre le fléau restent des défis de poids.

En général, l'obstacle majeur aux activités de l'ICPC et même de l'EFCC pour éradiquer la corruption au cours de ces dernières années a été le retrait incessant des charges pénales des dossiers constitués par ces agences sur des personnes haut placées et des membres de la classe politique au pouvoir par le procureur et ministre de la Justice Mohammed Bello

12 Extraits du discours d'investiture du **Général** Muhammadu Buhari. Disponible sur @ <http://www.channelstv.com/2015/04/01/full-text-general-muhammadu-buhari-official-acceptance-speech/>.

13 Les agences gouvernementales comportent notamment les entités suivantes : *Independent Corrupt Practices and other Related Offences Commission; Code of Conduct Bureau et Code of Conduct Tribunal ; Economic and Financial Crimes Commission ; Nigerian Extractive Industries Transparency Initiative ; Technical Unit on Governance and Anti-Corruption Reform; Bureau for Public Procurement; Public Complaints Commission; Police du Nigeria; pouvoir judiciaire; National Assembly Committees on Anti-Corruption, National Ethics, Values and Ethics, Code of Conduct et Public Petitions.*

14 Extraits du document intitulé *Anti-corruption Programming: A Practical Manual*, publié par *Zero Corruption Coalition and Public and Private Development Centre*, en collaboration avec OSIWA, 2008.

Adoke. Ainsi, Adoke, en huit mois d'exercice, a retiré quelque 25 cas concernant de hautes personnalités, s'attirant des critiques de la communauté des droits de l'homme¹⁵.

Par ailleurs, il a été suggéré que pour veiller à la conformité avec les normes internationales (CNUCC et GAFI), la lutte contre la corruption au Nigeria doit s'inscrire dans un cadre législatif prévoyant la transparence et l'obligation redditionnelle du gouvernement ; la volonté politique et l'engagement à lutter contre la corruption ; une stratégie systématique, complète, cohérente, ciblée, publique, non sélective et non partisane ; la protection des lanceurs d'alerte ; la réforme politique pour endiguer la corruption politique, notamment les fraudes électorales ; la réforme des programmes et procédures administratives de fond ; la mobilisation de la réorientation sociale ; l'indépendance des médias ; une rémunération adéquate des travailleurs, reflétant les responsabilités de leurs postes et un salaire décent ; un code d'éthique pour les titulaires de charges publiques ayant des responsabilités politiques, les hommes et femmes d'affaires et les organisations de la société civile (OSC) ; des institutions indépendantes, notamment les commissions électorales, des droits de l'homme et de l'égalité entre les sexes et un mouvement de lutte contre la corruption¹⁶.

La création de l'EFCC et de l'ICPC, ainsi que d'autres initiatives, ne sont pas suffisantes pour endiguer la corruption, essentiellement en raison de l'absence de législation nationale anti-corruption et de stratégie anti-corruption visant à éradiquer ce phénomène. Tant que ces questions, et bien d'autres encore, ne seront pas résolues, la possibilité de gagner la guerre contre la corruption restera très lointaine. La lutte contre la corruption ne peut se gagner dans une société opaque. Il est impératif de faire preuve d'ouverture et de transparence dans la gouvernance. Les agences de lutte contre la corruption (AAC) telles que l'EFCC et l'ICPC doivent avoir le financement suffisant pour pouvoir opérer efficacement, tandis que la question de la limitation du pouvoir juridictionnel doit être revue pour leur donner des pouvoirs presque illimités en matière de poursuites judiciaires. Il faut également que les AAC travaillent en collaboration avec des agences similaires et intensifient les campagnes de sensibilisation sur les méfaits de la corruption, et que dans le même temps les pratiques de corruption soient l'objet de sanctions renforcées à tous les niveaux de gouvernance¹⁷.

Lors de nos recherches sur le terrain dans le cadre de la présente étude, nos interactions avec les organisations de la société civile qui luttent contre la corruption montrent que la plupart d'entre elles estiment que le combat contre la corruption au Nigeria ne peut être sérieusement mené tant que certains changements fondamentaux ne sont pas intervenus, par le biais d'amendements constitutionnels ou législatifs qui affectent les pouvoirs du président à désigner les chefs des agences anti-corruption (*Economic and Financial Crimes Commission, Independent Corrupt Practices and other related offences Commission, Code of Conducts*

15 Nekabari J. N. et Oni A. J. (2012) The Institutional Approach to Anti-Graft Crusade: The Case of Independent Corrupt Practices Commission in Nigeria. *African Journal of Social Sciences*, Volume 2, Numéro 1 (2012) 116-129. www.sachajournals.com.

16 Otiye Igbuzor (14 juillet 2014) posté sur <https://www.facebook.com/otive.igbuzor.1?fref=nf>.

17 Salawu, B. (2007) Towards Solving the Problem of Corruption in Nigeria: The ICPC Under Searchlight, in *European Journal of Social Sciences*, Volume 5, No. 1, pp 83-92.

Bureau et autres agences de lutte contre la corruption). Les représentants de ces agences ont fait valoir que le pouvoir devrait être remis entre les mains du Conseil national de la magistrature, qui fera des recommandations en vue de leur approbation par le Conseil des Etats, et que tant que ce ne sera pas le cas, la lutte contre la corruption restera de pure forme¹⁸.

Les organisations de la société civile, de leur côté, doivent faire preuve d'une tolérance zéro envers la corruption et dissuader la société de rendre hommage et de saluer les personnes corrompues. Plus concrètement, la société civile¹⁹ doit s'acquitter de rôles spécifiques dans le cadre de la campagne anti-corruption, tels qu'indiqués par la Coalition Zéro Corruption (*Zero Corruption Coalition, ZCC*).

B. Le cadre juridique

La Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) est le premier instrument international anti-corruption juridiquement contraignant. Cela signifie que la CNUCC représente le consensus international actuel en matière de lutte contre la corruption. Notons que le gouvernement du Nigeria a ratifié la CNUCC²⁰. Le Nigeria est connu dans le monde entier pour être un pays avec un niveau de corruption extrêmement élevé, ce qui a incité l'ancien Président Olusegun Obasanjo, lors de sa prise de fonction en mai 1999, à présenter son premier projet de loi anti-corruption à l'Assemblée nationale, qui l'a adopté en juin 2000 sous le nom de *Corrupt Practices and Other Related Offences Act*²¹. En vertu de la Section 3(14) de cette loi qui prévoit la création d'une Commission indépendante, l'*Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission (ICPC)* a vu le jour. Le caractère juridique très général et le manque de définition claire de l'ICPC et des autres organes anti-corruption constituent l'un des défis majeurs des organes anti-corruption au Nigeria, de même que l'absence de stratégie nationale de lutte contre la corruption. Les Nigériens réclament de toute urgence une révision des sanctions applicables en cas de corruption au Nigeria.

Allant dans le même sens, certains plaident notamment en faveur de tribunaux spéciaux pour juger des affaires de corruption. Pour ce faire, certains juges ont également avancé

18 Klls Abuja, 26/03/14; FGD Abuja, 27/03/14; Dino Melaye (2014), JONATHAN IS NIGERIA'S MOST CORRUPT PRESIDENT-DINO MELAYE, article de DestinyUgorjipublié le vendredi 25 avril 2014 à l'adresse <http://www.agendang.com/index.php/news/item/102-jonathan-is-nigeria-s-most-corrupt-president-dino-melaye>.

19 La société civile dans ce contexte fait référence à tous les individus, les groupes, les communautés, les organisations ou les entreprises qui se situent en dehors du gouvernement.

20 La CNUCC a pour objectif de promouvoir et de renforcer les mesures de prévention et de lutte contre la corruption effectives et efficaces, de promouvoir, faciliter et appuyer la coopération internationale et l'assistance technique dans la prévention et la lutte contre la corruption, notamment au niveau du recouvrement des avoirs, et promouvoir l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics (voir CBI, 2008/2009).

21 Duru E. J. C. (2012) Nigeria's Anti-Graft Agencies: The Journey So Far, in *Corruption, Governance and Development in Nigeria: Perspectives and Remedies*, édité par Mohammed D., Aluaigba M. T. And Kabir A. Publication Aminu Kano Center for Democratic Research and Training, Mambayya House, Kano, en collaboration avec le PNUD.

que la légèreté des sanctions pour les pratiques de corruption est basée sur les lois existantes et le cadre juridique inadapté. Un exemple typique de l'inadéquation du cadre juridique a été la décision du juge Abubakar Talba, de la cour suprême d'Abuja, prise le 28 janvier 2013 dans l'affaire d'escroquerie aux retraites de la police impliquant un certain John Yusuf, directeur du Bureau des pensions de la police, qui a été inculpé de détournement de fonds et de vol par la Commission EFCC, en vertu de la section 309, Cap 532, du *Penal Code, Laws of the Federal Capital Territory, Abuja, Nigeria, 2007*. Yusuf plaida coupable d'abus de confiance et de conversion frauduleuse de fonds de pension de la police à hauteur de 2 milliards de nairas à des fins personnelles. Le juge du tribunal le condamna à deux ans d'emprisonnement, avec la possibilité de s'acquitter d'une amende de 750.000 nairas pour les trois chefs d'accusation pour lesquels il avait plaidé coupable, alors que chacun des délits pour lesquels il était condamné était passible de deux ans de prison. Dans la mesure où la condamnation était indiscutablement légère et allait contre le fardeau de la preuve, il est évident que le juge a manipulé les dispositions juridiques inadaptées et la faiblesse inhérente au système d'administration de la justice pénale, abusant de son pouvoir discrétionnaire en faveur de l'accusé. La Section 3.9 du *Penal Code* en vertu de laquelle Yusuf a été condamné stipule que « toute personne coupable de détournement criminel sera passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à deux ans, ou d'une amende, ou des deux ».

Le type de sanction qui a été infligé à Yusuf signifie que nous allons continuer à avoir des condamnations sans conséquences et inadmissibles de cette nature, tant que la législation n'aura pas été amendée avec l'introduction de sanctions plus sévères et que le système de justice pénale n'aura été révisé. Ainsi, lorsque la loi stipule qu'une personne coupable de vol doit être condamnée à deux ans de prison, avec la possibilité de s'acquitter d'une amende, il faudrait procéder à un amendement et renforcer cette peine tout en prévoyant également une clause pour la restitution²². Le cadre juridique présente un autre type de difficulté, celui des délais excessifs dans les procédures judiciaires. Il s'agit d'ailleurs peut-être là du plus grand défi en matière de poursuites judiciaires des cas de corruption dans la sphère politique au Nigeria. Ainsi, Dahiru Musdapher, ancien *Chief Justice* (plus haut magistrat) du Nigeria, a déclaré lors de la deuxième Conférence annuelle sur la Réforme de l'Administration de la Justice pénale qui s'est déroulée à Asaba, dans l'État du Delta, au Nigeria, en juin 2012, que pratiquement chaque jugement au pénal, tout particulièrement lorsque pèsent de sérieuses charges de corruption, est à présent précédé d'objections sans fin et de demandes incessantes pour infirmer les charges.

Musdapher a par ailleurs noté que « certains juges, volontairement ou involontairement, contribuent à cet état de fait en manquant à leur devoir de contrôler soigneusement les procédures pénales au sein de leurs tribunaux et en permettant que ces subterfuges et tactiques dilatoires perdurent ». Il est extrêmement difficile de poursuivre en justice des

22 Extraits de l'article intitulé 'Political Corruption and Governance Problems in Nigeria: Understanding the Critical Issues' par Kayode Oladele, chef de cabinet du président de l' EFCC, publié le 19 mars 2014, www.saharareporters.com.

accusés, tout particulièrement pour des affaires de corruption et de blanchiment d'argent. Beaucoup d'avocats de la défense utilisent désormais de façon éhontée des tactiques interminables et la plupart du temps abusives de recours et d'appels interlocutoires, exerçant du chantage et des pressions sur les juges qui ne cèdent pas à leurs tactiques, encourageant ainsi leurs clients à être dans la simulation et la dissimulation aux yeux de la loi²³.

Le Nigeria est partie à certaines conventions et certains protocoles internationaux de lutte contre la corruption. Parmi ces conventions et protocoles, on peut citer notamment la Convention des Nations Unies contre la Corruption, la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et le Protocole de lutte contre la corruption de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Les Etats signataires de ces conventions et protocoles sont notamment tenus de mettre en place des mesures spécifiques pour prévenir la corruption, criminaliser les pratiques de corruption, traduire en justice et sanctionner tous ceux qui se rendent coupables d'actes de corruption et saisir, confisquer et rendre les biens nationaux volés à l'Etat. En outre, les conventions et protocoles contiennent des dispositions élaborées sur les mesures qui permettront de faciliter la participation active de la société civile à la prévention et la lutte contre la corruption. Ainsi, ils contiennent des dispositions prévoyant la promulgation des lois sur la liberté de l'accès aux informations publiques, et des lois sur la protection des lanceurs d'alerte.

Le Cadre de lutte contre la corruption du Commonwealth prévoit explicitement l'indépendance comme condition sine qua non à l'efficacité des institutions anti-corruption. Le paragraphe 21 du Cadre stipule que « les agences chargées de la lutte contre la corruption, telles que le médiateur, les inspecteurs généraux et les commissions anti-corruption peuvent être efficaces si elles sont réellement libres de toute influence de la part du pouvoir exécutif et s'il existe un pouvoir judiciaire fort ». La Banque mondiale, de son côté, a identifié quatre catégories différentes d'institutions dans la lutte contre la corruption, en se basant sur leurs fonctions et sur la branche du gouvernement à laquelle elles rendent des comptes, mais les dispositions les plus complètes par rapport au critère d'indépendance se trouvent dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)²⁴.

L'Article 6(2) de la CNUCC stipule que

Chaque État Partie accorde (à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1 du présent article) l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions, devraient leur être fournis.

23 Ibid.

24 Commission Economique pour l'Afrique (CEA) 2010 ;Rapport sur l'évaluation de l'efficacité et de l'impact des Institutions nationales de lutte contre la corruption en Afrique.

L'Article 36 de la CNUCC est essentiellement une réitération de cette formulation en ce qui concerne les organes chargés de la répression de la corruption. Il précise que chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'il existe un ou plusieurs organes ou des personnes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression. Ce ou ces organes ou ces personnes se voient accorder l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux du système juridique de l'État Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue. Ces personnes ou le personnel dudit ou desdits organes devraient avoir la formation et les ressources appropriées pour exercer leurs tâches²⁵.

Le Nigeria est signataire de tous les traités internationaux pertinents en matière de lutte contre la corruption²⁶, dont la CNUCC. La CNUCC a été incorporée au droit national avec la Loi portant création de la Commission indépendante contre la corruption, *l'Independent Corrupt Practices & Other Related Offences Commission (ICPC) Act*, 2000, et la Commission pour les Crimes économiques et financiers, *l'Economic & Financial Crimes Commission (EFCC) Act*, 2004. La Constitution du Nigeria de 1999 contenait des dispositions portant création du *Code of Conduct Bureau (CCB)*, chargé de la gestion de la déclaration du patrimoine des fonctionnaires. Parmi les autres organes de lutte contre la corruption, on peut citer également la Cellule de renseignement financier, la *Nigerian Financial Intelligence Unit (NFIU)* et le Bureau des marchés publics, le *Bureau of Public Procurement (BPP)*, 2007, ainsi que la Loi sur l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) de 2007. Par ailleurs, le Nigeria a ratifié la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (AUCPCC) et déposé son instrument de ratification auprès de la Commission de l'Union africaine. Il a également ratifié le Protocole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la Bonne Gouvernance.

Tous ces instruments anti-corruption sont mis en œuvre conjointement par les autorités nationales de lutte contre la corruption du Nigeria²⁷. En vertu de la Section 15(5) du Chapitre 2 de la Constitution de 1999 (telle qu'amendée) du Nigeria, qui stipule que « l'État veillera à abolir l'ensemble des pratiques de corruption et des abus de pouvoir », le président alors en exercice Obasanjo a défendu le projet de loi anti-corruption, qui a été adopté par l'Assemblée nationale en 2000 et a entraîné la création de l'ICPC.

25 Voir Article 6(2) et Article 36 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

26 Aucune des conventions ne se retrouve dans les textes législatifs importants du Nigeria. Le Nigeria ne communique pas sur l'examen par les pairs et d'autres questions liées à la gouvernance d'entreprise dans le cadre de la CNUCC et du NEPAD. Le Nigeria procède à une auto-évaluation dans le cadre de la CNUCC, mais en ce qui concerne les autres instruments, le statut est inconnu. La Section 15(2) de la Constitution comprend une disposition spécifique de lutte contre la corruption. Le projet de loi sur les produits du crime, dite *Proceeds of Crimes*, a été adopté mais n'a pas encore reçu l'aval du Président. La Loi sur la Protection des témoins, dite *Witness Protection Law* et la Loi sur les Lanceurs d'alerte, dite *Whistleblowers protection law*, sont pendantes devant l'Assemblée nationale. De larges segments de la société réclament l'adoption de certains des projets de loi.

27 Klls 27/03/14 Abuja.

C. Indépendance et structure organisationnelle

Au Nigeria, le régime de lutte contre la corruption est réglementé essentiellement par la Loi sur les pratiques de corruption et autres délits connexes, dite *Corrupt Practices and Other Related Offences Act* (CPA), 2000, tandis que les efforts déployés dans la lutte contre la corruption reposent sur d'autres textes législatifs, tels que la loi sur l'ICPC, dite *ICPC Act*, 2000, la loi sur l'EFCC, dite *EFCC Act*, 2004, et la loi sur la CCB, dite *CCB Act*, 1999. Ces Agences ont été établies par la loi et l'Assemblée nationale exerce une fonction de surveillance, même si l'ICPC est perçue comme une agence indépendante en raison de la présence d'une disposition dans la législation stipulant que ces agences rendent compte à la Présidence. La question de la nomination, de la suppression, de la sécurisation des mandats et de l'affectation des fonds implique qu'il n'y a aucune garantie d'indépendance au sein des agences. Les agences ne peuvent être démantelées que par l'Assemblée nationale.

Indépendance des agences anti-corruption

L'ICPC est une agence qui relève de la présidence, même si son personnel, en dehors des membres du conseil d'administration, est recruté sous la tutelle de la *Federal Civil Service Commission*, qui veille à ce que le caractère fédéral soit conservé tout au long du processus. La section 3 (10) (14) de la loi portant création de l'ICPC, dite *ICPC Act*, garantit l'indépendance de l'agence et de son personnel, en précisant qu'ils ne sont pas soumis à la tutelle ni au contrôle d'aucune autre autorité gouvernementale dans l'exercice de leurs fonctions. Dans la pratique, la section 3 (10) (14) de la loi portant création de l'ICPC, dite *ICPC Act*, est largement respectée. La Commission a également suffisamment d'autonomie dans la nomination, la suppression et la détermination des conditions d'emploi de son personnel. Les attributions de l'ICPC en matière de prévention et d'éducation sont précisées et représentent une avancée considérable de la stratégie anti-corruption de l'agence. Les entretiens avec des membres de l'agence ont révélé une approche solide, éclairée et proactive en matière de prévention et d'éducation²⁸.

L'EFCC est également une agence qui relève de la Présidence ; son personnel est recruté de manière à ce que le caractère fédéral du pays se reflète dans la structure et que chaque Etat ou région du Nigeria soit représenté. Toutefois, la Loi portant création de l'EFCC (*EFCC Act*) attribue au ministre de la Justice (*Attorney General of the Federation, AGF*) la responsabilité d'édicter les règles et règlements relatifs à l'exercice des devoirs, fonctions ou mandats de la commission établie en vertu de cette loi, ce qui compromet l'indépendance de la commission. Cette disposition donne malheureusement à l'AGF suffisamment de pouvoir pour interférer dans le fonctionnement de la commission. Des rapports attribués à l'un des anciens dirigeants de l'EFCC indiquent que le bureau de l'AGF et la présidence ont interféré dans l'arrestation et la poursuite en justice de certaines personnes haut placées impliquées dans des affaires de corruption. En réponse à cette allégation, le bureau de l'AGF a précisé qu'il se contentait de s'assurer que l'agence anti-corruption amenait les suspects devant le

28 Ibid.

tribunal dans les 24 heures suivant l'arrestation, tel que stipulé dans la Constitution du Nigeria. Peut-être cette directive de l'AGF ne convient-elle pas à l'EFCC, par rapport à sa préparation pour les poursuites judiciaires une fois les suspects arrêtés. Toutefois, si cette allégation portée à l'endroit du bureau de l'AGF s'avère vraie, cela implique que, pour des raisons politiques, l'AGF peut décider d'interférer dans les affaires de la commission en invoquant la section 43 de l'EFCC Act²⁹ qui stipule que « Le ministre de la Justice (Attorney General) de la Fédération peut établir des règles et règlements régissant l'exercice des devoirs, fonctions ou responsabilités de la commission en vertu de cette loi ».

Indépendance du président, des membres, des hauts fonctionnaires et du reste du personnel :

Comme l'a fait remarquer, à juste titre, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en 2010,

une mesure qui entrave l'indépendance de l'EFCC en est une qui autorise le Président à destituer n'importe quel membre de la Commission en cas d'incapacité à s'acquitter de ses fonctions, pour cause d'infirmité physique ou mentale, de faute professionnelle, ou si le Président juge qu'il n'est pas dans l'intérêt de la Commission ou de l'intérêt public que ce membre reste dans l'exercice de ses fonctions. Le pouvoir du Président de destituer un membre, pouvoir qui vraisemblablement inclut aussi le président de la Commission, est considérable et peut être appliqué pour des raisons subjectives. Ce que considère le Président comme n'étant pas de l'intérêt de la Commission ou du public de conserver un membre dans ses fonctions n'est défini nulle part³⁰.

Le président et les membres de l'ICPC constituent trois (3) comités qui surveillent l'exécution des fonctions définies de la Commission. L'ICPC a cinq (5) bureaux opérationnels, deux unités et une équipe spéciale en charge de trois grands axes décrits ci-après. Les départements et unités incluent : une unité d'investigation ; une unité de poursuites, dont la première responsabilité est de travailler étroitement avec les équipes de renseignements et juridiques, d'interroger les suspects, constituer les dossiers et poursuivre les coupables ; une unité de planification, recherche et examen chargée de découvrir les problèmes liés aux cas présumés de corruption, de suivre et examiner les débats sur la corruption, et de définir le plan d'action stratégique de l'organisation en collaboration avec les autres unités ; des départements d'éducation et d'information du public qui se concentrent sur la sensibilisation du public sur les dangers associés à la corruption – l'unité chargée des médias de l'agence travaille aussi dans ce département ; l'unité spéciale du président de la commission ; l'unité des obligations particulières ; l'unité de publication ; et l'équipe pour les procédures accélérées qui travaille sous les directives du bureau du président. Ce dernier a le pouvoir de contrôler, superviser et

29 EFCC Act 2004 (see section 43) ; ECA 2010, op cit ; KIIIs 26/03/2014, Abuja.

30 ECA (2010) op cit.

donner des directives générales pour le fonctionnement efficace de la Commission. A cette fin, il délivre des « ordres permanents », conformément à la Section 7 (1) de la loi portant création de l'ICPC, dite *ICPC Act*. Le secrétaire de la Commission, sous la direction générale du président, est aussi responsable de la conservation des documents de la Commission et de l'administration et du contrôle quotidiens du personnel. Deux services d'appui sont chargés de faciliter cette fonction : Administration et Finances et Comptabilité³¹.

Composition et personnel

Les membres des AAC ne bénéficient pas de la garantie du mandat (inamovibilité), car le Président (Chef de l'État) a le pouvoir de désigner et renvoyer. Ils ne bénéficient pas non plus d'une immunité face aux procédures civiles et pénales pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. L'ICPC est présidé par des magistrats à la retraite qui ne sont connus ni pour leur activisme ni pour leur dynamisme en matière d'initiatives contre la corruption. Le règlement de la fonction publique s'applique maintenant de manière générale pour le recrutement, la promotion, la sanction et les problèmes de ressources humaines, au sein des AAC. Il existe un code de conduite pour les officiers publics, malheureusement ce document est aujourd'hui obsolète et a besoin d'être révisé pour y intégrer les réalités actuelles. L'UNCAC est claire sur les questions d'influence indue, mais en raison de la nature des désignations, on observe généralement que les personnes désignées prennent des mesures en fonction de la personne qui les a nommées. Les articles 6 et 36 de l'UNCAC prévoient la nécessité de l'État Partie d'assurer l'existence d'un ou plusieurs organes de prévention et lutte contre la corruption :

Chaque État Partie accorde à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1 du présent article l'indépendance nécessaire, (...) pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue.

De plus, dans l'article 11 du paragraphe 2 de l'UNCAC, sur les mesures relatives aux services judiciaires et de poursuite, il est indiqué que les États Parties, compte tenu de l'indépendance de l'institution, doivent prendre des mesures pour prévenir les possibilités de corruption parmi ses membres et pour renforcer l'intégrité de ces derniers³².

Les AAC ont grandement profité de partenaires internationaux comme l'Office des Nations Unies pour le Contrôle des Drogues (UNODC) qui offre des formations spécialisées aux agences. En fait, la plupart des formations pour les AAC proviennent de donateurs. Les formations au sein des AAC sont transparentes et souvent utilisées en tant que récompenses, elles sont parfois vues comme profitant à ceux qui sont loyaux envers leurs employeurs. Les salaires sont plutôt corrects mais pas assez attractifs et un

³¹ Ibid.

³² Extrait de *Comments on India's Lokpal Bill 2010*, et pour plus de détails, voir www.snap-undp.org/.../Comments%20on%20Lokpal%20Bill.doc.

mouvement semble se dessiner pour que la grille des salaires de la Central Bank of Nigeria serve de modèle pour les salaires du personnel de ces agences.

Nomination et structure administrative

L'EFCC est une commission composée d'un conseil d'administration dirigé par un président et des membres parmi lesquels des responsables des agences gouvernementales compétentes nommés d'office. Le président de la commission et les membres sont nommés par le Président de la République et la nomination doit être approuvée par le Sénat. Parmi les membres du conseil de l'EFCC, on retrouve :

- le président exécutif de l'EFCC ;
- le gouverneur de la Banque Centrale du Nigeria ;
- un représentant de chacun de ces Ministères Fédéraux : Affaires Étrangères, Finances et Justice ;
- le président du service chargé au plan national de la lutte contre le trafic illicite des drogues (*National Drug Law Enforcement Agency*) ;
- le directeur général de l'Agence Nationale de Renseignements ;
- le directeur général du département lié à la sécurité de l'État ;
- le responsable d'état civil de la *Corporate Affairs Commission* ;
- le directeur général de la *Securities and Exchange Commission* ;
- le directeur général de la *Nigeria Deposit Insurance Corporation* ;
- un commissaire aux assurances ;
- le chef du service postal du Nigéria (*Postmaster General*) ;
- le président de la NCC (*Nigerian Communication Commission*) ;
- le contrôleur général du service des douanes nigérian ;
- le contrôleur général du service d'immigration nigérian ;
- l'inspecteur général de police ;
- quatre éminents Nigériens avec une expérience professionnelle dans l'une des disciplines suivantes : finances, opérations bancaires, comptabilité ; et
- un secrétaire de la commission.

Sur la base de la désignation et des critères de recrutement, la tradition veut que le président de l'EFCC soit un officier supérieur de la police en service, alors que les hauts fonctionnaires et le reste du personnel sont recrutés comme les autres agents publics, principalement parmi les forces de la police nigérienne (*Nigeria Police Force*) ou d'autres services paramilitaires, et parmi la population. Le processus de désignation et de recrutement prend en compte la non affiliation à un parti politique, l'impartialité, la neutralité, l'intégrité et la compétence des personnes qui occupent des postes au conseil et de hautes responsabilités au sein de l'agence.

Au début, le public percevait les désignations au sein de l'organisation comme biaisées par le népotisme et le favoritisme. Dès que Mallam Nuhu Ribadu a été désigné comme le premier responsable de l'agence par le Président, il a pris en charge la désignation du reste du

personnel. Immédiatement après sa destitution, une brève période d'intérim a été assurée par un ancien adjoint de Ribadu, Ibrahim Lamorde, pendant quelques semaines, après lesquelles Farida Waziri a été désignée pour remplacer Ribadu comme responsable principale en 2008. Des critiques prétendent que, sous Waziri, le travail de lutte contre la corruption de l'EFCC a avancé de façon timide et léthargique en comparaison avec le mandat de Ribadu. Le mandat de Farida Waziri a été marqué par l'instabilité. Beaucoup de ceux qui la critiquent allèguent qu'elle a été inefficace et incompétente et l'accusent d'avoir eu des relations étroites avec des personnalités politiques corrompues et d'avoir ralenti les cas sensibles qui allaient à l'encontre de personnalités politiques puissantes³³. Son mandat s'est arrêté subitement en novembre 2011, quand Ibrahim Lamorde a été désigné à la tête de l'agence jusqu'au 9 novembre 2015.

L'ICPC a une commission se compose d'un président, 5 membres du conseil et un secrétaire désignés par le Président du Nigeria. Les hauts fonctionnaires et le reste du personnel sont recrutés par le conseil. L'effectif total de la commission représente plus de 300 personnes qui travaillent dans les bureaux de l'ICPC à travers le Nigeria. Les membres du conseil sont choisis et nommés parmi des Nigériens honorables et de bonne réputation (sans affiliation à un parti politique comme stipulé dans la loi portant création de l'ICPC, dite *ICPC Act*), la seule condition pour être employé à la commission étant d'avoir un diplôme d'un institut d'études supérieures au Nigeria. Les membres du conseil et le personnel de la commission n'ont pas droit à l'immunité face à des poursuites si elles s'avèrent nécessaires. L'ICPC se compose de deux structures.

Les départements et unités de la commission incluent : l'investigation ; les poursuites ; la planification, la recherche et l'examen ; l'éducation et l'information du public ; l'unité spéciale du président ; l'unité des obligations particulières ; l'unité de publication et l'équipe des procédures accélérées.

Le président a le pouvoir de contrôler, superviser et donner des directives générales pour le fonctionnement efficace de la commission. A cet effet, il délivre des "ordres permanents", conformément à la Section 7 (1) de la loi portant création de l'ICPC, dite *ICPC Act*. Le secrétaire de la commission, sous la direction générale du président, est responsable de la conservation des documents de la commission et de l'administration et du contrôle quotidiens du personnel. Deux (2) services d'appui sont chargés de faciliter cette fonction : Administration et Finances et Comptabilité³⁴. Voir l'annexe 2 pour la charte organisationnelle de l'ICPC.

Garantie du mandat

EFCC : Hormis le président et le secrétaire, tous les autres membres du conseil sont des membres à temps partiel. Le président et les membres de la commission, autres que les membres nommés d'office, ont un mandat de quatre ans et peuvent être nommés à nouveau pour un autre mandat de quatre ans³⁵. Le mandat des hauts fonctionnaires et du reste du

33 Ibid.

34 Plus de détails sur : <http://icpc.gov.ng/icpc-structure/#sthash.8G3S20PE.dpuf>.

35 EFCC Act 2004 (sections 1 (2) ; 2 (1, 2, 3) ; 3 (1, 2) ; KIs 25-27 mars 2014, Abuja.

personnel se base sur la loi pour le régime de retraite du service public : il faut soit avoir accompli 35 ans de service actif, soit avoir atteint l'âge de 65 ans. Cela implique aussi que les membres de l'agence et le personnel se conforment au Code de conduite du service public du Nigeria qui comporte des normes éthiques et régule les conflits d'intérêt.

ICPI : Le mandat du président diffère de celui des autres membres : cinq ans pour le président et quatre ans pour les autres membres. Le président peut être nommé à nouveau pour un autre mandat, mais n'est plus éligible ensuite. Le même principe s'applique aux autres membres du conseil. Toutefois, la Section 3 (8) de la loi portant création de l'ICPC, dite *ICPC Act*, assure que le président et les membres ont une garantie importante de maintien dans leurs fonctions de cinq ans et quatre ans respectivement, et ne peuvent être destitués par le Président de la République sans les deux tiers de la majorité du sénat. Le secrétaire de la commission est désigné par le Président. La Commission a les pouvoirs de désigner, déployer, discipliner et déterminer les conditions de service de son personnel. La Section 3 (14) de la loi portant création de l'ICPC, dite *ICPC Act*, consacre l'indépendance de la Commission : « la Commission, dans l'exercice de ses fonctions en vertu de cette loi, ne peut être sujette à la direction ou au contrôle d'une toute autre personne ou autorité »³⁶.

Ressources humaines : le personnel d'appui de l'agence

Comme souligné plus haut, le personnel d'appui de l'EFCC, personnel administratif des opérations inclus, est recruté principalement parmi la *Nigeria Police Force*, le *Directorate for Security Services*, et les citoyens diplômés de disciplines diverses comme le droit, la psychologie, la sociologie, la criminologie, les sciences politiques, etc.

Concernant la rémunération, nous n'avons pas réussi à vérifier les salaires exacts du personnel de l'AAC parce qu'ils ne sont pas vraiment divulgués,³⁷ au vu de la difficulté à obtenir l'application de la loi sur la liberté de l'information, dite *Freedom of Information (FoI) Act*³⁸ par le biais d'une demande à la commission chargée de la mobilisation et de la fiscalité, *Revenue Mobilisation and Fiscal Commission (RMFC)*. Le fait est que le processus pour obtenir des informations sur leurs salaires est frustrant et classé secret. Cependant, avec le groupe de discussion tenu à Abuja avec les organisations de la société civile qui travaillent sur la lutte contre la corruption, on a pu obtenir un consensus général selon lequel les

36 Ibid

37 Pendant les recherches sur le terrain, quand j'ai posé la question de la rémunération des hauts fonctionnaires de l'ICPC et de l'EFCC, j'étais été choqué qu'on me donne la même réponse : « Non. C'est classé. Vous ne pouvez les obtenir qu'au siège de la RMFC ou de l'ICPC. ». (Anonyme, Klls, Abuja, 2014)

38 Deux évaluations séparées du Public and Private Development Centre (PPDC) et de Right to Know (R2K) montrent que les institutions publiques au Nigeria sont restées muettes aux demandes faites en vertu de la loi sur la liberté de l'information, dite Freedom of Information Act. Cette loi (FoI Act), promulguée en 2011 par le Président de l'époque, Goodluck Jonathan, est entrée en vigueur pour autoriser l'accès aux archives et à l'information publique. Mais les institutions ont continué à ignorer les dispositions de la loi. Une évaluation de Right to Know publiée lundi montre que 39 institutions gouvernementales évaluées n'ont pas respecté la publication spontanée – archives disponibles sur demande - une obligation légale sous le FOI Act. Aucune institution nigériane n'a obtenu « même 20 pour cent de conformité », selon l'étude menée entre février et décembre 2014 (Premium Times, 30 septembre 2015).

salaires des membres de l'AAC sont bien meilleurs que ceux des autres agents publics, mais il n'existe pas de preuve pour le confirmer.

Quoi qu'il en soit, en 2012, des agents de l'EFCC auraient critiqué les déductions faites sur leurs salaires et allocations et considéraient que ces dernières affectaient considérablement le moral du personnel. Les informations alors réunies ont montré que 40% des allocations du personnel de l'EFCC avaient été déduites de leurs salaires sans explication³⁹. De plus, le Comité Présidentiel sur la réorganisation de la police nigériane a été choqué par le fait que le salaire de l'inspecteur général de police (IGP) soit très maigre, comparé à celui de l'EFCC. Alors que l'inspecteur général de police gagne 711 498,00 NGN (environ 3.500 US\$) par mois, le président exécutif de l'EFCC gagne 1,5 millions NGN (environ 7.500 US\$) par mois. Cette disparité de salaire ne reflète pas la haute responsabilité attachée au poste d'inspecteur général de police. Alors que dans la hiérarchie de la *Nigeria Police Force*, le rang du président de l'EFCC (un officier de police en service) est inférieur à celui de l'IGP⁴⁰.

La structure de l'ICPC, comme énoncée dans la Section 3 (3) de la loi portant sa création, dite *ICPC Act*, en 2000, se compose d'un président et de 12 membres sélectionnés dans chacune des six zones géopolitiques du pays⁴¹. Cependant, le groupe de discussion et les entretiens menés ont confirmé qu'en réalité l'équipe de l'ICPC est composée de 7 membres, du président, du secrétaire et de 5 membres du conseil⁴². La désignation des membres de la Commission est répartie selon les catégories suivantes de Nigériens, comme décrite par la loi :

- Un officier de police à la retraite au rang ou au-dessus du rang de commissaire de police ;
- Un avocat avec au moins 10 ans d'expérience ;
- Un juge d'une cour supérieure à la retraite ;
- Un agent public au rang ou au-dessus du rang de directeur ;
- Une femme ;
- Un jeune qui a entre 21 ans et 30 ans au moment de sa désignation ; et
- Un expert-comptable.

La loi portant création de l'ICPC, dite *ICPC Act*, stipule que le président et les membres de la Commission, qui doivent être des personnes reconnues intègres, sont désignés par le Président de la République sur confirmation du Sénat et ne peuvent pas commencer l'exercice de leurs fonctions avant d'avoir déclaré leurs actifs et passifs, comme prescrit par la Constitution de la République Fédérale du Nigeria.

39 Ronald Mutum (2012) Nigeria: EFCC Operatives Condemn Deduction of Allowances. *Daily Trust Newspaper*, 31 janvier 2012.

40 KII, 05/03/15 Abuja.

41 Plus de détails sur : <http://icpc.gov.ng/icpc-structure/#sthash.Xnrwr7IO.dpuf>.

42 Voir : <http://icpc.gov.ng/icpc-board-members/#sthash.BWLHItKT.dpuf>.

La Section 3 (5) de la loi spécifie plus loin que la rémunération des membres de la Commission⁴³ doit être déterminée par la commission chargée de la mobilisation et de la fiscalité (RMFC). La Section 27 (3) de la loi anti-corruption donne le pouvoir à l'ICPC de démarrer de façon indépendante une investigation à la réception d'un quelconque rapport à partir duquel un officier aurait des raisons de suspecter qu'une infraction à la loi a été commise⁴⁴.

L'ICPC a essayé de surenchérir sur la lutte contre la corruption au Nigeria ces derniers temps avec l'établissement d'une académie anti-corruption connue sous le nom d'*Anti-corruption Academy of Nigeria (ACAN)*. L'ACAN est une institution de formation et renforcement des capacités de la Commission. Sa création représente une mesure audacieuse prise par l'ICPC ces dernières années pour renforcer la lutte contre la corruption, à travers une offensive plus structurée, déterminée et concertée. Il s'agit aussi en partie du respect de l'engagement du Nigeria dans le cadre de l'initiative mondiale pour éradiquer ce fléau, puisque l'Académie est un instrument crucial nécessaire à la bonne mise en place de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (UNCAC) dans le pays. L'Académie a commencé ses opérations en novembre 2014, deux ans après la date prévue pour son lancement en raison de contraintes budgétaires. Elle est désignée pour atteindre et éduquer non seulement les parties prenantes essentielles dans la lutte anti-corruption mais aussi la population en général. Ce désir est traduit par une orientation globale plus marquée sur les mécanismes de prévention pour la lutte contre la corruption à travers une sensibilisation et une éducation proactives de toutes les parties prenantes sur les problèmes d'éthique et d'intégrité ainsi que sur le respect des règles établies. Le mandat de l'ACAN est formulé selon cinq objectifs clés :⁴⁵

- Son premier devoir est de former le personnel de l'ICPC à relever les défis contemporains sur la lutte anti-corruption et de renforcer les opérations de la Commission. Ce faisant, elle va renforcer les capacités du personnel pour exécuter efficacement le plan stratégique de la Commission selon ces domaines d'opération incluant l'investigation, les poursuites, le recouvrement des biens, l'éducation et l'information du public.
- Engager les ministères, départements et agences dans le secteur public, et les entreprises dans le secteur privé, comme les personnes morales, les organismes professionnels et autres pour faire face aux problèmes de la corruption au sein de leurs propres domaines d'opérations. Cela implique la mise en place de séminaires et ateliers pour présenter les secteurs enclins aux pratiques de corruption. L'Académie travaille déjà

43 Le salaire du personnel de l'ICPC est relativement bon (il en est de même pour l'EFCC contrairement à la CCB) comparé à celui d'autres agents publics qui travaillent dans les ministères, départements et agences du gouvernement (FGD, Abuja, 2014).

44 ECA (2010) op cit ; Klls 28/03/14, Abuja.

45 Extrait du *Nation Newspaper*, 1^{er} mars, 2015.

sur la formation d'unités anti-corruption (*Anti-Corruption Units*, ACTU) dans les ministères, départements et agences.

- Dispenser des cours spéciaux qui mèneront à la certification de professionnels anti-corruption. Pour les concrétiser, l'Académie va collaborer avec des universités et d'autres institutions académiques importantes au Nigeria et à l'étranger pour organiser des programmes d'études supérieures jusqu'au niveau master ciblés pour les professionnels du secteur anti-corruption afin d'améliorer leurs connaissances et compétences.
- S'engager dans la production et la diffusion des connaissances. L'Académie possède une unité de recherche qui développe déjà une politique de recherche sur les problèmes liés à la corruption. Cette politique facilitera l'accès à l'information sur ces problèmes. Elle s'appuie sur des installations modernes d'apprentissage en ligne.
- Créer un réseau et établir des liens avec des institutions engagées dans la formation spécialisée de professionnels des secteurs public et privé. Ces dernières incluent les instituts de formation à l'industrie de la banque et des finances, les métiers de la communication, les professions juridiques et le secteur public, entre autres.

Formation du personnel des agences :

Le personnel de l'EFCC suit des formations régulières au sein de l'agence et à l'extérieur. Il existe des opportunités de formations externes, voire à l'étranger, où les agents sont envoyés pour acquérir plus de connaissances et de compétences afin de progresser sur leur poste. Malheureusement, on observe des abus liés à ces formations : la plupart des bénéficiaires sont ceux qui se trouvent être dans *les bonnes grâces* de leurs supérieurs et ne sont pas toujours les plus méritants. Certains agents formés sur un domaine spécifique, comme l'investigation scientifique, sont transférés à d'autres unités ou dans d'autres lieux où leur formation n'est pas pertinente. D'ailleurs, une histoire pathétique circulait au sujet de quelques agents envoyés du Nigeria aux États-Unis, qui ont passé trois semaines à chercher le lieu de formation et qui apparemment sont rentrés sans avoir reçu de quelque formation. Ils n'ont pas été sanctionnés à cause de la protection de leurs supérieurs. Cependant, la plupart de ces formations sont prises en charge par des partenaires de développement internationaux comme l'Office des Nations Unies pour le Contrôle des Drogues (UNODC).

Le soutien de l'UNODC et de l'Union Européenne a grandement amélioré les connaissances et la capacité opérationnelle de l'EFCC, en particulier dans les unités clés de l'agence : l'unité d'informatique (IT), la cellule de renseignement financier (*Nigeria Financial Intelligence Unit*, NFIU), l'institut de formation et de recherche (TRI) de l'EFCC, l'unité d'investigation, l'unité de médias et de la communication. Ci-après, certains des avantages des formations.

- L'expertise informatique (IT) qui a été développée parmi le personnel de l'agence pour maintenir la composante informatique de l'EFCC. Le projet lui a aussi fourni un système informatique de pointe et a aidé au développement et à la mise en place d'applications de données spécialisées personnalisées, dont goAML, goIDM et goCASE⁴⁶ utilisées respectivement pour la gestion des dossiers, l'analyse des renseignements financiers et la coordination des donateurs.
- Le projet de l'UNODC a permis la construction de l'Institut de formation et de recherche de l'EFCC. Cette réalisation permet à l'EFCC d'avoir un institut où les capacités opérationnelles de l'agence sont renforcées et qui offre une formation spécialisée au personnel et aux responsables du management.
- L'une des interventions clés du projet inclut la création d'un laboratoire scientifique et l'accompagnement de son personnel. Le projet a démarré un programme d'accompagnement scientifique dédié audit laboratoire et qui est devenu un modèle pour d'autres services d'accompagnement de l'unité d'investigation de l'EFCC.
- Le projet a aussi renforcé la capacité du personnel de l'EFCC dans les techniques de recherche grâce au développement et la mise en place d'un programme de formation et au recrutement de chercheurs expérimentés pour travailler avec le personnel et l'accompagner.
- L'unité des médias et de la communication est bien équipée avec les installations nécessaires à la bonne exécution de ses fonctions⁴⁷.

Le personnel de l'ICPC reçoit aussi des formations localement et à l'international. Afin de soutenir les efforts pour l'amélioration de la capacité humaine de l'agence, l'UNODC en collaboration avec l'Union Européenne (UE), a soutenu la mise en place de l'académie anti-corruption de l'ICPC. Des experts y sont envoyés pour renforcer les capacités du personnel selon leurs diverses compétences et unités d'opérations. Les agents ont aussi des opportunités de formations à l'étranger où ils sont envoyés pour acquérir plus de connaissances et de compétences afin de progresser dans leur poste et d'améliorer leur productivité.

46 goAML signifie *government office Anti-Money Laundering software* ; goIDM signifie *government office Infrastructure and Data Centre Model* ; et goCASE signifie *government Investigation & Intelligence Case Management software*.

47 Extrait du rapport d'évaluation finale du projet EU-UNODC NGS08 « *Support to the Economic and Financial Crimes Commission (EFCC) and the Nigerian Judiciary* » rédigé par Pieter du Plessis, Chijioko K. Iwuamadi et Bolanle Omotoso, 2010. Disponible sur : http://www.unodc.org/documents/evaluation/ProEvals-2009/ProEvals-2010/NGA_S08_Final_Evaluation_Report_complete_rev.pdf.

Code de conduite

La Constitution de la République Fédérale du Nigeria de 1999 comporte quelques dispositions anti-corruption qui gouvernent la conduite des agents publics. On retrouve ces dispositions dans le *Code of Conduct for Public Officers* dans la partie I de la cinquième annexe de la Constitution. Le manquement ou l'atteinte à un quelconque aspect du Code de conduite n'est pas considéré comme une infraction pénale ; néanmoins, comme il s'agit d'une enfreinte à la loi, des pénalités et sanctions sont prévues. En général, un agent public n'a pas le droit de se mettre dans la position où ses intérêts personnels entrent en conflit avec ses devoirs et responsabilités. Un agent public ne peut pas être payé pour une fonction publique s'il est déjà rémunéré pour l'exercice d'une autre fonction publique. Un agent public à temps plein ne doit pas s'engager ou participer à la gestion ou la direction d'une entreprise, d'une profession ou d'un commerce privés, mais peut s'engager dans l'agriculture. Un agent public ne doit pas demander ou accepter un bien ou des avantages d'une quelconque nature pour lui ou toute autre personne pour avoir exercé ou omis d'exercer ses fonctions.

C'est également une infraction qu'un particulier offre à un agent public un quelconque bien, cadeau ou avantage quelle qu'en soit la nature, comme incitation ou pot-de-vin pour obtenir une faveur ou une décharge en sa faveur des devoirs de l'agent public. Certains aspects du Code ne s'appliquent qu'à certaines catégories d'agents publics. Par exemple, les fonctionnaires de haut rang qui occupent des positions politiques ont l'interdiction d'accepter un prêt ou un avantage quel qu'en soit sa nature de la part d'une entreprise privée, d'un entrepreneur ou d'un homme d'affaires. Cette disposition s'applique au président ou vice-président, au gouverneur ou gouverneur adjoint, aux ministres du Gouvernement de la Fédération et aux commissaires du gouvernement d'un État. Elle s'applique aussi à tout autre agent public en poste de secrétaire permanent ou chef d'une quelconque entreprise publique, université, ou autre entité parapublique. Les agents publics à la retraite sont aussi liés par le Code. Par exemple, un agent public ne doit pas, après son retrait de la fonction publique et alors qu'il reçoit une pension des fonds publics, accepter plus d'une position rémunérée en tant que président, directeur ou employé d'une entreprise possédée ou contrôlée par le gouvernement ou toute autre autorité publique. Cependant, il relève de la fonction des agences anti-corruption concernées (comme l'ICPC et la CCB) de s'assurer du respect de ce Code par les titulaires de charges publiques. Ces agences sont aussi responsables de poursuivre les agents défaillants et les institutions qui tolèrent que leur personnel ne respecte pas le Code.

La violation du Code est soumise à des mesures dictées par une institution spéciale : le *Code of Conduct Tribunal* (CCT). Les sanctions incluent, sans toutefois s'y limiter : perte des fonctions ou du siège dans les assemblées législatives ; disqualification d'une assemblée législative et d'un emploi dans la fonction publique pour une période ne pouvant pas excéder dix ans ; saisie et confiscation de toute propriété acquise à travers l'abus de fonctions ou la corruption. Ces sanctions sont sans préjudice des sanctions prévues par une autre loi selon laquelle la violation est aussi une infraction pénale.

La faiblesse des agences anti-corruption à atteindre des résultats positifs dignes de la confiance des Nigériens a entraîné une perte de confiance dans ces agences. Par exemple, les opinions de la plupart des participants aux groupes de discussion (la communauté universitaire) soulignent le fait que les institutions anti-corruption au Nigeria ne sont pas bien établies et organisées, alors que le personnel de l'agence semble avoir une certaine capacité à lutter efficacement contre la corruption. Selon l'opinion générale, la lutte contre la corruption a déjà été mise en échec à cause de la multitude d'agences anti-corruption existantes. Le nombre de ces agences doit être réduit à au moins une agence anti-corruption fonctionnelle⁴⁸.

D. Pouvoirs et fonctions

Les nombreuses agences de lutte contre la corruption au Nigeria sont généralement considérées comme étant en compétition ou en conflit les unes avec les autres. Toutefois, les AAC ont un mandat clairement défini en termes de prévention, de sensibilisation et d'éducation du public en matière de lutte contre la corruption. Il est important que les AAC sensibilisent le public au fait qu'elles sont davantage que de simples agences de lutte contre la corruption financière. Depuis le 29 mai 2007, le gouvernement nigérian a constamment proclamé son respect pour l'état de droit et la régularité des procédures. On peut en fait noter que le rythme des poursuites en justice des fonctionnaires corrompus de l'ancien régime a ralenti depuis 2011⁴⁹. Certains érudits et experts ont même indiqué que la menace la plus grave pesant sur les campagnes anti-corruption provenait de l'effet combiné d'une rancœur rampante au sein des élites et des intrigues politiques, avec en toile de fond les pratiques de corruption qui sont le reflet de pathologies socio-politiques plus profondes caractéristiques des Etats postcoloniaux. Certains observateurs aguerris ont également avancé que ces pathologies étaient les manifestations des structures de domination de l'élite politique⁵⁰.

En vertu de la loi anti-corruption (*Corrupt Practices Act – CPA*), l'ICPC avait notamment pour mandat d'enquêter et de traduire en justice les personnes soupçonnées d'avoir violé la loi CPA ou toute autre loi interdisant la corruption, d'étudier les pratiques, systèmes et procédures des organes publics pour orienter et superviser l'examen desdits organes dans la mesure où ils contribueraient à la corruption ou la faciliteraient et de sensibiliser le public en l'amenant à adhérer à la lutte contre la corruption. La loi anti-corruption stipule que le président de l'ICPC et les autres membres de la commission sont nommés par le Président

48 FGD, Nsukka, 02/04/14.

49 Jibrin Ibrahim (2008) "1999-2007: Deceptive Years of the Anti-Corruption War in Nigeria" Message de solidarité au Nigerian Labour Congress, Civil Society Rally on the intensification of the war against corruption, National Assembly, Abuja, 8th mai 2008.

50 Wale Adebawo and Ebenezer Obadare (2011), 'When Corruption Fights Back: Democracy and Elite Interest in Nigeria's Anti-corruption War'. *Journal of Modern African Studies*, 49, 2 (2011), pp. 185 – 213. Cambridge University Press, United Kingdom.

du Nigeria après confirmation du Sénat et qu'ils peuvent être révoqués par le Président agissant sur demande approuvée par une majorité aux deux-tiers du Sénat⁵¹.

D'un autre côté, l'EFCC, en tant que cellule désignée de renseignement financier, a mandat pour coordonner les diverses institutions chargées de lutter contre le blanchiment d'argent et de faire appliquer l'ensemble des textes législatifs relatifs aux crimes et délits économiques et financiers. La Loi dite *EFCC Act*, qui a porté création de l'EFCC, donne suffisamment de pouvoir à ladite commission pour intervenir dans les enquêtes et les poursuites judiciaires des affaires de corruption.

Le pouvoir judiciaire est très souvent accusé de partialité dans le traitement des affaires de corruption lors des procédures judiciaires. D'après le président à la retraite de la Cour fédérale d'appel d'Abuja, Ayo Salami, la corruption au sein du système judiciaire est réelle et elle a nui au système. Toutefois, il convient de noter que tous les membres du personnel judiciaire ne sont pas corrompus et malhonnêtes⁵². Quoiqu'il en soit, le mandat des AAC est sans ambiguïté en ce qui concerne les enquêtes. Les procédures sont soumises à des délais qui ne sont pas respectés dans la pratique. Concernant les relations avec le parlement, la collaboration est établie d'un point de vue constitutionnel mais dans la réalité, elle peut s'avérer conflictuelle et la surveillance exercée par le parlement s'avérer faible. Les relations entre les AAC et la Police existent, mais elles ont été extrêmement tendues. Des tensions sont apparues notamment entre la police et l'EFCC depuis sa création, car certaines des activités de l'EFCC sont similaires à celles du service des fraudes de la Police.

Autres responsabilités des AAC établies par la Constitution

EFCC : Les prérogatives de l'EFCC telles que fixées par la loi comprennent l'enquête, la prévention et la poursuite en justice des responsables d'actes tels qu'ils s'engagent dans des « activités de blanchiment de capitaux, détournement de fonds, pots-de-vin, pillage et toute forme de pratique de corruption, trafic illicite d'armes, contrebande, traite des personnes et travail des enfants, commerce illégal de produits pétroliers, exploitation minière illégale, évasion fiscale, malversation dans le change des devises notamment contrefaçon de monnaie, vol de propriété intellectuelle et piraterie, manipulation de la libre concurrence, rejet de déchets toxiques et marchandises prohibées » (Section 46, Loi portant création de l'EFCC, dite *EFCC Establishment Act*, 2004).

La Commission est également chargée de l'identification, la détection, le gel, la confiscation ou la saisie des produits dérivés d'activités terroristes. L'EFCC a une unité intitulée Cellule nigérienne de renseignement financier (Nigerian Financial Intelligence Unit, NFIU), qui est responsable de la collecte des déclarations de transactions suspectes

51 Section 3(6) de la loi anti-corruption CPA. Information fournie par la Commission économique pour l'Afrique (ECA) 2010 ; Report on Assessing the Efficiency and Impact of National Anti-corruption Institutions in Africa. Voir également la loi portant création de l'ICPC, *ICPC Act* (2000).

52 Déclaration du Président à la retraite de la Cour d'appel, Ayo Salami, cité par Success Nwogudans un article intitulé 'Salami Accuses Judges of Aiding Corruption'. *The Punch Newspaper*, Mercredi 9avril 2014.

des institutions financières et non-financières désignées, de leur analyse et de leur diffusion à l'ensemble des agences gouvernementales compétentes et aux autres cellules de renseignement financier à travers le monde⁵³. Outre les autres textes législatifs relatifs aux crimes économiques et financiers, notamment le *Criminal Code* et le *Penal Code*, l'EFCC est habilitée à faire appliquer toutes les lois contre la corruption et le blanchiment d'argent d'avant 1999. Les sanctions prescrites par la loi portant création de l'EFCC, dite *EFCC Establishment Act*, comprennent toute une palette combinant le paiement d'une amende, la saisie des avoirs et une peine de prison allant jusqu'à cinq ans, selon la nature et la gravité du délit. La condamnation pour financement du terrorisme et activités de terrorisme est passible d'une peine d'emprisonnement à vie⁵⁴.

En réalité, le bon fonctionnement de l'EFCC et l'obtention de résultats positifs sont quelque peu entravés par les procédures judiciaires. Ainsi, en juin 2007, un ancien gouverneur a été autorisé par la Haute Cour d'un Etat du Nigeria à faire valoir son droit fondamental à la liberté personnelle et à un procès équitable. Cette autorisation a pris la forme d'une suspension d'action en attendant l'examen de la demande. Toutefois, l'enquête sur la plainte relative à son implication dans un sabotage économique grave a conclu que l'ancien gouverneur était accusé devant la Haute Cour fédérale de 107 chefs d'inculpation par l'EFCC. Les avocats de l'accusé ont dénoncé l'agence anti-corruption au Procureur Général de la Fédération et ministre de la Justice de l'époque, M. Mike Aondoakaa (SAN). Dans sa réponse à la requête, le ministre de la Justice a indiqué que l'accusation portée contre l'ancien gouverneur constituait un outrage puisque la permission avait été destinée à faire office de suspension d'action pour l'application de la mise en œuvre des droits fondamentaux de l'ancien gouverneur. Convaincu que l'avis du ministre portait atteinte à l'état de droit, Femi Falana a recommandé à l'EFCC de poursuivre la procédure judiciaire pénale. Son avis est resté attaché à l'affaire *Nzewi & Ors. v. Commissioner of Police (2002) 2 HRLRA 156*, dans laquelle il a été retenu que : « Il est clair que l'intention de la Cour dans cette décision est que les demandeurs ne doivent pas être arrêtés, sauf s'il y a une base légale ou une justification ».

On ne peut pas en déduire que l'ordonnance de la Cour accordait aux demandeurs une immunité générale ou une assurance par rapport aux procédures judiciaires ou au recours dans les cas appropriés.

L'ordonnance n'était pas conçue et ne pouvait pas avoir été conçue pour placer les demandeurs, ou une institution ou une personne quelconque au-dessus de la loi. Ce que cette ordonnance signifiait implicitement était que, tant que ces personnes vauquaient à leurs affaires en toute légalité et en toute quiétude et tant qu'elles continuaient à respecter la loi, leurs droits fondamentaux tels que figurant dans la Constitution restaient inviolés

53 Raimi, L. Suara, I. B. Et Fadipe, A.O. (2013) Role of Economic and Financial Crimes Commission (EFCC) and Independent Corrupt Practices & Other Related Offences Commission (ICPC) at Ensuring Accountability and Corporate Governance in Nigeria. *Journal of Business Administration and Education*, Volume 3, Number 2, 2013, 105-122.

54 Ribadu, Nuhu (2006) Economic and Financial Crime Commission (EFCC). Présentation devant la Commission pour le Développement international du Congrès des Etats-Unis, Washington, DC, 18 mai.

et garantis. Aucun tribunal ne peut rendre une ordonnance capable de transformer un citoyen en hors la loi. Rien dans l'ordonnance du tribunal n'interdit à la police de remplir ses fonctions normales et aucun tribunal se prononcera dans ce sens, car cela peut entraîner un effondrement total de la loi et de l'ordre ». Le tribunal de première instance et la Cour d'appel ont tous deux écarté l'objection préliminaire de l'ancien gouverneur au motif que l'EFCC ne commettait aucun outrage au tribunal de première instance. La bataille juridique s'est à présent déplacée devant la Cour suprême, où le recours interlocutoire interjeté pourrait ne pas faire l'objet d'une décision avant plusieurs années. Ce type d'abus flagrant des procédures judiciaires est encouragé dans le cadre du système juridique pénal, où il est bien établi en droit que rien n'empêche la police et les agences anti-corruption d'enquêter même sur les titulaires de fonctions publiques détenteurs de l'immunité devant la Constitution⁵⁵.

Le mandat de l'ICPC, conformément à la loi portant création de cet organe, était d'interdire et de prescrire des sanctions en cas de corruption, de fraude, de détournement de fonds, de pots-de-vin et de falsification de documents perpétrés par des Nigériens dans le pays et à l'étranger en toute impunité. La loi portant création de l'ICPC, dite ICPC Act 2000, cible tous les Nigériens, dans les secteurs privé et public, et même les titulaires de fonctions politiques qui ont l'immunité parlementaire. La Section 6 (a-f) fixe les tâches de la Commission telles qu'énoncées ci-dessous :

- i. Recevoir et enquêter sur les plaintes émanant du public faisant état d'allégations de pratiques de corruption et, le cas échéant, traduire en justice les auteurs des faits.
- ii. Etudier les pratiques, systèmes et procédures des organes publics et dans quels cas ces systèmes contribuent à la corruption, et diriger et superviser cet examen.
- iii. Donner des instructions, des conseils et de l'aide à tout fonctionnaire, toute agence ou entité paraétatique, sur les moyens à utiliser pour éliminer ou de réduire la fraude ou la corruption.
- iv. Conseiller les dirigeants des organes publics sur les changements intervenus au niveau de la pratique, des systèmes ou des procédures qui soient pertinents avec l'exercice efficace des responsabilités des organes publics pour réduire le risque ou l'incidence des pots-de-vin, de la corruption ou des délits connexes.
- v. Sensibiliser le public aux pots-de-vin, à la corruption et aux délits connexes.
- vi. Mobiliser et favoriser le soutien du public en faveur de la lutte contre la corruption.

55 Femi Falana (avocat réputé du Nigeria) How Courts Frustrate Corruption Cases. Présenté lors de la Law Week of the Aba Branch of the Nigerian Bar Association (NBA), Etat d'Abia.

E. Ressources financières

Une commission budgétaire est chargée de la planification budgétaire des ressources financières de l'Agence. Les AAC jouissent d'une autonomie administrative, tout particulièrement l'ICPC dont l'autonomie est plus large que celle de l'EFCC. Les relations entre le bureau du ministre de la Justice (Attorney General) et l'EFCC ont été tendues et cette tension affecte l'autonomie en matière de gestion.

EFCC

Lors de sa création en avril 2003, l'EFCC n'avait ni budget, ni locaux, ni personnel. Cette entité existait uniquement sur le papier. Le premier président, Nuhu Ribadu, a dû mettre sur pied une organisation en partant du néant et a contracté un prêt de 100 millions de nairas, qu'il a dit avoir obtenu d'une agence fédérale⁵⁶, le *Bureau of Public Enterprise* (BPE), dirigé par Nasir El-Rufia⁵⁷. La disponibilité et le contrôle des ressources financières d'une agence sont généralement des indicateurs de mesure du niveau d'indépendance des institutions. En vertu de la Section 35 de la loi portant création de l'EFCC, dite EFCC Act, les fonds de la commission sont précisés selon les modalités suivantes :

- (i) La Commission va créer et maintenir un fonds sur lequel toutes les dépenses raisonnablement encourues par la Commission dans l'exécution de ses fonctions, telles que prévues dans la loi EFCC Act, seront défrayées.
- (ii) Des montants seront versés et crédités sur le fonds établi en vertu de la sous-section (1) de la présente section, tels qu'ils seront approuvés par l'Assemblée nationale chaque année pour que cette commission puisse mener son mandat à bien.
- (iii) La commission peut accepter des dons en terre, numéraire ou autre biens (que ce soit au Nigeria ou à l'étranger) selon les conditions, le cas échéant, éventuellement fixées par la personne ou l'organisation donatrice, à condition toutefois que ces conditions ne soient pas contraires aux objectifs et fonctions de la commission fixées dans la loi.⁵⁸

ICPC

L'ICPC est indépendante de par sa nomenclature et sa création, mais ses agents sont désignés par le Président, tandis que l'Exécutif fédéral se charge de son financement, par le biais d'allocations budgétaires. Cela n'a pas contribué à son indépendance et les gens estiment que l'ICPC serait plus indépendante si elle était autonome sur le plan financier⁵⁹.

56 Voir Wale Adebawiet Ebenezer Obadare (2011), op cit.

57 Les détails de cet emprunt n'ont pas pu être éclaircis dans le cadre de la présente étude. Toutefois, les ACA n'ont pas de mandat constitutionnel pour obtenir des prêts, mais peuvent en revanche solliciter un appui financier ou technique ou des fonds additionnels lors de la procédure du budget annuel.

58 Part VI, Section 35 de la loi portant création de l'EFCC, dite EFCC Act (2004).

59 Klls 26/03/14 Abuja; voir également 'Citizens Handbook on EFCC and ICPC' a publication of Zero Corruption Coalition (ZCC), 2006.

En étudiant les deux agences, il ressort que les performances de l'EFCC et de l'ICPC ont largement été remises en question par les Nigériens et les partenaires au développement internationaux. Malgré les années d'investissement dans les activités de ces organes anti-corruption, la corruption est toujours florissante dans le pays⁶⁰.

Le Tableau 1 infra montre la répartition des dépenses de fonctionnement et d'investissement des agences anti-corruption (ICPC et EFCC) au Nigeria. Ici, il est évident que davantage d'argent est dépensé en coûts de fonctionnement et opérations courantes qu'en avoirs et structures à long terme. Cela explique également pourquoi le siège de l'EFCC à Abuja et certains de ses bureaux régionaux se trouvent toujours dans des locaux loués.

Tableau 1 : EFCC et ICPC - dépenses de fonctionnement et d'investissement pour 2014

Agences ACA	Fonctionnement	Investissement	Total
ICPC	4,542,989,874	132,897,643	4,675,887,517
EFCC	8,838,694,493	1,406,674,677	10,245,369,170
Total (Naira)	13,841,913,791	1,592,012,962	15,433,926,753
Total (estimation en \$.1⁶¹)	81millions \$	10millions \$	90millions \$

Sources : Extrait du projet de loi de crédits FGN2014, cite dans *Partners for Democratic Change* (United States), CLEEN Foundation (Nigeria), Budget and Institute for War and Peace Reporting (United States) 2014.

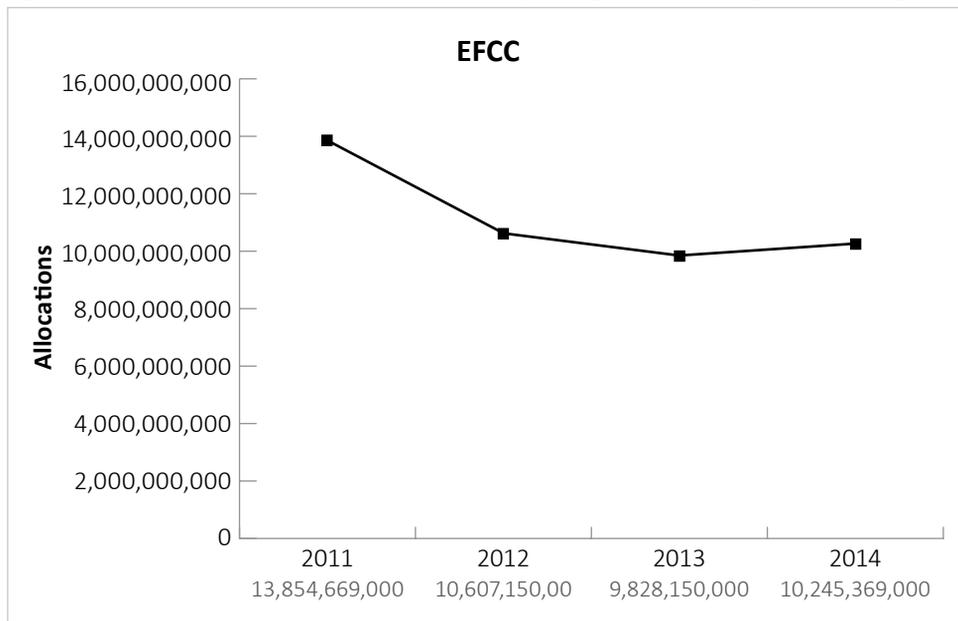
Les figures infra (fig. 1 et 2) indiquent la nature des dotations budgétaires pour l'affectation et les allocations reçues par les agences anti-corruption entre 2011 et 2014. L'affectation budgétaire implique quelque part que les ressources allouées à la lutte contre la corruption ne se sont pas vraiment traduites en résultats tangibles qui peuvent égaler les ressources reçues. Ainsi, en 2011 et 2012, l'ICPC a reçu environ 3,5 milliards et 4 milliards de nairas respectivement, et l'EFCC 14 milliards en 2011 et 10 milliards de nairas en 2012, tandis que la CCB a vu son budget à la hausse pour passer de 1,5 milliard de nairas (8,8 millions \$) en 2011 à 4 milliards en 2012. En 2013, l'EFCC a reçu 10 milliards de nairas, l'ICPC 4,5 milliards de nairas, et la CCB 3,5 milliards de nairas. Ces affectations, qui représentent un total de plus de 18 milliards de nairas (2.880.000 \$) pour 2014, montrent ce que le gouvernement nigérian a consacré à la lutte contre la corruption. Ce montant ne prend pas en compte les autres aides des agences non gouvernementales et des partenaires au développement. Les affectations budgétaires montrent un net déclin des fonds décaissés pour l'EFCC, tandis que ceux de l'ICPC ont été vus à la hausse. Ce scénario confirme

60 Extrait du rapport de la fondation CLEEN sur l'Analyse du projet de loi de crédit pour les agences anti-corruption 2014. @ www.cleen.org.

61 Estimation : N160 pour 1 \$, mai 2014.

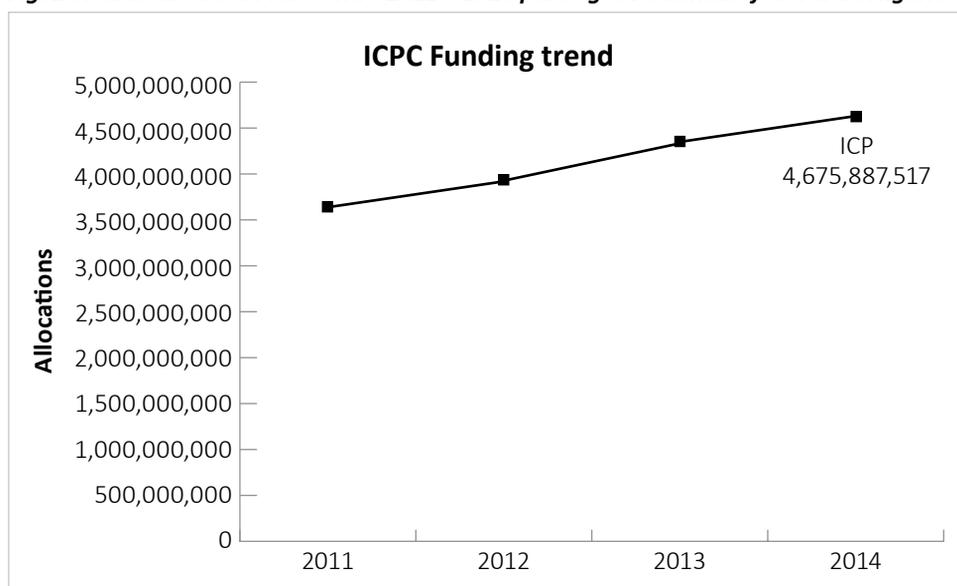
apparemment que les difficultés que rencontrent les agences anti-corruption se trouvent notamment le manque ou l'insuffisance du financement.

Fig. 1 : Fonds alloués à l'EFCC entre 2011 – 2014 par le gouvernement fédéral du Nigeria



Source : Partners for Democratic Change (United States), CLEEN Foundation (Nigeria), Budget and Institute for War and Peace Reporting (United States). **Note** : les chiffres qui sont indiqués dans cette figure sont en milliards de nairas, tandis que les montants équivalents en \$ sont expliqués supra.

Les Figures 1. (supra) et 2. (infra) montrent de quelle façon le gouvernement finance les agences anti-corruption en termes d'affectation budgétaire entre 2011 et 2014, en nairas et en millions de dollars. Ces montants sont estimés être à hauteur de 22,5 millions de dollars en 2011, 23,7 millions de dollars en 2012, 26,2 millions de dollars en en 2013 et millions de dollars en 28,7 millions de dollars en 2014. Il est important de noter que le budget de ces agences est proposé par les agences elles-mêmes puis soumis au ministère des Finances, qui l'envoie ensuite devant l'Assemblée nationale (le Parlement). Le Parlement délibère, appelle les agences qui viennent défendre leur budget, puis l'aval est soumis à l'approbation du président. Puis le parlement doit exercer sa fonction de surveillance sur les agences et s'assurer que les montants sont alloués et décaissés par le ministère des finances tous les mois ou tous les trimestres selon les cas, et que les fonds sont utilisés judicieusement. En ce qui concerne l'audit de ces agences, il n'y a jamais eu de rapport d'audit public sur l'une des agences examinées dans la présente étude. Toutefois, l'EFCC, sous la présidence de Lamorde, a commandé un audit complet des pièces et avoirs confisqués de la Commission à une agence d'audit internationale, KPMG, sur la période 2003-2015. Le rapport de l'audit sera rendu public par la Commission.

Fig. 2 : Fonds alloués à l'ICPC entre 2011 – 2014 par le gouvernement fédéral du Nigeria

Source : Partners for Democratic Change (United States), CLEEN Foundation (Nigeria), Budget and Institute for War and Peace Reporting (United States) 2(USD \$ estimate : 2011 - \$22,500,000; 2012 - \$25,000,000; 2013 - \$27,500,000; and 2014 - \$29,200,200) 014'après la.

D'après la Commission, la décision de désigner KPMG⁶² pour l'audit a été inspirée non seulement par le fait que la mémoire institutionnelle était devenue un problème, avec la sortie de la plupart des membres du personnel détachés au fil des ans, mais par une véritable volonté d'évaluer la tenue des dossiers des actifs, conformément aux meilleures normes internationales. En outre, la Commission a également indiqué qu'au fil des ans, l'allégation infondée de détournement de biens à l'encontre de la commission est devenue une arme séduisante dans les mains de maîtres-chanteurs pour attaquer les dirigeants de la Commission en particulier, voire la Commission toute entière. En attendant la finalisation du rapport de KPMG, la Commission a noté qu'elle avait décidé de mettre les choses au point pour la gestion des avoirs saisis et d'empêcher toute représentation erronée par des éléments malintentionnés à l'avenir⁶³.

Quoi qu'il en soit, le budget attribué aux AAC est généralement considéré comme insuffisant pour le fonctionnement des agences, d'où la nécessité d'avoir une aide d'autres partenaires donateurs. En raison de l'insuffisance des dispositions budgétaires prévues pour les AAC, les partenaires internationaux au développement apportent un appui à ces

62 KPMG International est un réseau mondial de sociétés de services professionnels spécialisés en services d'audit, d'impôts et de conseils. KPMG est également présente au Nigeria où elle propose des services d'audit, d'impôts et de conseils (www.kpmg.com).

63 Media & Publicity unit of EFCC, 24 août 2015. Pour en savoir plus : <http://efccnigeria.org/efcc/index.php/setting-the-record-straight>; <http://efccnigeria.org/efcc/index.php/news/1466-the-n1tn-mischief>.

agences. On peut citer l'appui considérable à l'EFCC des agences donatrices telles que l'Union européenne (UE) sous forme de fonds et de soutien technique (formations, matériel, etc.), la mise en œuvre étant assurée par l'UNODC (Agence des Nations Unies de lutte contre la drogue). Ainsi, le projet conjoint UE-UNODC, appelé NGSO8, a apporté une aide d'environ 32 millions de dollars d'aide à l'EFCC. En ce qui concerne la coordination de l'aide des bailleurs de fonds, nous avons constaté que l'UNODC exerce une bonne coordination avec les autres partenaires au développement (Banque mondiale, PNUD, Did, USAID et UE) impliqués dans l'aide au gouvernement fédéral du Nigeria (FGN) dans les domaines liés à la corruption, et cela permet d'éviter la redondance des aides similaires, autant que faire se peut.

Contrôles et audits internes et externes : Comme indiqué préalablement, il n'y a pas de rapport d'audit rendu public sur ces agences. Toutefois, en vertu de la loi sur les marchés publics nationaux dite *Public Procurement Act*, il existe des mécanismes internes et externes pour chaque établissement public. Le bureau des marchés publics contrôle le respect de ces règles par les agences gouvernementales, tandis que les procédures internes de passation des marchés des agences sont conçues pour respecter les procédures établies. Toutefois, en ce qui concerne les relations avec les agences externes bailleurs de fonds, c'est la *National Planning Commission* (NPC) qui a mandat pour vérifier et contrôler le respect du contenu de l'accord national entre le bailleur de fonds et le gouvernement du Nigeria. Malheureusement, la NPC ne s'est pas acquittée de cette responsabilité.

F. Relations avec le public et les autres parties prenantes

Les relations des AAC avec les organisations de la société civile (OSC) sont complémentaires. En ce qui concerne les chefs religieux et traditionnels, elles contribuent à faire passer le message de « non à la corruption ». On peut qualifier les relations des AAC avec les organisations du secteur privé, notamment les institutions financières, de bonne collaboration. Les relations des AAC avec les partenaires au développement ont été complémentaires. Les relations structurelles existant entre les AAC et les autres pays et organes régionaux ont été bonnes ; les AAC sont membres de réseaux internationaux tels que l'Association of Anti-Corruption Agencies⁶⁴. Les AAC ont obligation de communiquer les résultats de leurs activités ou de leurs enquêtes au public et devraient donc s'efforcer de le faire plus souvent, alors qu'elles ne le font pas du tout actuellement.

64 En 2011, le Secrétariat du Commonwealth a réuni les responsables des agences anti-corruption des pays du Commonwealth et a créé une association des agences anti-corruption, Association of Anti-Corruption Agencies. Cette association encourage la collaboration et l'apprentissage dans la région grâce au partage des meilleures pratiques. Les membres bénéficient de l'aide entre agences et du partage d'information sur des projets innovants. Une réunion annuelle permet aux responsables d'examiner les progrès de chaque pays en matière de lutte contre la corruption. La collaboration a abouti à des accords bilatéraux entre pays, comme par exemple un accord entre le Ghana et le Nigeria, qui a aidé ces deux pays à lutter contre la criminalité transfrontalière. Pour en savoir davantage, consulter le site <http://thecommonwealth.org/anti-corruption#sthash.I6D7FDaM.dpuf>.

L'EFCC

La loi portant création de l'EFCC, dite *EFCC Act*, contient des dispositions sur la collaboration avec les agences gouvernementales localement et internationalement, le maintien des données, statistiques, dossiers et rapports sur les personnes, organisations, procédures et biens impliqués dans les délits et crimes économiques et financiers, et sur la mise en place et la conduite de campagnes de sensibilisation du public rigoureuses pour lutter contre les délits et crimes économiques et financiers au Nigeria et à l'étranger. La Loi prévoit en outre de façon détaillée la saisie et la confiscation des avoirs suspectés d'être et établis comme étant des produits du crime.

La loi EFCC Act prévoit la désignation de Hautes Cours, aussi bien au niveau de la Fédération que des Etats, pour entendre les cas présentés en application de la loi *EFCC Act*. Ces tribunaux ont l'obligation de traiter ces affaires en priorité, avant les autres affaires pendantes. La loi EFCC Act donne une indépendance considérable à la commission en ce qui concerne son financement. Elle stipule que l'ensemble des fonds approuvés annuellement par l'Assemblée nationale doivent être crédités sur un fonds créé dans le but de recevoir ces fonds.⁶⁵ En réalité, cette pratique existe afin que la commission puisse augmenter son budget directement.

L'efficacité de la mise en œuvre des politiques anti-corruption dans des pays comme le Nigeria est surtout due au fait que les conventions (CNUCC) et protocoles (AUCPCC et CEDEAO) conçus pour obliger les Etats membres à créer des institutions chargées de la coordination, la diffusion et l'application des politiques ne sont pas encore prises au sérieux par les dirigeants politiques. Les conventions et protocoles stipulent qu'une fois les institutions établies, elles doivent être indépendantes et recevoir les ressources humaines et matérielles nécessaires pour mener à bien leurs responsabilités. Toutefois, au Nigeria, des agences telles que TUGAR ont été créées dans ce but mais, malheureusement, l'organisation n'a pas encore atteint les résultats escomptés selon les termes de son mandat et la coordination était toujours compliquée pour les institutions et, par extension, pour les agences bailleurs de fonds qui appuient les activités de lutte contre la corruption. L'un des autres grands problèmes liés à la situation au Nigeria est la non-existence ou la non officialisation de stratégie nationale de lutte contre la corruption.

La coopération entre les agences anti-corruption (AAC), la société civile, les médias et d'autres intervenants appropriés pour lutter contre la corruption a généralement été complémentaire. Le personnel des agences anti-corruption contacté dans le cadre de la présente étude a attesté du rôle de soutien des médias dans la plupart des affaires de corruption qui ont fait l'objet d'une enquête par les agences.⁶⁶ Ainsi, les médias ont joué un rôle essentiel dans l'affaire controversée de l'argent du pétrole disparu (20 milliards de dollars), comme l'a affirmé l'ancien gouverneur de la Central Bank of Nigeria (CBN), M. Sanusi, suspendu de ses fonctions de façon houleuse après qu'il a accusé la compagnie

65 ECA (2010) op cit; EFCC Act (Sections 6 (J, P), 19 (3,4); 20-26, 35 (2)).

66 Klls 26/03/14 Abuja.

pétrolière nationale, la NNPC (Nigerian National Petroleum Corporation) de ne pas avoir reversé 20 milliards de dollars de recettes au gouvernement. Le ministère des Finances quant à lui donne un chiffre de 10,8 milliards de dollars⁶⁷. Les médias ont fourni les preuves nécessaires pour que le parlement poursuive les investigations dans le cadre de ses fonctions de contrôle.

Les médias nigériens jouissent d'une relative liberté de la presse, plus particulièrement les magazines et tabloïds racleurs qui publient souvent des scoops sur la corruption en haut lieu. Même lorsque ces histoires peuvent s'avérer vraies, aucun suivi d'enquête n'est fait, ou presque, ce qui donne du poids aux allégations d'histoires de manipulation et/ou d'extorsion⁶⁸. Les relations entre les médias privés et publics et les AAC sont cordiales, notamment avec l'unité chargée des médias, et plus particulièrement celle de l'EFCC qui dispose d'une unité chargée des relations avec le public et les médias qui fonctionne. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour renforcer et améliorer les opérations des AAC, surtout en ce qui concerne le renforcement de la visibilité et de la sensibilisation sur les travaux et les progrès accomplis par les agences.

L'unité de l'EFCC chargée des relations avec le public et les médias semble inactive à présent, contrairement à ce qui se passait avant (surtout à l'époque de Ribaduet Waziri), où elle publiait des communiqués de presse sur son travail. Le mécanisme de feedback est tout à fait inadapté et inefficace. C'est même devenu en quelque sorte une source de préoccupation majeure pour les Nigériens qui dépendent généralement des médias publics pour avoir des retours chaque fois que des coupables sont traduits en justice ou interrogés/arrêtés. En d'autres termes, la transparence est vraiment indispensable pour les opérations des AAC. A cet égard, la transparence consiste à rendre compte, faire des communications publiques et donner l'opportunité au public d'examiner, de réagir et de surveiller les activités des AAC. Plus une AAC aura failli au partage d'informations sur ses activités et progrès d'une façon perçue comme accessible par le public, plus elle aura été perçue comme sélective dans les cas qu'elle a traités, ses méthodes auront été vues comme ne suivant pas les procédures et elle aura fait l'objet d'accusations de partialité (voire même de corruption) dans la sélection de ses cibles⁶⁹.

Cependant, les relations des organisations de la société civile (OSC) avec l'EFCC pourraient être meilleures. En effet, le manque de crédibilité de certaines OSC auprès de la commission est un vrai problème. Le programme ANCOR (révolution contre la corruption) de l'agence était conçu pour galvaniser les groupes de la société civile et de les amener à prendre la tête de la croisade contre la corruption, tout particulièrement les jeunes. De même, l'ICPC a inauguré le programme intitulé Students Anti-corruption Vanguard, au College of Education Technical, à Enugu. Ce programme prend la forme

67 Voir l'article intitulé 'The President's decision to get rid of the Central-Bank Governor is bad news', publié dans *The Economist*, 1er mars 2014, Abuja. <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21597896-presidents-decision-get-rid-central-bank-governor-bad-news-now>.

68 ECA (2010) op cit.

69 Extrait de l'*Etude Convention on Business Integrity (CBI) on Public Perceptions of the Anti-Corruption Agencies*, 2008/2009.

d'un club destiné aux étudiants de toutes les institutions du secteur tertiaire du Nigeria, qui fonctionne uniquement en tant qu'agent pour la prévention de la corruption par le biais d'actions civiles. La Commission a expliqué que l'essence du Students Anti-corruption Vanguard est de puiser dans les énergies des jeunes qui possèdent un énorme pouvoir susceptible d'être déployé avec efficacité dans la lutte non violente contre la corruption. L'idée est basée sur la notion que pour endiguer la menace de la corruption, les jeunes doivent contribuer aussi à l'intronisation et l'institutionnalisation de l'intégrité, de la transparence, de l'obligation de rendre des comptes et des valeurs morales saines au niveau des institutions universitaires⁷⁰.

Malheureusement, le programme ANCOR de l'EFCC a pris fin brutalement en raison de ce que la commission a considéré comme une faute d'OSC trop zélées qui ont abusé du privilège de partenariat et ont empiété au-delà du mandat initial (de sensibilisation du public et de plaidoyer) qui leur avait été accordé. Toutefois, des OSC impliquées dans cet échec ont noté qu'ANCOR était juste un écran de fumée destiné à banaliser et rejeter les critiques contre l'agence⁷¹.

L'EFCC a six bureaux opérationnels dans les six zones géopolitiques, y compris dans le territoire de la capitale fédérale, Abuja, qui sert également de siège. Ses bureaux se situent à Enugu pour la zone du sud-est, Lagos pour la zone du sud-ouest, Yola pour la zone du nord-est, Kano pour la zone du nord-ouest et Port-Harcourt pour la zone du sud-sud. Ces bureaux sont opérationnels et fonctionnent à un niveau régional, mais ils ne peuvent malheureusement agir que sur ordre du siège. La plupart du temps, les cas traités par le biais des bureaux régionaux font l'objet de retards en raison de la bureaucratie, voire parfois reçoivent peu ou pas d'attention du tout, contrairement aux affaires portées directement à l'attention du siège à Abuja. En d'autres termes, la communication entre les bureaux régionaux et les bureaux du siège, au centre, est encore inefficace.

Les relations sont cordiales entre l'EFCC et le cadre de lutte contre la corruption des institutions régionales et/ou internationales de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union africaine (UA), des Nations Unies (NU), de l'Union européenne (UE), du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) ; le Nigeria est membre associé de l'Egmont Group⁷², notamment. Au moment où la présente étude était finalisée, l'EFCC prenait des dispositions pour rénover les installations de son centre de formation de Karu, près d'Abuja, pour être en mesure de former les agences anti-corruption des États membres

70 Voir <http://dailypost.ng/2013/11/04/icpc-inaugurates-students-anti-corruption-vanguard-in-enugu/>. 'ICPC inaugurates Students Anti-corruption Vanguard in Enugu' par Emmanuel Uzodinma, 4 novembre 2013. Dernier accès le 4 avril 2016.

71 FGD 27/03/14 Abuja; Kils 28/03/14 Abuja.

72 L'Egmont Group of Financial Intelligence Units est une entité importante qui regroupe des intervenants dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (AML/CFT). Il fait la promotion du développement des cellules de renseignement financier (FIU) et de la coopération, particulièrement dans les domaines du partage des informations, de la formation et du partage d'expertise. Source : The Guardian Newspaper Editorials, 17 June 2015. Voir également <http://guardian.ng/business-services/giaba-gets-special-recognition-from-the-egmont-group/>.

de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Les Etats membres de l'UE et les NU, par le biais d'agences telles que l'UNODC, ont été des partenaires au développement majeurs de l'EFCC depuis la création de l'agence. Cet appui a pris la forme d'aide en termes de capacités techniques et de matériel, notamment sur le plan technologique.

L'ICPC

D'un autre côté, en 2013, l'ICPC avait vu ses efforts de sensibilisation couronnés de succès. Ainsi, dans le cadre d'une intervention holistique dans le secteur de l'éducation, l'ICPC, en collaboration avec la National Universities Commission (NUC), a fermé 21 universités illégales et les personnes arrêtées font actuellement l'objet de poursuites judiciaires. De même, l'ICPC, en collaboration avec la cellule TUGAR (Technical Unit on Governance & Anti-Corruption Reforms), le PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et le BPP (Bureau of Public Procurement), a certifié 69 experts contre les risques de corruption. Il s'agit d'une certification internationale. Les bénéficiaires sont issus des services fédéraux, des Etats de la Fédération et des services publics, ainsi que des organisations de la société civile. Dans le cadre du suivi, une évaluation des risques de corruption dans les Ports du Nigeria a été réalisée par la commission, en collaboration avec BPP, TUGAR et le Movement against Corruption in Nigeria (MACN)⁷³.

En ce qui concerne la sensibilisation et l'éducation du public, la commission s'engage avec des organes professionnels tels que le Syndicat des enseignants du Nigeria (NUT), le Conseil des enseignants (TRC) et le Syndicat des journalistes du Nigeria (NUJ), sur l'intégration de l'intégrité dans leur code d'éthique professionnel. Même s'il n'y pas d'arrangement en bonne et due forme prévu dans ce sens avec les médias, les gens en viennent à connaître les activités des agences anti-corruption par le biais des informations que celles-ci décident de publier au travers des médias ou de leurs sites Internet. Un autre moyen grâce auquel les gens en viennent à avoir connaissance de la corruption est par le biais des lanceurs d'alerte, même s'il n'existe aucune loi de protection des lanceurs d'alerte à l'heure actuelle, en attendant l'adoption au Parlement du projet de loi sur les lanceurs d'alerte. Les organisations non gouvernementales (ONG) ont de grandes difficultés à accomplir leurs fonctions de lanceurs d'alerte en raison de certains facteurs comme le manque de financement⁷⁴.

Les relations entre les AAC et les ONG, les organisations religieuses et les OCB dans la lutte contre la corruption ont connu quelques déboires. Généralement, ce sont les ONG qui s'engagent dans des activités de lutte contre la corruption au niveau national, lorsque les fonds sont disponibles, mais les organisations communautaires de base (OCB) au niveau

73 Klls 26/03/14, Abuja; Extraits de End of Year Briefing by ICPC Chairman, Barrister Ekpo Nta, December 20, 2013.

74 Akinbode Fasakin (2012) Non-Governmental Organisations and Corruption in Nigeria's Public Space, chapitre du livre *Corruption, Governance and Development in Nigeria: Perspectives and Remedies*, edited by Habu Mohammed, Moses Aluaigba, and Aminu Kabir (2012). Publié par Aminu Kano Centre for Democratic Research and Training, Kano, avec l'appui du PNUD.

local sont sérieusement handicapées dans leur croisade contre la corruption. La plupart du temps, les OCB, au niveau local, n'ont pas les capacités et les ressources pour faire peser l'obligation de rendre des comptes et pour lutter contre ou exposer la corruption. La question de l'absence de loi de protection des lanceurs d'alerte constitue un défi pour les médias, les fonctionnaires, et même les opérateurs du secteur privé, notamment pour l'engagement dans les campagnes de lutte contre la corruption.

Au niveau infranational, l'ICPC a des bureaux régionaux dans chacune des six zones géopolitiques où elle collabore avec des agences au niveau des États. Les bureaux régionaux supervisent les affaires de corruption au sein de leur juridiction et les transmettent au niveau national. Les rapports d'activités sont produits de façon irrégulière par les AAC, mais la plupart du temps une fois par an et ils sont rendus publics. Par ailleurs, les sites Internet de l'agence ne sont pas mis à jour régulièrement. La raison en est attribuée au travail bureaucratique de la fonction publique qui ralentit les procédures dans la transmission et le traitement des affaires.

Concernant les relations extérieures, la commission collabore avec des organisations internationales telles que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC), le *Department for International Development* (DFID) et *Justice for All* (J4A) pour améliorer les procédures de la Commission et les amener au niveau des normes des meilleures pratiques internationales⁷⁵. L'un des résultats récents est la mise en place de l'*Anti-corruption Academy of Nigeria*.

Les cadres dirigeants de l'ICPC ont tiré profit de leurs relations avec des institutions internationales et régionales telles que les NU, l'UA, la CEDEAO, le GIABA, etc. notamment avec la participation de l'ICPC à la conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption à Panama en 2013. En 2009, la commission a démarré un partenariat avec l'ACAMS (Association des experts certifiés en lutte contre le blanchiment d'argent), une organisation mondiale d'experts impliqués dans le contrôle et la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. La commission travaille avec d'autres organes internationaux, tels que la Commission des Nations Unies de lutte contre la corruption (UNCAC), *Transparency International* et la Convention sur la lutte contre la corruption de l'Union africaine (AU).

G. Forces et faiblesses des agences anti-corruption

D'après les informations mises à la disposition du public, la plupart des cas que les AAC ont introduits en justice ont connu peu ou pas de succès. D'une manière générale, les Nigériens ne sont pas satisfaits de la performance médiocre des AAC. Les parties prenantes sont préoccupées par le fait qu'il n'y a aucun système en place connu du public pour évaluer la performance des AAC, comme un mécanisme de dépôt de plainte dans le domaine de la lutte contre la corruption et de garantie de la protection des informateurs. Les activistes et

75 Ibid

les militants suggèrent l'utilisation des médias sociaux tels que Facebook, Twitter, etc., mais les AAC n'en sont pas encore là. Le sentiment général est qu'elles ne remplissent pas leur rôle et qu'elles n'ont pas l'impact positif recherché en matière de lutte contre la corruption. Il y aurait eu des rapports faisant état de certains membres du barreau et du pouvoir judiciaire qui auraient compromis et entravé les procédures judiciaires dans le cadre de la lutte contre la corruption. Plus important encore, l'absence de tribunaux spéciaux pour les affaires de corruption a contribué à ce que ces affaires traînent dans le temps.

Contrairement à l'EFCC, l'ICPC, qui a adopté une approche plus judiciaire des enquêtes et des poursuites en justice des cas de corruption, est largement perçue comme inefficace. À peine un an après la création de l'ICPC en 2000, suite à la ratification de l'UNCAC par le Nigeria, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a inclus le Nigeria dans la liste des pays non coopératifs⁷⁶. Alors que le Nigeria n'a été ajouté à la liste du GAFI qu'en 2001, le gouvernement nigérian n'a été officiellement au courant (essentiellement en raison de l'absence d'unité de surveillance budgétaire et d'intelligence des prix) qu'en 2002, au moment où ce fait a été porté à l'attention du président par Madame Oby Ezekwesili, alors directrice de l'Unité de surveillance budgétaire et d'intelligence des prix de la Présidence et cofondatrice de *Transparency International*. En fait, c'est l'explication de Madame Ezekwesili sur les implications de l'action du GAFI qui ont entraîné la création de l'EFCC⁷⁷.

Le travail de l'EFCC, comme indiqué par le président de la Commission et pionnier Nuhu Ribadu, n'aurait pas été possible sans le GAFI, qui a de facto forcé le Nigeria à mettre en place de nouvelles lois de lutte contre le blanchiment d'argent et a poussé à la création de l'EFCC. Toutefois, le GAFI a perdu son pouvoir initial et son importance et il faut impérativement le renforcer, l'autonomiser et le doter du cadre requis en termes de réglementation financière internationale. Le renforcement des normes mondiales de lutte contre le blanchiment d'argent peut forcer le Nigeria et d'autres pays à accepter que faire des affaires à l'ancienne aura un coût trop élevé. Les conventions et protocoles, pour favoriser la mise en œuvre efficace des politiques anti-corruption, obligent les Etats membres à créer des institution(s) responsable(s) de la coordination, de la diffusion et de l'application de ces politiques. Les conventions stipulent qu'un tel organe devrait être indépendant et avoir les ressources humaines et matérielles nécessaires pour mener à bien son mandat.

Comme noté supra, l'ICPC et l'EFCC, ainsi que les autres agences et lois d'habilitation de lutte contre la corruption, sont nées en réponse à cette évolution. Entre 2009 et 2014, on assiste à un large consensus selon lequel la corruption au Nigeria est florissante en raison de la faiblesse de la surveillance et des contrôles institutionnels⁷⁸. Au Nigeria, la corruption semble endémique et il n'est pas exagéré de dire qu'elle infiltre toutes les

76 Le GAFI a été créé en 1989 au Sommet du G-7 à Paris. Le GAFI est une organisation intergouvernementale qui développe et favorise les politiques nationales et internationales de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

77 Wale Adebawiet Ebenezer Obadare (2011) 'When Corruption Fights Back: Democracy and Elite Interest in Nigeria's Anti-corruption War', *Journal of Modern African Studies*, 49 (2), pp 185 - 213.

78 KIIs and FGD (March 26 – 29, 2014) Abuja; FGD April 2, 2014, Nsukka; KIIs April 7 – 9, 2014, Enugu).

facettes du système social, politique et économique du pays. Le fait que le Nigeria soit signataire des Principes de Jakarta n'aide en rien à résoudre ce problème, en raison de la non-application de ces principes. Ils concernent notamment la permanence et l'immunité, ce qui est censé protéger les AAC des efforts pour affaiblir les institutions. Par permanence, la Déclaration de Jakarta stipule que les institutions de lutte contre la corruption doivent être mises en place dans un cadre juridique adéquat et stable, comme la Constitution ou une loi spéciale pour garantir la continuité de l'institution. Malheureusement, l'expérience a montré que, si l'EFCC arrête un fonctionnaire corrompu qui a volé des millions de nairas et que les tribunaux le relâchent après que cet individu a payé un pot-de-vin, on peut se poser la question de savoir qui est à blâmer ? La corruption politique et la gouvernance sont façonnées par les institutions, et ce sont ces institutions, par le biais des personnes qui les font fonctionner, qui mettent en œuvre les règles du jeu⁷⁹.

La gouvernance actuelle au Nigeria montre clairement la situation en matière de corruption. Les discours des politiciens ne se traduisent pas dans les faits. En regardant les tendances et les activités récentes, on peut dire que ce sont les organisations de la société civile (OSC) et les médias qui ont maintenu les questions liées à la corruption sur le devant de la scène. Il suffit de regarder l'index de perception de la corruption de *Transparency International* (TI) au cours des dix dernières années pour voir que le classement du pays ne s'est pas amélioré. Nous n'avons pas bougé d'un iota des mauvaises fréquentations que nous avons pour cet indice. L'indice *Global Competitive* montre également le mauvais classement du Nigeria et il en va de même chose pour *Mo Ibrahim* et *Afrobarmètre*. Les secteurs les plus impactés sont les secteurs du pétrole et du gaz, des services financiers et de l'administration de la justice. Le recrutement, la promotion et la retraite dans le secteur public représentent également une véritable manne pour la corruption.

La surveillance exercée par le Parlement sur les AAC est extrêmement timorée au Nigeria. En effet, les parlementaires ne tirent aucun avantage personnel de leurs fonctions par rapport à ladite surveillance. L'incapacité apparente à obtenir des condamnations dans des affaires de corruption très médiatisées impliquant des acteurs politiques au Nigeria reste un problème et contribue à affaiblir la lutte contre la corruption. Il faut absolument redynamiser la lutte contre la corruption par le biais de l'implication des citoyens dans les initiatives anti-corruption. Le projet de loi sur l'Administration de la Justice pénale peut aussi être utilisé pour veiller à ce que les affaires soient toujours traitées, quand bien même il y aurait des requêtes interlocutoires qui tentent de bloquer les affaires de corruption au niveau des tribunaux. Il faut impérativement revoir et renforcer la collaboration entre les OSC et les AAC afin de renforcer les campagnes de lutte contre la corruption. Toutefois, les deux agences examinées dans le cadre de la présente étude ont fonctionné dans leurs capacités respectives et il est urgent d'améliorer leur fonctionnement et leurs résultats.

79 Political Corruption And Governance Problems In Nigeria: Understanding The Critical Issues By Kayode Oladele Chief of Staff to EFCC Chair, March 19, 2014.

L'ICPC

L'année 2013 a été, de l'aveu de l'ICPC, l'année de tous les défis. Tout d'abord, l'année budgétaire 2013 a été particulièrement difficile sur le plan du financement des activités notamment. La commission a toutefois pu surmonter les difficultés liées à l'insuffisance des fonds et des ressources logistiques, en particulier grâce à l'appui technique fourni par les partenaires au développement international. Comme noté supra, cet appui a pris la forme du renforcement des capacités, avec des programmes de formation du personnel. Le succès engrangé par la commission en 2013 est considéré comme étant le fruit du renforcement des capacités, qui a eu un effet positif sur la productivité. En outre, l'ICPC a renforcé sa collaboration avec un grand nombre de ministères et d'agences (MDA), de groupes, d'organisations internationales et d'éminentes personnalités. L'ICPC a enregistré quelques condamnations, notamment en 2013 plus que n'importe quelle autre année depuis le démarrage de sa mission. Ces condamnations ont ciblé des institutions de l'enseignement supérieur, des MDA, des trafiquants de visas, de faux « youthcorpors », de faux spéculateurs/agents fonciers, etc⁸⁰. Entre 2014 et mars 2015, aucune affaire n'a été gagnée, et la plupart des affaires étaient soit pendantes devant les tribunaux, soit renvoyées par les tribunaux (voir annexe B).

Comme noté précédemment, en 2013, selon l'ICPC, la Commission a traduit en justice certains individus pour des cas de corruption et des affaires civiles. Le nombre de cas poursuivis devant les tribunaux par la commission était de 58, qui ont abouti à 8 condamnations pour corruption et 16 pour des affaires civiles⁸¹. En examinant ce qui est enregistré pour les autres années, on ne peut pas dire que l'agence fonctionne réellement, mais plutôt qu'il y a un sérieux besoin d'amélioration du fonctionnement de l'agence.

Concernant l'amélioration de la sensibilisation du public et de l'éducation des citoyens aux campagnes de lutte contre la corruption de la commission, l'ICPC a lancé des jingles de sensibilisation du public sur les radios dans les 36 Etats de la Fédération et le territoire de la capitale fédérale, et sur les chaînes de télévision dans 12 Etats couvrant les 6 zones géopolitiques. La commission a également acquis 5 lignes gratuites ouvertes au public 24 heures sur 24, pour permettre aux gens de signaler des cas de corruption et d'autres délits connexes gratuitement. De même, trois magazines (tirés chacun à 8.000 exemplaires) et une version en ligne des nouvelles de l'ICPC sont produits pour sensibiliser le public, en plus des copies papier distribuées dans les institutions de l'enseignement supérieur, les MDA et les missions étrangères au Nigeria⁸². Toutes ces réalisations ont été possibles en dépit des difficultés rencontrées par l'agence pendant cette période.

80 Culled from the End of Year Briefing by the Chairman of ICPC, Barrister EkpoNta on December 20, 2013, and KII's 26/03/14, Abuja.

81 KII's 26/03/14, Abuja.

82 Ibid.

L'EFCC

Mallam Nuhu Ribadu a indiqué qu'entre 2003 et 2007, la commission a obtenu des condamnations dans plus de 275 dossiers sur les presque 1000 cas traités par les tribunaux. En fait, ce résultat était modeste mais néanmoins révolutionnaire, d'autant plus que les condamnations concernaient des fonctionnaires de haut rang, comme des cadres de la Police nigériane, un certain nombre de gouverneurs d'Etats, de ministres, de législateurs et de hauts membres de l'administration. La portée symbolique de ces condamnations pour les Nigériens ordinaires a été encore plus importante que ce qui était escompté, car pour la première fois, ils ont vu des personnes qui vivaient dans l'illégalité et en toute impunité amenés à rendre des comptes et ils se sont autorisés à croire en un nouveau Nigeria, où les fruits de leur labeur seraient en fin de compte suffisants pour prospérer⁸³.

Les efforts déployés par l'EFCC au début ont été décrits comme l'amalgame de deux forces : les normes fixées par les relations extérieures, d'un côté, et la politique et les programmes internes ou nationaux, de l'autre côté. L'adoption des instruments de la communauté internationale, comme le GAFI, a entraîné des réformes requises, qui ont doté la commission de la plateforme pour bâtir un programme local solide permettant de nettoyer les institutions financières du Nigeria et de traduire en justice les personnes qui ont cherché à les affaiblir. Cela a finalement ouvert la voie à une profonde réforme du secteur bancaire dans le pays, notamment décrite comme la consolidation d'une centaine de banques émergentes en 25 institutions financières de poids. Certaines de ces banques sont à présent considérées comme des institutions financières crédibles ayant un rayonnement continental ; en réalité, certaines d'entre elles permettent de combler les trous laissés par le déclin d'activité des banques occidentales pendant la crise financière⁸⁴.

Les politiques et initiatives anti-corruption au Nigeria sont axées vers l'utilisation de l'ensemble de la rhétorique de bon aloi, notamment la nécessité de l'état de droit et la lutte contre la corruption, afin de masquer la vraie campagne qui vise à défaire totalement les efforts du gouvernement précédent et d'entraîner ainsi une confusion entre la corruption et la lutte contre la corruption, de telle sorte que nul ne puisse distinguer ce qui relève de l'une ou de l'autre. Aussi, dans une certaine mesure, un grand nombre d'agences chargées de l'application de la loi qui avaient l'habitude de travailler main dans la main avec l'équipe initiale de l'EFCC ne souhaitent plus être en partenariat avec l'EFCC ou le département de la Justice du Nigeria. La question de l'intégrité, qui est d'une importance capitale dans ce type de relations, est tout simplement trop mise à mal.

Plusieurs autres facteurs ont été identifiés comme des difficultés qui freinent la performance des agences anti-corruption et les empêchent d'avoir les résultats positifs escomptés. En dehors des défis liés aux infrastructures, qui peuvent allonger les délais

83 Mallam Nuhu Ribadu, Former Executive Chairman, Economic and Financial Crimes Commission of Nigeria, 'Capital Loss and Corruption: The Example of Nigeria' Testimony presented before the House Financial Services Committee, May 19, 2009 at the Center for Global Development, St. Anthony's College, University of Oxford.

84 Ibid.

des procès, il existe des dispositions constitutionnelles qui autorisent des appels sur les questions interlocutoires et qui sont susceptibles de conduire à un retard des procédures, en attendant le résultat des appels. Dans ce genre de situation, la Loi portant création de l'EFCC, EFCC Act, a cherché à trouver une solution en stipulant que les demandes de suspension des procédures pour n'importe quelle affaire portée par la commission devant un tribunal ne pouvaient être octroyées tant que le jugement n'était pas rendu. La complexité de certaines affaires de détournement de fonds ou de blanchiment d'argent entraîne également parfois des retards. Des tribunaux spéciaux pour les affaires de corruption ont dans une certaine mesure aidé à remédier à cette situation. En vertu des lois sur l'ICPC et l'EFCC, certains tribunaux dans différents Etats sont spécialement désignés pour se charger des cas de corruption soumis en vertu de leurs statuts respectifs. Cela a réellement contribué à donner la priorité au traitement des affaires de corruption⁸⁵. Malgré ces efforts louables pour faciliter le traitement des affaires de corruption, le retour que nous avons est que la plupart des juges de ces tribunaux sont submergés de travail et que les résultats ne sont donc pas vraiment là ; peut-être que des tribunaux spéciaux et des juges spécialement dédiés uniquement aux affaires de corruption seraient une bonne solution⁸⁶.

Au cours des cinq dernières années, l'EFCC a permis d'obtenir 465 condamnations, sur les 1.610 affaires portées devant les divers tribunaux du pays. L'EFCC a indiqué avoir enregistré un nombre impressionnant de 126 condamnations en 2014 (voir tableau 2). Selon l'EFCC, ce chiffre constituait une nette amélioration par rapport aux 117 condamnations obtenues en 2013. Cela était également supérieur aux 87 condamnations de 2012⁸⁷. Pour l'EFCC, le fait que 98 pour cent des condamnations aient été obtenues par des avocats du département juridique et des poursuites de l'EFCC a renforcé la détermination des cadres de la Commission de consolider ce département et a diminué l'intérêt d'utiliser des hommes de loi privés pour les poursuites en justice des affaires de l'EFCC. La Commission a indiqué avoir obtenu ce résultat en dépit des difficultés de coûts auxquelles elle est confrontée pour poursuivre les affaires de crimes et délits économiques et financiers. Les chiffres infra montrent une progression régulière des condamnations qui est encourageante au vu des charges bien connues qui pèsent sur l'EFCC pour la poursuite en justice des affaires de crimes et délits économiques et financiers⁸⁸.

85 EFCC Act section 40; ECA report, op cit.

86 FGD 27/03/14 Abuja; Kils 28/03/14, Abuja.

87 Zaggi H. (2015) EFCC secured 465 convictions in five years. Daily Independent Newspaper, February 20, 2015.

88 Excerpts from Press Statement issued by the Economic and Financial Crimes Commission on Friday February 14, 2014 presented Wilson Uwujaren, Head, Media and Publicity. Full details on www.efccnigeria.org.

Tableau 2 : condamnations obtenues par l'EFCC entre 2010 et 2014

Année	Nombre de condamnations
2010	68 sur 206 affaires portées en justice
2011	67 sur 417 affaires portées en justice
2012	87 sur 502 affaires portées en justice
2013	117 sur un nombre indéterminé
2014	126 sur un nombre indéterminé

Travail sur le terrain, 2015

Dans le système judiciaire du Nigeria, certains points ont été identifiés comme étant des freins à la capacité actuelle du système à traiter efficacement les affaires de corruption, les délits/crimes économiques et financiers. Ces points soulevés sont toujours pertinents, car les autorités concernées ne les ont pas réglés et ne leur ont pas accordé d'attention. Les préoccupations de ces groupes et, ce qui est plus important encore, des Nigériens, s'articulent avec les difficultés rencontrées par les personnes qui font les campagnes de sensibilisation à la lutte contre la corruption, pour s'assurer du traitement effectif des cas d'allégations de corruption, délits et crimes économiques et financiers, ainsi qu'avec la diminution de la confiance du public dans la capacité et l'implication du système judiciaire du Nigeria, et la volonté politique du gouvernement nigérian dans son ensemble à lutter contre la corruption. Certains points doivent être résolus afin de renforcer la capacité du système judiciaire et de ses institutions individuelles pour traiter les affaires de corruption et les délits/crimes économiques et financiers.

H. Recommandations

Aux autorités du pouvoir exécutif – Président et Présidence

Il faudrait faire fusionner l'EFCC et l'ICPC pour rationaliser le mandat et consolider une politique de mise en place d'une Agence unique de lutte contre la corruption, chargée de combattre la corruption, comme il est stipulé dans la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (AUCPCC) dont le Nigeria est partie et qu'il a ratifiée. Toutefois, il faudrait sensibiliser les Nigériens et leur expliquer pourquoi cette fusion est indispensable.

Au Bureau du Procureur général de la Fédération (AGF)

- Au titre des mesures immédiates, réviser et réintroduire le Projet de loi sur la confiscation des avoirs en l'absence de procédures pénales ;
- Rédiger un projet de loi sur la protection des témoins, conformément aux critères de la Convention des Nations Unies contre la corruption ;

- Introduire un projet de loi pour la Protection des lanceurs d'alerte, sous la forme d'un projet de loi exécutif, en s'inspirant des propositions législatives existantes et des bonnes pratiques internationales ;
- Proposer le projet de loi révisé avec l'amendement de la Loi sur les preuves (Evidence Act) pour s'assurer de l'admissibilité des preuves électroniques et numériques ;
- Limiter le droit aux appels interlocutoires, en particulier pour les cas traités par l'EFCC et l'ICPC, notamment pour l'examen des amendements constitutionnels ;
- Introduire d'autres amendements au Code de procédure pénale et au Code de procédure criminelle, le cas échéant, afin de faciliter le traitement des affaires de corruption et de délits économiques et financiers (comme la réglementation de la négociation de plaidoyer) en s'appuyant sur des exemples déjà adoptés au niveau des Etats, notamment sur l'administration du droit de la Justice pénale de l'État de Lagos ;
- Introduire des amendements dans les Lois sur l'EFCC et l'ICPC, de façon à pouvoir traiter les affaires de corruption, les délits économiques et financiers, en particulier les affaires concernant des personnes politiquement exposées (PPE), au sein des juridictions autres que le lieu de l'infraction.

Aux agences anti-corruption : CCB, EFCC et ICPC

- Réviser en étudiant et, le cas échéant, en procédant à des amendements au système du recrutement et de gestion des ressources humaines des procureurs, en cherchant à attirer des juristes plus compétents et plus engagés dans les services juridiques des agences anti-corruption ;
- Améliorer et standardiser la formation, l'encadrement et l'accompagnement, notamment pour les procureurs débutants, en particulier pour (1) la gestion du nombre d'affaires individuelles, (2) l'examen en bonne et due forme des éléments du délit, (3) la rédaction des charges, (4) la tactique et la stratégie du ministère public, (5) la préparation et la gestion des témoins, etc. ;
- Améliorer les interactions avec les médias avec pour objectif de gérer les attentes prématurées suscitées chez le grand public, la pression injustifiée des médias (avec parfois pour conséquence le classement de dossiers bâclés qui ont peu, voire aucune chance d'aboutir à des condamnations), ainsi que les effets potentiellement négatifs sur la confiance du public dans le système judiciaire (et des conséquences négatives qui retomberont au final sur l'ensemble des institutions) ;

- Etre plus sélectif avec l'aide juridique des avocats extérieurs et engager uniquement les services de ceux qui possèdent à la fois compétence et engagement ;
- Pour toutes les affaires, soigner la phase préliminaire du procès pour préparer les témoins, examiner les preuves et anticiper les éventuels obstacles qui pourraient compromettre le processus judiciaire et identifier les réponses tactiques à apporter ;
- Mettre en place un système pour la sélection et l'évaluation initiale des cas, avec des enquêteurs chevronnés et des procureurs, afin de concentrer les ressources humaines et financières limitées sur les affaires les plus prometteuses et d'augmenter les taux de condamnation ;
- Veiller à l'implication initiale des procureurs dans la planification et la supervision des enquêtes, afin de maximiser l'utilisation efficace des ressources disponibles pour les enquêtes et de concentrer les efforts uniquement sur les éléments concernant les poursuites judiciaires ultérieures de l'affaire ;
- Mettre en place une plateforme permanente pour l'interaction, la coordination et la coopération entre les agences chargées de l'application de la législation anti-corruption, afin d'éviter la duplication des enquêtes et d'éviter les cas où les enquêtes et les poursuites judiciaires peuvent éventuellement être faites conjointement ;
- Proposer une formation régulière, pratique, aux enquêteurs, avec notamment les techniques d'enquête de base, telles que(1) les interrogatoires, (2) perquisition et saisie, (3) éléments de preuve, (4) coopération internationale, (5) collecte des éléments de preuve, etc. ;
- Affecter davantage de ressources et de moyens opérationnels aux enquêtes et aux poursuites judiciaires ;
- Employer des enquêteurs et des procureurs expérimentés pour les affaires à traiter ; et
- Veiller à la remise à la police et aux autres agences chargées de l'application de la loi des affaires qui, en raison de leur nature, des préjudices causés et /ou des valeurs en jeu, semblent moins graves du point de vue du public.

Aux Présidents des Tribunaux et juges désignés pour entendre les affaires de l'EFCC et de l'ICPC

- Il n'est pas question de remettre en cause le pouvoir de désignation des Présidents de Tribunaux pour les juges chargés des affaires de l'EFCC et de l'ICPC, mais il est recommandé que les Présidents de Tribunaux

tiennent compte des exigences de chaque cas lors du processus de sélection ;

- Evaluer et harmoniser les besoins des juges chargés d'entendre les affaires de l'EFCC et de l'ICPC, notamment en matière de moyens matériels, de sécurité et de formation ;
- Prendre en compte les attentes considérables du public qui veulent voir des actions décisives dans le traitement des affaires de corruption. Les juges affectés à ces cas doivent adopter une approche plus proactive et managériale des affaires traitées par l'EFCC et l'ICPC. Cela suppose notamment un examen rigoureux des octrois de libération sous caution et des ajournements, ainsi que le règlement des demandes de requêtes interlocutoires ;
- Recruter/affecter et former les porte-paroles des tribunaux pour qu'ils traduisent les décisions judiciaires en langage accessible et compréhensible et qu'ils gèrent les relations avec les médias, plus particulièrement dans les affaires présentant un grand intérêt pour le public ;
- Afin que le Président de la Cour suprême fédérale limite le transfert des juges désignés, dans la mesure du possible, planifier et communiquer ces transferts à l'avance et, le cas échéant, prendre des dispositions budgétaires pour que les juges désignés affectés par les transferts puissent conclure les affaires de l'EFCC et de l'ICPC qu'ils auront commencées ;
- Que les présidents des Tribunaux des Etats et du Territoire de la Capitale Fédérale du Nigeria (FCT) désignent des magistrats qui traiteront rapidement les demandes émises par l'EFCC et l'ICPC pour obtenir des mandats de fouille, de détention et d'arrestation, des mandats bancaires, etc.

Aux Organisations de la société civile (OSC)

- Faire des campagnes de sensibilisation et promouvoir les politiques et les changements dans les législations anti-corruption de manière à soutenir la lutte contre la corruption ;
- Continuer à servir d'observateurs en surveillant la mise en œuvre des mesures de transparence et d'obligation redditionnelle en matière de gouvernance. S'efforcer également d'avoir un rôle d'observation et de surveillance d'éventuels abus de la part des agences anti-corruption ;
- Lancer et soutenir des programmes de prévention et d'éducation pour lutter contre la corruption. Les OSC devront s'engager, soutenir et travailler en partenariat avec les agences anti-corruption dans la lutte contre la corruption ;

- Continuer le travail de lanceur d'alerte contre la corruption et toujours exiger que les agences anti-corruption rendent des comptes.

Aux Partenaires internationaux au Développement

- Il est urgent d'arriver à une coordination effective des bailleurs de fonds pour soutenir la lutte contre la corruption des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux au Nigeria. Le manque de coordination des bailleurs de fonds a été identifiée comme l'une des raisons pour lesquelles l'essentiel du soutien apporté par les diverses agences donatrices a donné des résultats aussi médiocres, voire inexistantes jusqu'à présent. Les agences des bailleurs de fonds doivent insister et élaborer avec la Commission de planification nationale les modalités permettant d'aboutir aux meilleurs résultats.
- Le gouvernement au pouvoir semble extrêmement désireux de lutter contre la corruption, et il est évident qu'il ne peut y parvenir tout seul. Il est capital de travailler en synergie avec les partenaires internationaux au développement pour que gagner la guerre contre la corruption. Les partenaires internationaux au développement devraient profiter des initiatives anti-corruption et de l'approche du gouvernement pour voir où ils pourraient faire porter leurs efforts.

Annexes

A : Exemples d'initiatives Anti-Corruption au Nigeria, 1975–2014

Année/ Période	Gouvernement/ Régime	Initiatives Anti-Corruption	Remarques
1975	Murtala/ Obasanjo	Décret sur les pratiques de corruption	Ce décret contient des éléments des lois ICPC et EFCC Acts, etc.
1976		Membres de la fonction publique (Enquête sur les actifs) Décret no. 5	Ce décret a servi de base à la création du CCB, qui est inscrit dans la constitution.
1977	Général Olusegun Obasanjo	Déclaration de Jaji	Cette déclaration a été le point de départ de l'expression d'un engagement marqué du régime (Conseil des Forces armées) sur les questions de corruption dans le pays.
1979		Code of Conduct Bureau (CCB)	Prévu dans la Constitution.
		Code of Conduct Tribunals (CCT)	Prévu dans la Constitution .
1979 - 1983	AlhajiShehu Shagari	La révolution éthique	Cette initiative n'a pas connu un franc succès, car des gouverneurs et plusieurs ministres et assistants de ce gouvernement (1979–1983) ont été condamnés pour corruption par le régime Buhari/Idiagbon.
1984	Général Buhari et Idiagbon	Guerre contre l'indiscipline	Cette initiative fait partie de celles que les Nigériens qui en ont fait l'expérience n'oublieront jamais. Dans une certaine mesure, elle est considérée comme la seule intervention qui a eu un impact considérable.
		Recouvrement de biens publics (Tribunaux militaires spéciaux) Décret 1984 (amendé)	Les tribunaux étaient composés d'officiers de l'armée pour le poste de président, de rang au moins équivalent à lieutenant-colonel, et de juges de la Cour suprême en exercice ou à la retraite comme membres.

Année/ Période	Gouvernement/ Régime	Initiatives Anti-Corruption	Remarques
1985 – 1993	Général Babangida	National Committee on Corruption and other Economic Crimes	La commission est principalement composée de technocrates civils rassemblés pour conseiller le gouvernement sur les questions liées à la corruption.
1986		National Orientation Movement	Ce mouvement visait à sensibiliser le public aux activités et orientations du gouvernement. Il visait également à redynamiser l'éthique et les valeurs.
1987		Mass Mobilization for Social Justice	Ce mouvement a contribué à sensibiliser les Nigériens à tous les niveaux de la société aux maux de la corruption et à l'injustice sociale.
1990		The Corrupt Practices and Economic Crime Decree	Ce décret a élargi la définition de la corruption pour englober le secteur privé.
1994 – 1999	Sani Abacha	The Indiscipline, Corrupt practices and Economic Crime (Prohibition) Decree	Essentiellement une reprise du Décret Babangida de 1990 sur les pratiques de corruption et les crimes financiers ⁸⁹ .
1995		Advance Fee Fraud (connue sous le nom de 419) and Related Offences Decree Money laundering Act, 1995	Amendé en 2002, 2004 et 2012 et en vigueur actuellement.
1996		War Against Indiscipline and Corruption	A partir de l'initiative de Buhar (WAI), pour cibler la question de la corruption.

Année/ Période	Gouvernement/ Régime	Initiatives Anti-Corruption	Remarques
2000	Olusegun Obasanjo	The Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission (ICPC Act)	La loi dite ICPC Act vise à interdire et prescrire les sanctions applicables aux pratiques de corruption et autres délits/crimes liés à la corruption.
2003		Budget monitoring and price intelligence unit (BMPIU)	Utilisé pour endiguer la corruption endémique, l'incompétence notoire et les défauts connexes dans les achats publics et la prestation des services publics.
2003		Bureau of Public Service reform	Cette réforme traite de la question de la monétarisation et a ciblé dans l'ensemble la minimisation des pertes et fuites dans les services publics.
2004		Penal Code Laws of Federation of Nigeria	Amendé en 2004.
2004		Criminal Code Law of Federation of Nigeria	Amendé en 2004.
2004		The Economic & Financial Crimes Commission Act,	La loi dite EFCC Act prévoit la création de l'EFCC, chargé notamment de l'application de tous les textes législatifs sur les délits/crimes économiques et financiers.
2006		Advance Fee Fraud and Other Fraud Related Offences Act	L'EFCC et les autres agences anti-corruption se servent de cette loi pour traduire en justice les auteurs d'infractions.
2007		The Procurement Act	Cette loi est utilisée pour contrôler d'éventuelles pratiques de corruption dans l'attribution des marchés et autres transactions au sein du secteur public.
2004/2007		Nigerian Extractive Industrial Transparency Initiative (NEITI)	L'initiative NEITI a été lancée en 2004, et créée en 2007. Cette initiative cible les industries extractives, le pétrole et le gaz principalement, en raison de la mauvaise gestion et des vols incessants de pétrole. Elle s'est attelée au contrôle des activités dans le secteur du pétrole et du gaz.

Année/ Période	Gouvernement/ Régime	Initiatives Anti-Corruption	Remarques
2009	Umaru Yaradua/G. Jonathan	Whistle Blowing Protection Bill Assets Forfeiture Bill	Ce projet de loi vise à protéger contre les préjudices au travail et les représailles les personnes qui dénoncent des pratiques de corruption. Il fait partie des projets de loi pendants devant l'Assemblée nationale. Ce projet de loi vise à contrôler les activités des fonctionnaires qui détournent des fonds publics pour leur usage personnel. Ce projet de loi est toujours pendant devant l'Assemblée nationale.
2010		Technical Unit on Governance & Anti-Corruption Reforms (TUGAR)	Organe composé des ministères, départements et agences du gouvernement et des acteurs non étatiques travaillant dans la lutte contre la corruption. A notamment rédigé la stratégie nationale anti-corruption, qui doit être adoptée par le gouvernement.
2011		Freedom of Information Act (Fol Act)	Opérationnelle, mais son efficacité est affaiblie par la nature très bureaucratique de sa mise en œuvre.
2015	Buhari/Osibanjo	Presidential Committee on Anti-corruption	Venait d'être lancée au moment de la conclusion du présent rapport. On attend toujours les premiers résultats positifs de la commission.

Compilation de l'auteur de l'étude, 2015.

B. Les 20 principales affaires de corruption au Nigeria : 2011 – March 2015⁹⁰

20 grandes affaires et scandales de corruption au Nigeria ont été recensées entre 2011 et mars 2015 par Oluwole Isaac. Isaac a indiqué que pendant 4 ans, il y avait eu plusieurs affaires alarmantes et scandaleuses de corruption au Nigeria, et que certains responsables avaient été traduits en justice, tandis que certains cas n'avaient jamais fait l'objet d'enquêtes et qu'un grand nombre de ces affaires n'avaient pas abouti. Parmi ces 20 grandes affaires de corruption, on peut citer notamment⁹¹ :

1. Maina et les 195 milliards de nairas en fonds de pension

On estime qu'Alhaji Maina a détourné des fonds de pension à hauteur de milliards de nairas, que Maina a prétendu avoir récupéré de vols de pensions. La Commission du Sénat chargée d'enquêter sur la gestion des fonds de pension l'a accusé d'avoir siphonné les fonds de pension déposés dans les banques et déposé l'argent sur ses comptes personnels. D'après cette commission, la capture de ces fonds a rendu impossible le paiement de milliers de retraités à travers tout le pays pendant des mois. Lorsqu'il a été sommé de comparaître et d'apporter des explications sur les découvertes de la commission, Alhaji Maina a ouvert un dossier de 1,5 milliard de nairas contre le Sénat et l'Inspecteur général de la Police. Les choses se sont encore envenimées lorsque le sénat a adopté une résolution demandant à la présidence de renvoyer Alhaji Maina dans les deux jours ou bien de faire face à sa colère. Alors que la présidence avait au départ indiqué que seul le chef de service pouvait renvoyer Maina, il y eut ensuite un changement de ton et une action disciplinaire a été ordonnée contre lui pour abandon de poste sans permission. **Sanction** : Aucune ; Maina a fui le Nigeria.

2. Scandale des subventions du kérosène

L'ancien gouverneur de la Central bank et actuel Emir de Kano, M. Sanusi, a révélé que les subventions pour le kérosène ont été supprimées en 2009 par une directive de feu le président Umaru Yar'Adua. Des preuves supplémentaires, sous la forme de données officielles retrouvées dans tout le Nigeria, montrent que nulle part dans le pays, le kérosène n'est vendu à un prix subventionné. Il est acheté par la NNPC à 150 nairas, vendu à des négociants qui le revendent au détail entre 170-250 nairas. Monsieur Sanusi estime que 100 millions de dollars sont ainsi détournés chaque mois. « La marge de 300 à 500 pour cent faite par rapport au prix d'achat est une rente économique, qui n'a jamais profité à l'homme de la rue. En termes de dollars, chaque navire de kérosène importé par la NNPC avec l'argent de la fédération a coûté environ 30 millions de dollars et était vendu 10 ou 11 millions de dollars, générant une rente de 20 millions de dollars par navire pour le syndicat. » Il Depuis que les membres de l'Assemblée nationale ont terminé leurs

90 Pour une liste complète des affaires traitées par l'ICPC, voir www.efccnigeria.org. La liste arrêtée en 2014 des condamnations obtenues par l'EFCC est disponible sur le site www.icpc.gov.ng.

91 Extraits de <http://www.nigerianeye.com/2015/03/top-20-corruption-cases-and-scandals-in.html>.

investigations, aucun fonctionnaire de la NNPC ni aucun distributeur n'a été sanctionné, les incitant ainsi à continuer à importer du kérosène et à s'attribuer des gains à eux-mêmes et à leurs partisans. Apparemment, en raison de bénéfices financiers, la NNPC aurait continué à importer du kérosène et à accorder à des personnes et des entités, dans des circonstances douteuses, le prix de dépôt de 40,90 nairas. Mais au lieu de vendre le produit au prix subventionné de 50 nairas le litre dans les stations d'essence, les bénéficiaires de ces dotations le vendent aux intermédiaires à 95 ou 100 nairas le litre aux portes des dépôts. Les négociants auraient donné une partie de leurs dotations à certains hauts fonctionnaires, pour s'assurer qu'ils ferment les yeux sur le trafic. Le fait que la NNPC n'ait pas mis en œuvre une directive présidentielle supprimant les subventions sur le kérosène a alimenté la suspicion des parties prenantes.

3. Escroquerie aux subventions du carburant à hauteur de 6 milliards de dollars

Le parlement du Nigeria a délibéré sur un rapport faisant état d'une escroquerie aux subventions du carburant, qui a révélé que 6 milliards de dollars (4 milliards de livres sterling) avaient été escroqués sur le fonds des subventions du carburant au cours des deux dernières années. Il est triste que le Nigeria, grand pays producteur de pétrole, doive importer l'essentiel de son carburant. Des membres connus du PDP ou de leurs familles étaient impliqués dans l'escroquerie, comme Mamman Ali et Mahmud Tukur. **Sanction :** des affaires sont pendantes devant les tribunaux, aucune condamnation. Le rapport de la chambre des représentants a été entaché par la corruption de Farouk Lawan.

4. Fraude à hauteur de 123 milliards de nairas- Stephen Oronsaye

Un rapport accablant du Bureau du vérificateur général de la Fédération a mis en cause un ancien chef de la Fonction publique de la Fédération, M. Stephen Oronsaye, qui aurait perpétré une fraude pour un montant de 123 milliards de nairas au cours de son mandat, entre 2009 et 2010. Selon un organe de presse en ligne, *Premium Times*, le rapport de 169 pages, intitulé "Special Audit of the Accounts of the Civil Pensions" montre la culpabilité d'Oronsaye qui aurait supervisé le pillage des ressources de la nation pendant son mandat. L'audit du vérificateur général est issu du travail d'une Equipe d'audit spécial constituée par le gouvernement fédéral en mai 2011 pour faire un examen exhaustif des comptes du Département des pensions civiles, domiciliée au Bureau du chef de la Fonction publique de la Fédération. L'audit, qui a couvert la période de 2005 à 2010, a mis à jour de monumentales irrégularités financières, des transactions opaques, des coûts de fonctionnement irréguliers et anormaux, et du vol pur et simple et des dessous-de-table qui auraient atteint des sommets pendant les 18 mois où Oronsaye a exercé en tant que chef de service. Selon *Premium Times*, le bureau du vérificateur général a terminé sa mission et soumis son rapport au gouvernement en 2012. Aucune mesure n'a été prise. **Sanction :** aucune.

5. *Escroquerie sur le fonds de pension de la Police*

L'EFCC a traduit devant une Haute Cour d'Abuja l'ex-secrétaire permanent du ministère des Affaires du Delta du Niger, actuellement directeur du Bureau des pensions de la Police, Atiku Abubakar Kigo, la chef comptable, Madame Uzoma Cyril Attang, et quatre autres personnes, sous 18 chefs d'inculpation, pour collusion, abus de confiance et détournement de fonds à hauteur de 32,8 milliards de nairas sur le fonds de pension de la Police. Les six personnes accusées ont été présentées au magistrat Hussain Baba, qui s'est vu confier l'affaire après un jugement controversé rendu par le premier juge chargé de l'affaire, le magistrat Abubakar Talba. En effet, ce dernier avait prononcé une peine légère contre l'un des accusés, John Yusuf, qui avait plaidé coupable pour trois chefs d'accusation. Mais Attang, inculpé pour la première fois par l'EFCC en lien avec la fraude présumée, s'est vu accorder une caution de dix millions de nairas et deux garanties du même montant. Ont été à nouveau traduits en justice : Esai Dangabar, Atiku Abubakar Kigo, Ahmed Inuwa Wada, Veronica Ulonma Onyegbula, Sani Habila Zira, Christian Madubuike, et John Yusuf qui avait été condamné. **Sanction** : les accusés ont été condamnés à une peine de deux ans de prison ou une amende de 750.000 de nairas. Ils ont choisi de payer l'amende.

6. *Scandale de l'achat de voitures par Stella Oduah*

La commission mise en place par le président Goodluck Jonathan pour enquêter sur le scandale des voitures blindées à hauteur de 255 milliards de nairas au sein du ministère de l'aviation a mis en cause la ministre, Madame Stella Oduah. Le rapport de la commission présidentielle aurait recoupé certaines conclusions de la Commission sur l'aviation de la Chambre des représentants sur ce scandale. En octobre 2014, il y avait eu des rapports selon lesquels, avec l'approbation du ministre, l'Autorité de l'Aviation civile du Nigeria avait acheté deux BMW blindées, à un prix apparemment gonflé de 255 milliards de nairas. Cette affaire a déclenché une controverse nationale, et de nombreux Nigériens et groupes ont demandé son limogeage. **Sanction** : aucune.

7. *Trou de 20 milliards de dollars de la NNPC*

L'ancien gouverneur de la Central Bank of Nigeria, Lamido Sanusi, a révélé la disparition d'une manne pétrolière astronomique dans les poches de membres de l'élite du pays, au cours d'une de ses réunions avec les grands banquiers du Nigeria en 2014. Quelques semaines plus tard, il a été limogé par le président du Nigeria au cours d'un épisode qui a secoué l'économie du pays, fait les titres des journaux et rempli les ondes radio, et même donné naissance à une manifestation de rue. Lamido Sanusi a voulu voir où allait l'argent – 20 milliards de dollars issus des ventes du pétrole qui, mystérieusement, n'arrivaient jamais jusqu'aux caisses de l'Etat, dans un pays qui pourrait bientôt être déclaré la première économie du continent et qui attire déjà les plus gros investissements de toute l'Afrique, selon les Nations Unies. **Sanction** : le lanceur d'alerte a été limogé. Le FG a ordonné un audit de la NNPC. Le rapport d'audit a mis en cause la NNPC et lui a ordonné de rembourser 1,48 milliards de dollars.

8. Scandale sur les armes par jet privé à hauteur de 15 millions de dollars

Un jet privé transportant 9,3 millions de dollars en liquide, entre le Nigeria et l'Afrique du Sud, dans le cadre d'un trafic d'armes présumé entre les deux pays, a vu l'implication de membres d'équipage nigériens et de passagers israéliens et autrichiens. **Sanction** : le gouvernement affirme se préoccuper de ce scandale. Aucune explication supplémentaire de la part des individus à bord. Les Etats-Unis sont montrés du doigt pour marché noir d'armes.

9. Scandale sur le recrutement de l'Immigration par Abba Moro

La pression n'est pas retombée sur le scandale du recrutement de l'Immigration, qui a causé la mort d'une vingtaine de chômeurs nigériens. Même si le président Jonathan a annulé le concours de recrutement, le ministre de l'Intérieur, Abba Moro, n'a toujours pas répondu à certaines questions. Les enquêtes ont mis en cause Drexel Nig Ltd et le ministre dans cette tragédie nationale. De nombreuses questions restent sans réponse de la part du ministre de l'Intérieur ou du contrôleur-général des Services de l'Immigration. Il serait pertinent de savoir qui a été responsable de la collecte des 1.000 nairas versés par les candidats et sur quel compte l'argent a été versé. **Sanction** : aucune, Abba Moro est toujours ministre, après avoir supervisé l'extorsion des candidats et le processus qui a entraîné le décès de vingt d'entre eux. Le vendredi 13 mars 2015, il se tenait aux côtés du président lors de la remise de 33 lettres de recrutement et de 75 millions de nairas aux familles des candidats décédés. En mai 2015, le même ministre a dirigé un autre concours de recrutement pour l'administration, malgré les appels de la société civile et de la majorité des Nigériens pour son renvoi.

10. Le scandale du pétrole de Malabu

Les revenus versés à la compagnie pétrolière Malabu ont été partagés par certaines sociétés privées appartenant à des personnes proches de la présidence, selon un rapport émanant d'une agence anti-corruption. Le 25 mars 2011, l'EFCC a indiqué que le montant de 1,092 milliard de dollars a été versé par ENI AGIP et Shell sur le Compte de dépôt sous séquestre à la JP Morgan Chase Co, à Londres, pour les produits de la vente de pétrole du bloc OPL 245. Le rapport a indiqué que le procureur général et ministre de la Justice Mohammed Adoke et le ministre des Finances de l'Etat, le Dr. Yerima Lawal Ngama « avaient ordonné le décaissement de 401.540.000 dollars sur les comptes de Malabu Oil and Gas Ltd domiciliés à la First Bank of Nigeria et 400 millions de dollars sur d'autres comptes de Malabu chez Keystone Bank (ancienne Bank PHB). Le rapport d'EFCC indique que « JP Morgan a suivi les instructions et fait les transferts le 23 août 2011 ». Malabu, contrôlée par Dan Etete, ex ministre du pétrole, condamné pour blanchiment d'argent en France en 2007, a ensuite partagé cet argent entre plusieurs autres comptes appartenant à des personnes qui avaient des liens très étroits avec la présidence. Ainsi, il a été indiqué que 400 millions de dollars avaient été déposés sur le compte de Malabu auprès de la banque Keystone, 336 millions de dollars sur le compte No 1005556552 de Rocky Top Resources

Ltd auprès de la branche CBD de la même banque à Abuja. Le reliquat de 60 millions de dollars a été transféré sur le compte No 3610042596 (qui appartiendrait à Etete) pour le *trading Forex*, laissant un solde de zéro sur le compte bancaire de Malabu à Keystone. Sur les 336 millions de dollars transférés sur le compte de Rocky Top Resources, 165 millions de dollars ont ensuite été transférés sur divers comptes individuels, laissant un solde de seulement 171 millions de dollars, selon le rapport de l'agence anti-corruption. D'après le rapport, Rocky Top Resources était enregistrée auprès de la Commission CAC (Corporate Affairs Commission) avec seulement un capital de 100.000 actions, et elle appartient à Abubakar Aliyu. Le rapport a indiqué que le premier paiement de 401 millions de dollars sur le compte First Bank de Malabu avait été distribué directement à A Group Construction Co. Ltd, qui appartenait également conjointement à Abubakar Aliyu (\$157 millions), Mega Tech Engr. Co. Ltd (\$180 millions), Imperial Union Ltd (\$34 millions), Novel Property and Development Ltd – appartenant également conjointement à Abubakar Aliyu (\$30 millions), ce qui laissait un solde de \$143 million sur le compte de Malabu. Et « les raisons de ce paiement n'ont pas encore été éclaircies », indique le rapport de l'EFCC. Il ne nous a pas été possible d'obtenir la réaction d'Adoke hier, car il n'a pas répondu aux appels téléphoniques ni aux textos envoyés sur ses téléphones portables. Ngama n'a pas pu être joint non plus. Interrogé sur cette affaire, le porte-parole de l'EFCC, Wilson Uwujaren, a demandé davantage de temps pour répondre aux questions. **Sanctions** : aucune.

11. Scandale du vol de pétrole brut

Selon le président Goodluck Jonathan, 300.000 à 400.000 barils de pétrole, soit plus de 10% de la production du Nigeria, sont perdus chaque jour pour les sociétés publiques et les compagnies pétrolières, ce qui représente une perte d'environ 1 milliard de livres sterling par mois – davantage que les dépenses en matière d'éducation et de santé pour les 168 millions d'habitants que compte le pays. Non seulement le vol de pétrole nigérian contribue au maintien du prix élevé du pétrole, mais il est source de corruption et de désordre social, indique le président. **Sanction** : aucune. Un ex-partisan s'est vu attribuer un contrat pour une valeur de plusieurs milliards pour la sécurité des voies d'eau. Plutôt qu'une baisse du vol de pétrole, on assiste à une recrudescence marquée.

12. Scandale des armes

La corruption au sein des militaires nigériens est effrayante et tellement vicieuse que même l'argent destiné aux balles pour lutter contre les terroristes de Boko Haram est volé par des généraux supérieurs de l'armée nigérienne, a indiqué un responsable américain averti dans une révélation choquante. Sarah Sewall, la sous-secrétaire d'Etat chargée de la sécurité civile, de la démocratie et des droits humains, a dit que malgré le budget du Nigeria pour la sécurité de 5,8 milliards de dollars cette année, « la corruption empêche les produits de base tels que les balles et les véhicules de transport d'atteindre les lignes du front de la lutte contre Boko Haram ». Le moral est très bas et les désertions ne sont pas rares parmi

les soldats dans la Septième Division de l'armée nigériane, la principale unité combattante dans le nord-est, a indiqué Madame Sewal lors d'une audition devant la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants mercredi. Dans une autre révélation choc, la Maison Blanche a également indiqué mercredi qu'ils avaient déployé 80 militaires au Tchad, en Afrique centrale, en plus des 30 hommes déjà présents au Nigeria pour sauver les 200 écolières kidnappées par Boko Haram le 14 avril, mais l'Armée des États-Unis, comme l'a indiqué le Pentagone lundi, ne partagera pas de données brutes avec les militaires nigériens car certains d'entre eux appartiennent à Boko Haram. Le Pentagone a annoncé un accord qui permettrait aux États-Unis de partager certains renseignements, comme des images aériennes, avec des responsables nigériens, mais pas de données de renseignement brutes. Les autorités américaines sont réticentes à partager trop d'informations, car elles sont convaincues que Boko Haram a infiltré les services de sécurité nigériens, selon le *New York Times*. La Maison Blanche a indiqué que le personnel militaire américain n'était pas composé de troupes au sol, mais essentiellement de membres d'équipage de l'US Air Force, de spécialistes en maintenance et d'agents de sécurité pour les drones prédateurs non armés qui aideront à chercher les filles. « Ces personnels appuieront le fonctionnement des avions de renseignement, de surveillance et de reconnaissance dans le cadre de missions au-dessus du nord du Nigeria et dans les environs », a déclaré la Maison Blanche dans un communiqué informant officiellement le Congrès de ce déploiement. Les militaires américains ont effectué des vols de surveillance habités et non habités au-dessus de la forêt Sambisa, où les filles seraient retenues. Les énormes révélations de corruption dans l'armée nigériane sont sorties le même jour où l'armée nigériane a accusé les médias de contribuer à la perception négative qu'en ont les Nigériens. **Sanction** : le problème n'est pas reconnu publiquement, les soldats mutins sont plutôt condamnés à mort.

13. L'affaire Ekiti Gate

Les enregistrements audio indiquent qu'à la réunion étaient présents l'éventuel « gagnant » de l'élection, le gouverneur Ayo Fayose d'Ekiti, le sénateur Iyiola Omisore, un homme identifié comme Abdulkareem, le ministre en charge de la Police Caleb Olubolade et le sénateur Musiliu Obanikoro, alors ministre d'Etat pour la Défense. M. Chris Uba est venu à Ekiti avec des quantités astronomiques d'argent et des soldats de l'est du pays pour effectuer les missions. L'enregistrement de la conversation dure 37 minutes et montre en détail ces hommes en train de corrompre le général de Brigade Momoh, moyennant une promotion en échange de son aide pour perpétrer des fraudes électorales à Ekiti. On entend clairement Obanikoro informer le groupe d'hommes « Je ne suis pas ici pour prendre le thé, je suis envoyé en mission spécial par le président ». Il a en outre été rapporté que le président Goodluck Jonathan avait donné pour instruction au chef d'état-major de la Défense, Alex Badeh, d'utiliser l'armée pour arrêter et intimider les politiciens de l'opposition avant et pendant les élections. L'enregistrement audio donne des détails précis du complot et montre que la réunion avait quasiment tourné au combat.

14. Bulletins de vote

L'équivalent du Bureau américain des gravures et impressions (U.S. Bureau of Engraving and Printing) a contracté un emprunt de 21 millions de dollars à un taux d'intérêt astronomique de 22% pour acheter du matériel soit disant pour imprimer les bulletins de vote des prochaines élections en 2015. Emefiele, gouverneur de la Central Bank, est également responsable de ce bureau et le prêt a été accordé par la banque (*Zenith Bank*) dont il avait été le directeur. Le bureau n'avait pas le contrat pour l'impression des bulletins. Un porte-parole d'Emefiele a nié toute malversation. De nombreux fonctionnaires ont indiqué que les factures d'achats publics sont souvent largement gonflées. « En ce qui concerne tous les travaux qui impliquent de l'argent, seuls le directeur et son adjoint connaissent les termes réels du contrat... S'il s'agit d'un montant de 10 millions, le directeur déclare « on va dire que ça coûte 12 millions ». Les achats publics disent « on va dire que ça coûte 15 millions ». Et le secrétaire permanent à son tour « on va dire que ça coûte 25 millions ».

15. Contrat de la Défense de 500 Millions de Dollars

Les médias ont fait état de documents liés à un contrat de la Défense scandaleusement gonflé à 500 millions de dollars que le président Goodluck Jonathan a attribué à Arthur Eze, un homme d'affaires nigérian au passé trouble, proche ami du président et de sa femme et important financier du parti au pouvoir, le PDP (People's Democratic Party). Le rapport indique que M. Eze, directeur exécutif de Triax, a reçu la somme astronomique de 466,5 millions de dollars pour militariser les six hélicoptères Puma avec l'aide d'une compagnie israélienne appelée Elbit Systems. Cela signifie que chaque hélicoptère militarisé a coûté près de 78 millions de dollars. « Pour le prix de chacun des hélicoptères fournis par Arthur Eze, l'armée de l'Air aurait pu acheter sept hélicoptères militaires de qualité supérieure » a indiqué le rapport.

16. Amnistie de Diepriye Alamiyeseigha

Le premier président de l'EFCC, Malam Nuhu Ribadu, a indiqué que la grâce présidentielle a été accordée à l'ancien gouverneur de l'Etat de Bayelsa, M. Dipriye Alamiyeseigha, ce qui enterre définitivement la lutte contre la corruption dans le pays. Alamiyeseigha et d'autres ont bénéficié de la grâce présidentielle de Goodluck Jonathan mardi, des années après que l'EFCC – sous la direction de Ribadu, l'a traduit en justice pour avoir volé des milliards de nairas lors de son mandat de gouverneur de ce riche Etat pétrolier.

17. Affaire Mohammed Abacha portant sur 446 milliards de nairas

Le gouvernement avait traduit en justice Mohammed Abacha pour neuf chefs d'inculpation de vol en février 2014. Il était accusé d'avoir reçu en toute illégalité 446,3 milliards de nairas qui auraient été volés dans ses coffres entre 1995 et 1998. Mais le procureur général et ministre de la Justice, M. Mohammed Adoke, a demandé au magistrat Mamman Kolo, de la Haute Cour de FCT, d'effacer les charges au motif que « de nouveaux faits » venaient d'apparaître dans cette affaire. Il n'a rien dit sur le fait que de nouvelles charges seraient

portées contre Mohammed ou pas. Les efforts pour traduire en justice Mohammed deux fois auparavant avaient échoué en raison de son absence répétée du tribunal. **Sanction** : aucune.

18. Scandale de corruption à hauteur de 3 millions de dollars impliquant Farouk Lawan

Lawan avait été enregistré en vidéo en train de prendre 620.000 dollars de l'homme d'affaires Femi Otedola, impliqué dans le scandale des subventions. Farouk Lawan aurait demandé 3 millions de dollars pour fermer les yeux. Dans sa déclaration à la cellule STF (*Special Task Force*), Lawan a indiqué que les 620.000 dollars de pots-de-vin avaient été remis au président de la Commission de la Chambre des représentants pour les drogues et les crimes financiers, Adams Jagaba. Toutefois, Jagabaa balayé cette affirmation et mis Lawan au défi de prouver que l'argent lui avait été remis. C'est la dernière fois que les Nigériens ont entendu parler de cette affaire.

19. Liens supposés entre Diezanni Allison-Maduekeet et Kola Aluko

M. Aluko aurait dépensé des millions de dollars en soirées, avec la participation de top modèles comme Naomi Campbell ; il aurait également acheté une bouteille de champagne à 1,5 million de dollars lors d'une autre soirée. L'EFCC a depuis demandé à Interpol d'arrêter le magnat du pétrole Kola Aluko qui s'était enfui en Suisse avec des milliards de dollars que l'on soupçonne d'appartenir à plusieurs politiciens. On rapporte qu'il a eu une entrevue dramatique avec le ministre du pétrole, Madame Dezianni Allison-Madueke, après qu'il s'est enfui avec certains des bénéficiaires de transactions pétrolières qu'il avait obtenus grâce à elle.

20. Pot-de-vin de 6 milliards de nairas à des chefs religieux chrétiens

Le 4 février, le directeur général de l'organisation de la campagne présidentielle de Buhari, le gouverneur de l'Etat de Rivers Rotimi Amaechi a accusé certains chefs d'église d'avoir pris un pot-de-vin de 6 milliards de nairas du PDP (Peoples Democratic Party) pour faire campagne contre le candidat à l'élection présidentielle du parti APC (All Progressives Congress), le général Muhammadu Buhari (à la retraite). Le gouverneur Amaechi, lors du rassemblement pour la campagne du gouverneur de l'APC, dans la zone du gouvernement local d'Emohua, dans l'Etat de Rivers, a dit que des chefs religieux auraient distribué des pamphlets disant que Buhari avait des projets pour islamiser le pays s'il était élu. Amaechi a demandé aux pasteurs de rendre le pot-de-vin présumé versé par le PDP. Le 19 février, un pasteur de Borno, Kallamu Musa-Dikwa, a dit que l'argent donné aux pasteurs s'élevait à 7 milliards de nairas et non 6 comme Amaechi l'avait prétendu.

6

SÉNÉGAL



Semou Ndiaye

A. Résumé

La deuxième alternance politique à l'issue des élections présidentielles de 2012 a représenté une nouvelle opportunité de réforme pour promouvoir la bonne gouvernance et inverser la courbe de la corruption au Sénégal. Dès son élection, le Président Macky SALL a affirmé placer son mandat sous le signe d'une gouvernance sobre et vertueuse. Ceci a été traduit d'abord par le renforcement du cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption et des infractions connexes avec la création de l'Office National de lutte contre la corruption et la fraude (OFNAC) et la réactivation de la Cour de répression de l'enrichissement illicite (CREI). Le Président de la République a ensuite créé un Ministère en charge de la promotion de la bonne gouvernance. Ce Ministère a élaboré une Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance adoptée en Conseil des ministres le 11 juillet 2013.

Cette stratégie est adossée à un plan de communication sociale qui définit les objectifs, la méthodologie et l'ensemble des activités et outils à mettre en œuvre pour un changement de comportement conforme aux valeurs et principes de bonne gouvernance. Elle est articulée autour de sept axes qui concernent essentiellement l'intégrité, le renforcement et l'indépendance de la justice, l'efficacité dans l'administration de la justice, dans les secteurs stratégiques de l'éducation et de la santé, les mines et l'éducation citoyenne.

La volonté politique ainsi affichée devrait davantage s'affirmer avec le plan « Sénégal émergent »¹. Lors de l'installation officielle des membres de l'OFNAC le 26 mars 2014 le Président de la République a affirmé que la lutte contre la corruption constituait désormais une priorité de premier ordre puisque le Plan Sénégal Emergent « requiert une forte transparence dans sa mise en œuvre. »². La bonne gouvernance constitue en effet le troisième axe prioritaire de ce programme.

1 Le Plan Sénégal Emergent (PSE) est un document de stratégie de développement économique élaboré par le Sénégal en 2012 « pour hâter sa marche vers l'émergence économique à l'horizon 2035 » : <http://www.gouv.sn/Plan-Senegal-Emergent-PSE.html> (consulté le 26 novembre 2014).

2 *Cérémonie solennelle d'installation des membres de l'OFNAC : Discours de Son Excellence Monsieur Macky SALL, Président de la République* : <http://www.presidence.sn/content/c%3%A9r%3%A9monie-solennelle-d%E2%80%99installation-des-membres-de-l%E2%80%99ofnac-discours-de-son-excellence> (consulté le 26 novembre 2014).

La récente déclaration du Président de la République sur la traque des biens mal acquis³ lors du sommet Afrique/ Etats-Unis tenu au début de mois d'août 2014 est toutefois de nature à faire douter de sa volonté réelle de lutter contre les malversations d'anciens dignitaires du précédent régime. Interpelé lors d'une interview sur cette question, il a déclaré « il n'y a pas d'acharnement sur qui que ce soit. Vous serez surpris par le nombre de dossiers auxquels je n'ai pas donné de suite »⁴.

L'environnement socio-culturel constitue une contrainte majeure pour la lutte contre la corruption au Sénégal. En effet, la pauvreté mais surtout la prégnance des réciprocités sociales constituent un terreau pour la corruption en ce sens qu'elles la légitiment. En atteste la sémiologie populaire qui légitime fortement la corruption⁵. L'environnement économique apparaît plutôt favorable si l'évolution actuelle se poursuit de manière durable. Dans le rapport annuel du GIABA pour 2013 il est indiqué que le Sénégal est sur la voie d'une reprise soutenue de la croissance même si la pauvreté demeure un défi important⁶. Du point de vue économique, l'OFNAC évoluerait dans un environnement favorable marqué par une certaine stabilité économique⁷.

En 2003 le Sénégal avait mis en place une Commission Nationale de lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion. En 2012, cette Commission a été supprimée et remplacée par l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption.

La présente étude se fixe pour objectif d'évaluer l'expérience sénégalaise en matière d'agence anti-corruption. Elle intervient à une période charnière c'est-à-dire entre une expérience qui s'achève avec la CNLCC et une nouvelle expérimentation avec l'OFNAC. Une comparaison entre ces deux institutions s'impose dans une certaine mesure. En d'autres termes, l'analyse de l'expérience de la CNLCC permettra de voir si les leçons en termes de succès ou d'échec ont été suffisamment tirées. Une telle analyse implique une référence aux meilleures pratiques pour les agences anti-corruption. Pour y parvenir, la démarche méthodologique adoptée a intégré :

- Une recherche documentaire sur la corruption en général et les agences anti-corruption, en particulier.

3 Il s'agit de l'ensemble des procédures engagées contre les anciens dignitaires du régime d'Abdoulaye Wade pour prédation de deniers publics notamment d'enrichissement illicite.

4 Leral News, « La grosse boulette de Macky Sall à propos des 'dossiers classés sans suite' » : http://www.leral.net/La-grosse-boulette-de-Macky-Sall-a-propos-des-dossiers-classes-sans-suite_a121102.html, (consulté le 7 août 2014).

5 Plusieurs expressions traduisant les réciprocités sont souvent invoquées : « Loxo caxoor day weeselloo » (les gens d'un même réseau se doivent réciprocités), « niyu murid » (le salut mouride, suggérant le don perpétuel du disciple à son marabout), « ku ëmb sa sanqal, ëmb sa sutura » (celui qui a sa réserve de mil transformé, se sécurise), « *kuy xalam di ca jaayu* » (il va de soi que jouer au xalam (instrument de musique), c'est aussi s'enorgueillir de son instrument de travail), « *Ku am kuddu du lakk* » (celui qui dispose d'une cuillère, ne doit pas se brûler les doigts), « *le njëgu guro* » (le prix de la cola) voir Forum Civil, Gouvernance et corruption dans le secteur de la santé, rapport d'études 2005, p. 72 et s. ; Voir BLUNDO Giorgio, OLOVIER DE SARDAN Jean Pierre, « Sémiologie populaire de la corruption », Politique africaine, 2001/3, pp.98-114.

6 GIABA, rapport annuel 2013, p.58.

7 Papua New Guinea Technical Working Group on National Anti-corruption Strategy, International Best Practice for Anti-corruption Agencies, Background Paper, may 2013, p.8.

- Des entretiens avec des acteurs notamment les membres de la CNLCC, l'OFNAC, des partenaires techniques et financiers, la société civile. Il s'agit d'appréhender le fonctionnement de ces agences dans la pratique et leur perception par les autres acteurs.
- Un atelier auquel ont été conviés les acteurs de la lutte contre la corruption, et dont le but était de valider l'étude.

Au titre de ses principales conclusions, l'étude insiste sur le fait que bien qu'ayant connu une évolution positive avec le passage de la CNLCC à l'OFNAC, le cadre juridique de lutte contre la corruption au Sénégal reste encore lacunaire. L'inefficacité de la CNLCC était largement due à une absence de volonté politique qui a contribué à réduire considérablement son indépendance. La CNLCC était en outre dotée de ressources financières insuffisantes et instables. De même ses ressources humaines étaient insuffisantes et accusaient de très faibles compétences spécialisées.

Parmi les autres faiblesses de la CNLCC il faut citer :

- Des pouvoirs d'investigation limités
- Un mauvais positionnement dans le cadre institutionnel de lutte contre la corruption
- Une faiblesse des règles en matière d'intégrité (absence de code de conduite)
- Une absence de visibilité et de soutien des acteurs de la lutte contre la corruption
- Un faible soutien des bailleurs de fonds.

La substitution de l'OFNAC à la CNLCC a constitué une transformation qualitative. En effet, le renforcement des moyens et des pouvoirs de l'OFNAC devrait se traduire par une plus grande efficacité. Toutefois au regard des standards internationaux, l'OFNAC présente quelques faiblesses à corriger et doit relever des défis pour être une agence performante.

Parmi les faiblesses à corriger, on peut citer :

- Le monopole de l'Exécutif dans la nomination des membres avec le risque d'une remise en cause de son indépendance
- L'absence de garantie quant à l'apolitisme de ses membres
- Des ressources financières limitées et instables.

Au nombre des défis à relever, on peut citer la nécessité de :

- doter l'OFNAC de ressources humaines suffisantes et de qualité
- d'asseoir une culture d'intégrité au sein de l'OFNAC
- de gagner la confiance des citoyens et des acteurs de la lutte contre la corruption en général
- d'exercer de manière efficace son mandat par le biais de choix stratégiques judicieux

- de se positionner efficacement dans le cadre institutionnel de lutte contre la corruption.

B. Le cadre juridique

Le Sénégal s'est doté d'une variété de lois qui incriminent la corruption ou permettent de la prévenir. La Constitution en son préambule a élevé la bonne gouvernance et la transparence en principes à valeur constitutionnelle. Par ailleurs, le Sénégal a ratifié les conventions des Nations Unies et de l'Union africaine sur la lutte contre la corruption ainsi que le Protocole de la CEDEAO qui traite de la même question. Le Sénégal est également membre d'espaces communautaires tels que la CEDEAO et l'UEMOA qui se sont dotés d'un cadre juridique et institutionnel avec des dispositions sur la prévention et la répression de la corruption.

L'environnement juridique au Sénégal a récemment connu une évolution positive. En effet, des lois ont été adoptées dans l'objectif d'améliorer le cadre juridique de lutte contre la corruption. Tel a été le cas du code des marchés publics de 2007 ou encore de la loi sur la déclaration de patrimoine. Toutefois, beaucoup de lois comportent des imperfections qu'il conviendra de corriger. Tel est le cas des lois sur la déclaration de patrimoine, des lois sur les conflits d'intérêts entre autres. De même ce cadre juridique doit être étoffé par l'adoption d'autres lois qui devraient résulter de la transposition des conventions internationales de lutte contre la corruption. On peut citer des lois sur le financement des partis politiques ou encore sur l'accès à l'information. Des efforts restent à faire pour compléter et rendre effectif le cadre juridique.

Le cadre juridique national

Incrimination de la corruption

Bien avant l'apparition des conventions internationales de lutte contre la corruption, la corruption a été incriminée au Sénégal. Le code pénal réprime la corruption ainsi que certains délits connexes. S'il ne donne pas une définition compréhensive de la corruption, il vise cependant aussi bien la corruption active⁸ que la corruption passive⁹. Il y a corruption passive lorsqu'une personne exerçant une fonction publique profite de cette fonction en sollicitant ou en acceptant des dons, promesses ou avantages en vue d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction. Il y a en revanche corruption active lorsqu'une personne physique ou morale obtient ou essaie d'obtenir d'une personne exerçant une fonction publique moyennant des dons, avantages ou promesses en vue d'accomplir, de s'abstenir ou retarde un acte de sa fonction.

Le code retient donc l'approche suivant laquelle les faits de corruption ont vocation à se dédoubler, le cas échéant en deux infractions distinctes. Cette conception justifie que

8 Article 161 du code pénal.

9 Article 159 du code pénal.

le délit de corruption est constitué dans les cas où il y a entente entre le corrupteur et le corrompu mais également dès l'instant que le corrompu ou le corrupteur émet une offre indépendamment du sort réservé à cette offre par l'autre.

Cette conception emporte certaines conséquences sur le plan de la répression en ce sens que le comportement du corrupteur et celui du corrompu peuvent être poursuivis et jugés séparément. Elle s'oppose à la conception suivant laquelle le délit de corruption se caractérise par son unité et sa bilatéralité. L'existence de l'infraction procède d'une entente entre le corrupteur et le corrompu. Cette approche débouche sur une hiérarchisation des comportements, le corrompu étant dans ce cas considéré comme l'auteur principal, le corrupteur son complice.¹⁰

La conception retenue par le code organise un meilleur régime de répression puisqu'elle sanctionne la tentative de corruption. Elle n'est pas cependant sans inconvénient car elle ne favorise pas la dénonciation des pratiques corruptives. Les sanctions prévues ne sont pas, en revanche, à la mesure de la gravité de la corruption. Ainsi la peine encourue en cas de corruption active est de deux (2) à dix (10) ans de prison assortie d'une amende ne pouvant être inférieure à 150 000 FCFA (\$US 300). Ce montant apparaît dérisoire et pour cette raison, il est souhaitable qu'il soit revu à la hausse.

Le code pénal est loin de constituer la seule loi réprimant la corruption. La généralisation de la corruption explique que des lois particulières incriminent la corruption dans certains secteurs. Le Code électoral, par exemple, interdit la corruption des électeurs en ses articles L 102 et L 104. Dans le secteur des ressources halieutiques, le nouveau code de la pêche incrimine également la corruption dans ce secteur.

En incriminant la corruption, le Sénégal est conforme aux conventions de lutte contre la corruption¹¹.

Le code pénal réprime également les délits assimilés ou connexes tels que le trafic d'influence dans ses deux versants actif et passif, le détournement de deniers publics¹², la concussion et l'enrichissement illicite. C'est sans doute l'enrichissement illicite avec la réactivation de la Cour de répression de l'enrichissement illicite (CREI)¹³ qui retient actuellement l'attention en raison de la traduction devant elle de Karim Wade, ancien ministre et fils de l'ancien Président de la République Abdoulaye Wade. L'incrimination de l'enrichissement illicite peut être analysée comme la manifestation d'une volonté de lutte contre la corruption, en ce sens que les États ne sont pas tenus au regard des conventions de lutte contre la corruption de l'incriminer c'est-à-dire de lui conférer le caractère d'infraction pénale. Il relève de ce que l'on appelle l'incrimination facultative¹⁴.

10 Voir Association internationale de droit pénal, Etude Sur les systèmes d'incrimination de la corruption : http://www.penal.org/IMG/pdf/WG_Corruption-3.pdf.

11 Article 4 de la Convention de l'Union africaine contre la corruption et les infractions assimilées.

12 Article 151 du code pénal.

13 Article 163 bis du Code pénal.

14 Article 20 de la Convention des Nations unies contre la corruption, article 6 paragraphe 3 a du Protocole de la CEDEAO contre la corruption, article 1 g de la Convention de l'Union africaine contre la corruption.

L'explication réside dans le fait que qu'il viole la présomption d'innocence érigée en principe à valeur constitutionnelle dans certains pays¹⁵.

Les codes d'éthique et de déontologie

La corruption interpelle au plus haut point la conscience individuelle. C'est pourquoi la promotion de l'éthique et de la déontologie doit constituer une priorité dans la prévention de la corruption. L'éthique regroupe l'ensemble des règles ne présentant pas de caractère juridique en ce sens qu'elles ne sont pas assorties de sanctions juridiques contraignantes. L'amour du travail, par exemple, ne saurait être juridiquement sanctionné. La déontologie regroupe, elle, les règles de la morale professionnelle qui sont, à ce titre, sanctionnées par les lois. Il s'agit d'une prescription des conventions de lutte contre la corruption¹⁶.

De nombreux corps sont dotés de code de déontologie et d'éthique. On peut citer les codes d'éthique et de déontologie de la douane, des médecins, des pharmaciens, de la Direction centrale des marchés publics (DCMP). Une lacune majeure en la matière réside dans le fait que les codes d'éthique et de déontologie ne concernent qu'une catégorie limitée d'agents publics. Ainsi, il n'existe pas encore un code d'éthique et de déontologie applicable à l'ensemble des agents publics. Une autre lacune d'ordre pratique résulte surtout de la non application des sanctions prévues. Les rares cas de sanctions ne concerneraient que les agents relevant de statuts spéciaux.

La ratification de la Charte de la fonction publique en Afrique et de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'Administration par le Sénégal devrait aider à renforcer l'éthique au sein de l'administration sénégalaise. Ces deux instruments mettent l'accent sur la conduite des agents publics fondée sur l'éthique. Il s'agit de l'exigence de professionnalisme¹⁷, la proscription de la corruption¹⁸, du trafic d'influence et les conflits d'intérêt¹⁹. Ils prescrivent également la déclaration de patrimoine des agents publics²⁰. L'intérêt de ces instruments est d'obliger les États parties à avoir une approche holistique de la lutte contre la corruption.

Le processus de ratification de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public est enclenché²¹. De même l'élaboration d'un Code d'éthique et de déontologie

15 Sur cette problématique au Sénégal, voir nos développements p.34.

16 Article 8 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, article 7 de la Convention de l'Union africaine contre la corruption et les infractions assimilées, article 5 (a) du Protocole de la CEDEAO contre la corruption.

17 Article 9 de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'Administration, article 21 de la Charte de la fonction publique africaine.

18 Article 23 de la Charte de la fonction publique en Afrique, article 10 alinéa 2 de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'Administration.

19 Article 24 de la Charte de la fonction publique en Afrique, article 11 de la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'Administration.

20 Article 13 de la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'Administration, article 25 de la Charte de la fonction publique en Afrique.

21 Entretien avec Sidy DIOP, Conseiller en organisation au Bureau organisation et méthode de la Présidence de la République, 15 avril 2014.

applicable aux agents publics est en gestation au Bureau Organisation et Méthode (BOM) de la Présidence de la République²².

La Banque Mondiale encourage l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie en produisant une note d'orientation en matière de déontologie des responsables publics²³. Cette note retrace un ensemble de normes internationales et régionales mais surtout les meilleures pratiques en la matière. A ce titre, elle constitue une bonne base pour renforcer l'éthique au sein de l'Administration notamment.

Les lois sur les conflits d'intérêts

L'article 29 alinéa 2 du Règlement intérieur de la CNLCC définit le conflit d'intérêt comme « toute situation apparente, potentielle ou réelle qui est objectivement de nature à compromettre l'indépendance et le professionnalisme nécessaires à l'exercice des fonctions ». Si le lien entre le conflit d'intérêts et la corruption n'est pas automatique, il reste que la personne dans cette situation peut être tentée de tirer un avantage de sa fonction. Lutter contre les conflits d'intérêts constitue ainsi un moyen de prévenir la corruption.

Un cas de conflit d'intérêts concernant l'ancien Président Abdoulaye Wade a été relayé par la presse. Ce dernier avait créé une agence qui avait confié les travaux de construction de l'arène nationale à l'entreprise SATTAR. 1, 197 milliards seront budgétisés et décaissés pendant cinq (5) ans sans qu'il y ait réellement une exécution des travaux²⁴. On peut également citer le cas de l'actuel Directeur de la SENELEC qui a démissionné de cette société pour diriger une société privée la SIMELEC dont 99 % du chiffre d'affaires proviennent de ses activités avec la SENELEC et qui démissionne de cette société pour diriger la SENELEC²⁵.

La prévention des conflits d'intérêts est prévue par plusieurs textes concernant les agents de l'Administration²⁶ ainsi que les membres du Gouvernement²⁷ et du Parlement. Elle trouve sa traduction dans le régime des incompatibilités entre certaines fonctions. Ces incompatibilités sont aménagées pour l'ensemble des agents de l'Administration. Le code pénal réprime la violation de ces incompatibilités en particulier en son article 157. Ce dernier vise l'ingérence qui désigne le fait pour les agents de l'Administration en activités ou en cessation de fonction²⁸ de prendre intérêt dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il avait du temps de l'acte en tout ou partie l'administration ou la surveillance.

22 Ibid.

23 Banque Mondiale, Code de déontologie des responsables publics- note d'orientation, Dakar, 23 juillet 2013 inédit.

24 http://www.leral.net/PLUS-86-MILIARDS-DE-MARCHES-DOUTEUX-PASSES-PAR-KARIM-WADE_a20325.html, consulté le 25 septembre 2014.

25 http://www.sn.africav.com/view_article.php?viewkey=b08ef6d3f9ff3ce6eb1d, consulté le 25 septembre 2014.

26 Article 12 de la loi n°69-54 du 16 juillet 1969 relative au statut général de la fonction publique communale modifiée par la loi n°93- 18 du 2 septembre 1993.

27 Article 38 alinéa 2 de la Constitution.

28 Les causes de cette cessation de fonction sont variées. Il peut s'agir de la position de congé, de disponibilité, d'admission à la retraite, de démission, de destitution ou de révocation.

Cette interdiction est assortie d'une peine d'un an au moins et de cinq au plus et d'une amende. De plus, il sera déclaré à jamais incapable d'exercer une fonction publique²⁹.

Le Code des marchés publics prévoit également la traduction devant la Chambre de discipline financière de la Cour des comptes de tout agent de l'Etat ou des personnes morales de droit public s'il intervient à un stade quelconque de l'attribution d'un marché public, d'une délégation de service public ou d'un contrat de partenariat à une entreprise dans laquelle il a pris ou conservé un intérêt³⁰.

Cette législation apparaît toutefois partielle et lacunaire. Des acteurs comme le Forum Civil militent ainsi pour l'adoption d'une loi sur les conflits d'intérêts. Et pour hâter ce processus, il a préparé un avant-projet de loi sur les conflits d'intérêts³¹. Il est question d'instituer un système d'obligation de déclaration préalable d'intérêts, d'obligation de déclarer tout risque de conflit d'intérêts et d'obligation, le cas échéant, de s'abstenir de participer à la délibération ou à la décision. Avec l'arrivée du Président Macky Sall au pouvoir, il a été constaté que beaucoup d'hommes d'affaires se sont retrouvés au cœur de l'Etat soit comme conseillers ou ministres³². Ce qui rend l'adoption d'une telle loi plus qu'urgente. Un accent particulier devrait être mis sur les conflits d'intérêts de l'après-mandat.

Les lois sur la déclaration de patrimoine

La déclaration de patrimoine est un outil essentiel de prévention de la corruption car elle permet de suivre l'évolution du patrimoine au regard des sources de revenus légaux de l'individu. Elle est également un outil de protection pour les agents vertueux qui peuvent être victimes de diffamation. Elle est ainsi prescrite aux Etats parties par les conventions de lutte contre la corruption³³.

Une certaine catégorie d'agents publics est assujettie à la déclaration de patrimoine au Sénégal.

L'article 37 alinéa 3 de la Constitution qui prévoit la déclaration de patrimoine du Président de la République dispose que ce dernier doit faire une déclaration écrite de son patrimoine qu'il doit déposer au Conseil constitutionnel à charge pour ce dernier de la rendre publique.

Quant aux magistrats de la Cour des comptes, des dispositions plus exigeantes régissent leur déclaration de patrimoine³⁴. Aucun magistrat de cette Cour ne peut prendre fonction s'il n'a pas au préalable fait sa déclaration de patrimoine. Les éléments sur lesquels elle doit

29 Article 157 du code pénal.

30 Article 146 b) du Code des marchés publics.

31 Inédit.

32 Fara Sylla, « Conflit d'intérêts au sommet de l'Etat : le Forum Civil met en garde contre les lobbies autour de Macky SALL », <http://www.enquetepius.com/content/conflit-d%E2%80%99inter%C3%A4t-au-sommet-de-l%E2%80%99etat-le-forum-civil-met-en-garde-contre-les-lobbies-autour>, consulté le 24 septembre 2014.

33 Article 5 (g) du protocole de la CEDEAO contre la corruption.

34 Article 17 de la loi organique n° 99-73 du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour des comptes.

porter sont indiqués ainsi que l'exigence de signaler tout élément ayant pour effet de faire évoluer ce patrimoine.

Les membres de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) constituent une autre catégorie d'agents astreints à la déclaration de patrimoine. L'article 7 du décret n°007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP dispose que les membres du Conseil de régulation des marchés publics sont tenus lors de leur entrée en fonction et à la fin de celle-ci de faire sur l'honneur une déclaration écrite de tous leurs biens et patrimoine adressée au Président de la Cour des comptes.

Une nouvelle loi sur la déclaration de patrimoine vient d'être adoptée par l'Assemblée nationale et qui élargit la liste des assujettis³⁵. Il s'agit du Président et du premier Questeur de l'Assemblée nationale, des membres du Gouvernement, du Président du Conseil économique, social et environnemental, tous les administrateurs de crédits, les ordonnateurs de recettes et de dépenses, des comptables publics effectuant des opérations portant sur un total annuel supérieur ou égal à un milliard de francs CFA.³⁶ La loi prévoit que la déclaration doit se faire dans les trois mois qui suivent la prise de fonction et les trois mois après la cessation des fonctions.³⁷ Il est prévu qu'en cas de variations injustifiées du patrimoine que l'OFNAC saisisse le procureur de la république ou tout autre magistrat compétent.³⁸ Le refus de déclaration de patrimoine expose l'assujetti à des sanctions. S'il s'agit d'un élu, il sera privé du quart de son émolument jusqu'à ce qu'il apporte la preuve de s'être acquitté de son devoir de déclaration de patrimoine. S'il s'agit d'un agent de l'ordre administratif, il peut être privé de la position qui lui vaut d'être assujetti à la déclaration de patrimoine³⁹.

Il convient de souligner qu'avant l'adoption de cette loi, le Maire de la Ville de Dakar Khalifa SALL avait pris l'initiative de faire sa déclaration de patrimoine après son élection en 2009 en l'absence de toute loi l'y contraignant. Cette déclaration été faite devant un jury d'honneur constitué d'anciens ministres, de syndicalistes et de religieux⁴⁰.

La législation sur la déclaration de patrimoine comporte cependant beaucoup d'insuffisances.

La déclaration de patrimoine ne concerne encore qu'une catégorie limitée d'agents publics. Les députés dans leur écrasante majorité ne sont pas concernés. Il faut dire qu'ils étaient divisés au moment de l'adoption de la loi sur la déclaration de patrimoine. Une majorité des députés s'était prononcée contre l'assujettissement de tous les députés à la déclaration de patrimoine en raison du fait que la majorité d'entre eux ne géraient pas des

35 Loi n°2014-17 du 02 avril 2014 relative à la déclaration de patrimoine.

36 Article 2 de la loi n° 2014 du 02 avril 2014 relative à la déclaration de patrimoine.

37 Article 1^{er} de la loi sur la déclaration de patrimoine.

38 Article 6 de la loi sur la déclaration de patrimoine.

39 Article 8 de la loi sur la déclaration de patrimoine.

40 Voir http://www.rewmi.com/declaration-de-patrimoine-khalifa-sall-un-elu-riche_a17329.html, consulté le 24 juin 2014.

fonds publics⁴¹. Mais ce raisonnement ignore le fait que l'enrichissement illicite peut être le produit de la corruption ou du trafic d'influence, et non pas uniquement du détournement de deniers publics.

Le gouvernement, quant à lui, a recouru aux considérations d'ordre purement pratique pour justifier l'exclusion des élus d'une manière générale, exclusion qui serait dictée par le réalisme. Selon Abdou Latif Coulibaly, à l'époque Ministre en charge de la promotion de la bonne gouvernance et des relations avec les Institutions, l'OFNAC, organe dépositaire des déclarations de patrimoine, aurait un personnel trop limité qui le mettrait dans l'impossibilité de contrôler les déclarations si le nombre d'assujettis était très élevé⁴². 3000 personnes sont pour l'heure concernées mais l'élargissement de la liste des assujettis n'est pas exclu à l'avenir⁴³.

La législation en matière de déclaration de patrimoine comporte d'autres lacunes. S'agissant, par exemple, du Président de la République, les dispositions de la Constitution sont lacunaires en ce sens qu'elles n'apportent aucune précision sur les éléments du patrimoine à déclarer, aucune sanction n'étant par ailleurs prévue lorsque le Président de la République refuse de déclarer son patrimoine. Quant aux magistrats de la Cour des comptes, le fait que la déclaration soit faite devant le Président de cette juridiction incline à douter de la rigueur et l'objectivité dans le contrôle des déclarations. De même aucune disposition de la nouvelle loi sur la déclaration de patrimoine ne prévoit des sanctions en cas d'inobservation de l'obligation de déclaration de patrimoine à la cessation des fonctions. La loi prévoit même qu'une telle obligation ne s'impose plus si une telle déclaration a été faite moins de six (6) mois avant la cessation de fonction⁴⁴.

La Banque mondiale pour appuyer l'Etat du Sénégal dans la mise en place d'un système de déclaration de patrimoine avait également produit une note d'orientation en la matière dont l'exploitation judicieuse pourrait aider à améliorer la législation dans ce domaine⁴⁵. Cette note dresse un inventaire critique des expériences en la matière tout en indiquant les points sur lesquels il convient de mettre l'accent pour instituer un système efficace de déclaration de patrimoine. Son exploitation judicieuse devrait permettre d'améliorer substantiellement la législation en matière de déclaration de patrimoine.

La mise en œuvre de la loi sur la déclaration de patrimoine a suscité quelques réticences de la part de certains ministres. Certains ont fait savoir à Mme Nafi Ngom Keita, alors présidente de l'OFNAC, qu'ils n'étaient pas disposés à faire leur déclaration, d'autres avaient souhaité ne pas justifier les biens qu'ils déclarent, d'autres encore ont exprimé le

41 APS, « Les députés adoptent à l'unanimité la loi sur la déclaration de patrimoine », http://www.aps.sn/articles.php?id_article=126212, consulté le 24 septembre 2014.

42 Intervention du Ministre lors de l'adoption de la loi sur la déclaration de patrimoine à l'Assemblée nationale : http://www.aps.sn/articles.php?id_article=126212, consulté le 25 juin 2014.

43 Ibid.

44 Article 1 alinéa 3 de la loi sur la déclaration de patrimoine.

45 Banque mondiale, Déclaration de patrimoine des responsables publics- note d'orientation, 23 juillet 2013, Dakar, Sénégal, inédit.

souhait de ne pas déclarer leurs avoirs bancaires⁴⁶. Il semble que s'agissant des ministres tout est rentré dans l'ordre suite à l'intervention du Président de la République⁴⁷. Il reste que les assujettis ne sont pas acquittés de l'obligation de déclaration de patrimoine. Les réticences ne sont pas le seul fait des ministres. Il résulte du rapport public d'activités 2014-2015 de l'OFNAC, que 48% des assujettis n'avaient pas respecté cette obligation 18 mois après le vote de la n°2014-17 du 02 avril 2014 sur la déclaration de patrimoine et 11 mois après la publication de son décret d'application⁴⁸. Cette situation s'explique en partie par l'ignorance de certains agents du fait qu'ils sont assujettis à cette obligation⁴⁹. Par ailleurs le caractère confidentiel des déclarations de patrimoine même s'il s'explique par des considérations socio-culturelles apparaît comme une limite au caractère dissuasif de la déclaration de patrimoine.⁵⁰

Le Code des marchés publics

L'architecture juridique actuelle des marchés publics date de 2007. Le nouveau code des marchés publics⁵¹ entré en vigueur en 2008 répond aux standards internationaux en la matière⁵². Il a introduit beaucoup d'innovations qui ont réduit les opportunités de corruption. Le Code a introduit plus de transparence dans la passation des marchés publics en exigeant des autorités contractantes la définition d'un plan de passation des marchés publics⁵³ et la publication d'un avis général de passation des marchés publics⁵⁴. Il a également défini des règles strictes pour la publication des appels d'offres⁵⁵ et l'attribution des marchés⁵⁶.

Une autre innovation importante du code réside dans le strict encadrement des marchés de gré à gré. D'après le gouvernement, un des résultats du code a été la baisse progressive de la part des marchés de gré à gré, qui seraient passés de 23% des marchés publics en 2009 à

46 Ces révélations ont été faites par l'ex Présidente de l'OFNAC lors de l'émission diffusée sur la station de Radio RFM voir compte rendu : www.jdd.sn/un-ministre-ma-reveillee-a-minuit-et-demi-nafi-ngom-keita/ consulté le 24 février 2015.

47 Ce dernier avait profité de la deuxième édition de la journée des Institutions pour inviter les ministres à faire leur déclaration conformément à l'engagement qu'il avait pris. Voir Agence sénégalaise de presse : Déclaration de patrimoine : l'injonction présidentielle a eu l'effet escompté : http://www.aps.sn/articles.php?id_article=137131, consulté le 25 février 2015.

48 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, p.107.

49 Ibid. p.106. La campagne de sensibilisation menée par l'OFNAC n'a pas encore permis de surmonter cette difficulté.

50 Ibid. p. 109.

51 Décret n°2007-545 du 25 avril 2007 abrogé par le décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics.

52 Une première évaluation de la conformité du système national avec les standards internationaux dans le domaine des marchés publics selon les indicateurs de référence OECD/DAC a été menée avec succès voir rapport ARPM 2009, p.45.

53 Article 6 du décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics.

54 Article 56 du Code des marchés publics.

55 Article 66 du Code des marchés publics.

56 Article 86 du Code des marchés publics.

environ 18% en 2013.⁵⁷ Le gré à gré étant conçu comme une procédure dérogatoire, toute évolution allant dans le sens de la réduction de son ampleur doit être considérée comme positive. L'engagement pris par le Sénégal auprès du FMI et de la Banque Mondiale est de ne pas dépasser le taux de 20% par an⁵⁸. Un engagement respecté si l'on considère les années 2011, 2012, 2013 avec respectivement des taux de 19, 25%, 18% et 18% même s'il y a des dépassements parfois par trimestre⁵⁹.

Une charte de transparence et d'éthique a été adoptée et dont l'objectif est de promouvoir une culture de l'intégrité en interdisant notamment aux agents de l'Etat, des établissements publics, des sociétés publiques d'échanger leurs services contre des gains en espèces ou en nature⁶⁰.

Une enquête de la Direction d'appui au secteur privé du Ministère de l'économie et des finances a révélé que 85 % des chefs d'entreprise interrogés sont satisfaits du système de passation des marchés publics.⁶¹ L'organe de régulation des marchés publics ARMP⁶² semble également jouir d'une grande crédibilité : depuis sa création, elle n'a fait l'objet d'aucune contestation sérieuse tandis que le nombre de recours dont elle est saisie est en constante augmentation, ce qui pourrait attester de la confiance des acteurs de la commande publique. De 48 en 2008, les recours contentieux sont passés respectivement à 71 en 2009, à 99 en 2010, à 167 en 2011 et 172 en 2012⁶³. Par ailleurs une enquête du Forum Civil (la section sénégalaise de *Transparency International*) la classe en tête des organes de contrôle les plus connus au Sénégal⁶⁴. Outre son rôle de conseil, l'ARMP exerce un contrôle a posteriori des règles nationales et de l'UEMOA relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics, délégations de service public et contrats de partenariat⁶⁵. L'ARMP est appelée à contribuer à la lutte contre la corruption en ce sens qu'elle est habilitée à ester en justice dans le cadre de sa mission visant à s'assurer du respect, par l'ensemble des acteurs,

57 Déclaration du Ministre en charge de la promotion de la bonne gouvernance et des relations avec les Institutions à l'Assemblée nationale lors de la défense du budget de son ministère pour l'exercice 2014.

58 FMI, Sénégal : Lettre d'intention, Mémoire de politique économique et financière et Protocole d'accord technique, 19 mai 2011 p.17 : <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/SEN/fra/051911f.pdf>, consulté le 26 septembre 2014.

59 Voir le portail sur les marchés publics : « Statistiques sur les marchés publics » : http://www.marchespublics.sn/index.php?option=com_stats&task=afficheTacmaq&Itemid=141&annulRec=0, consulté le 26 septembre 2014.

60 Décret n° 2005-576 du 22 juin 2005 portant charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics.

61 Enquête citée par Mohamed LY, « Réforme du Code des marchés publics : analyse et perspective par le Think Tank IPODE » <http://thinktank-ipode.org/2013/09/20/reforme-du-code-des-marches-publics-2013-analyse-et-perspectives-par-le-think-tank-ipode/>, consulté le 25 juin 2014.

62 Décret n°2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'ARMP.

63 http://www.armp.sn/index.php?option=com_content&view=article&id=447&Itemid=60 ; consulté le 23 septembre 2014.

64 Forum Civil, Rapport du programme PGP composante « Contribution à la mise en place d'un Observatoire National pour la Transparence et la Redevabilité », Janvier 2014 p.37.

65 Article 144 du Code des marchés publics.

de la réglementation en matière de marchés publics et de délégations de service public, et notamment, à proscrire la corruption⁶⁶.

Le Code des marchés publics accuse néanmoins d'importantes lacunes notamment en ce qu'il n'est appliqué ni à l'Assemblée nationale, ni au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Par ailleurs, Forum Civil dénonce régulièrement les dérapages dans les marchés publics⁶⁷. L'Inspection générale de l'Etat (IGE) dans son rapport public sur l'état de la gouvernance de 2014 a relevé également des violations du Code des marchés publics⁶⁸.

Le Gouvernement vient d'adopter une nouvelle réforme du Code des marchés publics. Elle fait suite à la réforme de 2011 et dont l'objectif était de réunir dans un document unique divers textes modifiant le code des marchés entré en vigueur en 2008, enrichi des apports de la Commission des nations unies pour le développement du commerce international et de l'expérience des partenaires techniques et financiers du Sénégal⁶⁹. Le décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 est abrogé et remplacé par le décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant désormais Code des marchés publics. L'argument principal invoqué dans le rapport de présentation de ce dernier pour justifier cette réforme est la lourdeur des procédures qui empêche les autorités contractantes d'absorber les crédits mis à leur disposition. L'efficacité recherchée s'est traduite par la réduction des délais, l'allègement des procédures et la responsabilité des autorités contractantes ainsi que le relèvement des seuils d'application des procédures du Code des marchés publics.

Cette réforme du Code des marchés publics particulièrement controversée avait opposé le Gouvernement, l'Autorité de régulation des marchés publics et la société civile. Exprimer à l'époque la position du Gouvernement, le Ministre de l'Intérieur faisait observer, à cet égard, que l'un des goulots d'étranglement résultant du Code des marchés publics était lié à la durée des procédures. Les statistiques faisaient état d'une durée de 209 jours pour 2009 contre 194 jours pour 2010. Il en résultait pour lui un problème d'absorption des crédits⁷⁰.

Le Directeur de l'ARMP ne partageait pas ce point de vue. Pour lui le taux d'absorption des crédits au Sénégal variait entre 85 % et 90% annuellement durant les quatre dernières années. Le Code des marchés publics ne pouvait par conséquent pas être considéré comme une entrave à l'absorption des crédits. Il faisait également remarquer qu'avec les procédures des bailleurs, le taux d'absorption des crédits n'atteignait pas les 60%⁷¹. Pour sa part, Forum Civil considérait que c'est plutôt le déficit de formation des autorités contractantes qui

66 Article 6 – 6) du décret n°2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des marchés publics.

67 Voir la déclaration sur les dérapages dans les marchés publics : http://www.forumcivil.sn/sites/default/files/communiqués/2013_01_29_derapages_dans_les_marchés_publics.pdf, consulté le 25 juin 2014.

68 IGE, Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes, Juillet 2014, p.69 et s. <http://www.ige.sn/images/stories/Rapport%20public%20sur%20l%27Etat.pdf>, consulté le 10 août 2014.

69 Rapport de présentation du décret n°2011-1048 portant Code des marchés publics.

70 Le journal le Soleil du 31 mai 2014.

71 THIOUBOU (M.-W.), « Réforme du Code des marchés publics : le niet de l'ARMP », <http://www.lequotidien.sn/index.php/la-une2/6986-reforme-du-code-des-marchés-publics--le-niet-de-larmp>, consulté le 2 juillet 2014.

expliquait le retard dans la mise en œuvre des politiques publiques qu'on voulait imputer au Code des marchés publics. Il dénonça ainsi la volonté de l'État de relever les seuils de contrôle des marchés publics et l'extirpation de la fixation du champ décrétale vers le champ d'arrêté avec comme conséquence le risque que l'essentiel des marchés publics échappe à tout contrôle⁷².

Le relèvement des seuils de passation des marchés soumis à la procédure de demande de renseignements et de prix⁷³ opposait également l'État du Sénégal à l'ARMP. En effet, l'État envisageait le relèvement de ces seuils de l'ordre de 75 % contre 50% pour l'ARMP. Il faut dire que la corruption est très présente dans les marchés publics assujettis à cette procédure. L'ancien Ministre du budget et actuel directeur de cabinet du Président de la République Mouhamadou Makhtar Cissé avait, pour sa part, tenu à préciser le sens de cette réforme. Pour lui la volonté du Gouvernement était d'alléger le contrôle a priori pour apporter plus de célérité dans les procédures tout en renforçant le contrôle a posteriori pour préserver la transparence dans la passation des marchés publics⁷⁴.

Une autre question qui a été débattue en matière de marchés publics concerne l'offre spontanée. Elle est définie comme une proposition à l'initiative d'un opérateur privé relative à l'exécution d'un contrat de partenariat qui n'est pas soumise en réponse à un appel en concurrence par l'autorité contractante⁷⁵. Des députés et acteurs publics avaient considéré qu'il s'agissait d'une forme de gré à gré⁷⁶ susceptible de déboucher sur la corruption. Pour certains spécialistes des marchés publics, la prévention des malversations dans ce domaine passe par un système rigoureux de contrôle pour vérifier si l'offre est à l'avantage du client⁷⁷.

Au total, le Gouvernement a finalement maintenu ses options de réforme du Code des marchés à savoir le relèvement des seuils de passation des marchés publics⁷⁸ et l'offre

72 Voir la déclaration du Forum Civil : Le Gouvernement n'a pas publié les statistiques sur les marchés publics des deux derniers trimestres publiée le 3 février 2014 : http://www.transparency.org/news/pressrelease/le_gouvernement_du_senegal_na_pas_publie_les_statistiques_sur_les_marches_p, consulté le 24 juin 2014.

73 Article 78 du Code des marchés publics qui dispose que cette procédure est applicable lorsque la valeur estimée du marché n'atteint pas les seuils fixés par l'article 53 du Code des marchés publics et qui exigent le recours à l'appel d'offres.

74 Interview de Mouhamadou Makhtar CISSE ancien Ministre délégué chargé du budget publiée sur le site du journal senepus : <http://www.senepus.com/article/%C2%ABnotre-idee-c%E2%80%99est-d%E2%80%99allegger-les-formalites-priori-pour-renforcer-les-controles-posteriori%C2%BB>, consulté le 25 juin 2014.

75 Le nouveau code des marchés publics en son article 4 définit l'offre spontanée comme « une offre relative à la fourniture de biens, à la prestation de services, à la réalisation de travaux notamment dans le cadre de marché-clé-en main assorti d'un montage financier qui n'est soumise en réponse ni à un appel à concurrence ni à une sollicitation par entente directe ».

76 DIEYE (Y.), « Marché public et bonne gouvernance : les dessous de l'offre spontanée » <http://www.club-epsilon.com/marche-public-et-bonne-gouvernance-les-dessous-de-loffre-spontanee/>, consulté le 25 sept. 2014.

77 Interview de Babacar DIOP, ancien membre de l'ARMP : http://www.seneweb.com/news/Economie/babacar-diop-ex-membre-de-l-rsquo-armp-l_n_136140.html, consulté le 25 septembre 2014.

78 Article 53 du nouveau Code des marchés publics.

spontanée⁷⁹. Par exemple pour l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics, le seuil de passation des marchés de travaux est passé de 25 millions (50000USD) à 70 millions de CFA (140 000USD). L'offre spontanée est retenue même si elle est assortie de conditions notamment un montant plancher de 50 milliards CFA (100 000 000 USD) pour le marché public en question et l'avis de la DCMP⁸⁰. L'argument de l'efficacité est a priori légitime. Seule la pratique permettra de dissiper ou de confirmer les appréhensions des autres acteurs quant aux risques de dérapages pouvant résulter de cette réforme.

Le cadre juridique communautaire

L'UEMOA est à l'origine d'initiatives qui ont permis de consolider les cadres nationaux de lutte contre la corruption. On pense notamment à la réforme des finances publiques, à la réglementation des marchés publics, la mise en place des structures telles que les CENTIFS⁸¹, le maintien voire la création des Cours des comptes. L'ancrage communautaire de cette réglementation et de ces structures les soustrait aux réformes intempestives des Gouvernements. C'est dans ce contexte qu'est intervenue l'adoption de la loi 2012-22 du 27 décembre 2012 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques de l'UEMOA dont la transposition s'est traduite par l'adoption de la loi sur la déclaration de patrimoine précitée. D'autres textes applicables à des secteurs particuliers mettent l'accent sur l'exigence de transparence. Il en est ainsi, par exemple, de la Directive de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier⁸². La CEDEAO est également à la base de la création du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent (GIABA).

Le cadre juridique international

Le Sénégal a ratifié les conventions des Nations Unies⁸³ et de l'Union africaine contre la corruption et les infractions assimilées⁸⁴ respectivement le 16 novembre 2005 et le 14 avril 2007. Auparavant, il avait ratifié la Convention des Nations unies contre la criminalité

79 Article 81 du nouveau Code des marchés publics.

80 Les autres conditions tiennent à la conformité aux règles d'endettement du Sénégal, la sous traitance de 10% au moins du montant aux nationaux, la définition d'un schéma de transfert de compétence et de connaissance.

81 Cellules nationales de traitement des informations financières.

82 Directive C/DIR3/05/09 du 27 mai 2009.

83 La Convention des Nations Unies contre la corruption sera d'abord approuvée le 1^{er} octobre 2003 par le Comité spécial crée à cet effet en décembre 2000 avant d'être soumise à l'Assemblée générale qui l'adoptera le 31 octobre 2003. Elle sera ouverte à la signature des Etats parties à Mérida au Mexique du 9 au 11 décembre 2003. Les conditions de son entrée en vigueur ont été satisfaites le 15 septembre 2005 après le dépôt du 30^e instrument de ratification. La Convention est ainsi entrée en vigueur le 14 décembre 2005 conformément à l'article 68, c'est à dire 90 jours après le dépôt du 30^e instrument de ratification.

84 La Convention de l'Union africaine de prévention et de lutte contre la corruption et les crimes assimilés a été adoptée par les chefs d'Etat africains présents au sommet de Maputo au Mozambique en juillet 2003. Elle est entrée en vigueur le 5 Août 2006 soit 30 jours après la date à laquelle le nombre requis de ratifications fixé à quinze (15) a été atteint.

transnationale organisée le 18 juillet 2003 et signé le Protocole de la CEDEAO contre la corruption⁸⁵ le 10 septembre 2004.

Un processus de transposition de ces conventions a été enclenché. Dans le rapport de présentation du décret n° 2006-211 du 2 mars 2006 portant approbation du règlement intérieur de la Commission nationale de Lutte contre la Non-transparence, la Corruption et la Concussion(CNLCC) et fixant les modalités de son fonctionnement, il est indiqué que la mise en place de cette commission procédait d'une exigence de la Convention de l'Union africaine contre la corruption. La CNLCC avait élaboré des avant-projets de transposition de ces conventions avant d'être supprimée. L'OFNAC qui a hérité de ces textes⁸⁶ a procédé à un nouvel examen du gap législatif entre le cadre juridique et institutionnel national et la Convention des Nations Unies contre la corruption dans le cadre de l'auto-évaluation prescrite par ladite Convention. De l'examen de ce gap, il ressort que la législation sénégalaise est largement conforme à la Convention des Nations même si le cadre juridique devrait être amélioré notamment en ce qui concerne l'information du public, l'élaboration et l'application des codes de déontologie, les mécanismes de recueil de données statistiques notamment les décisions de justice rendues en matière de corruption et d'infractions connexes, le délai de prescription de la corruption qui apparait court au regard des exigences de la Conventions des Nations Unies, la non incrimination de la corruption des agents publics étrangers et des fonctionnaires des Organisations internationales ainsi que la couverture insuffisante de la corruption dans le secteur privé, entre autres⁸⁷.

C. Le cadre institutionnel

L'OFNAC est doté d'une triple mission de prévention de la corruption, de répression des actes de corruption et de promotion de la bonne gouvernance. Cette triple mission lui permet d'intervenir sur toute la chaîne de la lutte contre la corruption. L'OFNAC jouit en outre d'une indépendance institutionnelle garantie, entre autres, par un régime généreux de protection de ses membres. Les circonstances de nomination de ces derniers ont néanmoins laissé persister des doutes sur leur intégrité et leur distance par rapport aux forces politiques susceptibles d'influencer leurs décisions. Aussi bien la CNLCC que l'OFNAC satisfont aux standards internationaux relatifs à l'autonomie financière des agences anti-corruption. L'OFNAC bénéficie d'une dotation budgétaire dont il assume la gestion et le contrôle complets, bien qu'il soit soumis aux normes comptables et aux prescriptions en matière de vérification des comptes en vertu des principes de Jakarta.

85 Le Protocole sur la lutte contre la corruption a été adopté le 21 Décembre 2001 à Dakar. Le Protocole n'est pas encore entré en vigueur, le nombre de ratifications exigé n'étant pas encore atteint.

86 Entretien avec Mr Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC.

87 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, pp.133-134.

Composition et personnel

Nomination, durée du mandat et perte de la qualité de membre

La CNLCC était composée de dix (10) membres y compris son Président. La répartition était tripartite et égalitaire à savoir trois représentants de l'Administration, trois représentants de la société civile et trois représentants du secteur privé économique. Les membres de la CNLCC étaient nommés par décret pour une durée de trois ans non renouvelable. Ils devaient être reconnus pour leur intégrité. La perte de statut de membre de la CNLCC était définie par la loi. Il ne pouvait être mis fin avant terme aux fonctions d'un membre de cette Commission qu'en de démission, décès ou d'empêchement. La loi sur l'ancienne CNLCC précisait que l'empêchement était constaté par le Président de la République. Le remplacement d'un membre de la Commission obéissait aux mêmes conditions de la nomination⁸⁸.

La procédure de désignation des membres de l'OFNAC est relativement différente. Il convient d'abord de souligner que le nombre de membres a été porté à 12 alors que l'ancienne CNLCC ne comptait que 10 membres. La loi prévoit que les membres sont choisis parmi les magistrats, les membres de l'Administration de la hiérarchie A1 ou assimilés au moins, les enseignants de rang magistral des Universités, les membres de la société civile et du secteur privé titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau master ou équivalent au moins⁸⁹.

Les membres de l'OFNAC sont nommés pour un mandat de trois (3) ans renouvelable une fois. La loi prévoit que le renouvellement se fait par moitié tous les trois (3) ans⁹⁰. La durée du mandat a connu une augmentation par rapport à celle des membres de la CNLCC. Il reste qu'elle demeure encore insuffisante compte tenu des lenteurs enregistrées dans l'opérationnalisation de l'OFNAC. La nomination des membres de l'OFNAC contrairement à celle des membres de l'ancienne CNLCC ne s'est pas faite en même temps. Le Président a été nommé par décret n°2013-1045 en date du 25 juillet 2013. Le vice-président sera nommé le 17 octobre 2013 et les dix (10) autres membres le 2 janvier 2014.

La composition de la CNLCC laisse apparaître une insuffisante prise en compte de la dimension genre. En revanche la nomination à la tête de l'OFNAC d'une femme peut être interprétée comme une certaine sensibilité au genre. Certaines études accordent une importance à cette question en considérant que les femmes résistent mieux à la corruption. La promotion d'une femme à la tête de l'OFNAC serait, de ce point de vue, un gage d'intégrité⁹¹.

88 Articles 5, 9 et 10 de la loi sur la CNLCC.

89 Article 4 alinéa 1 de la loi sur l'OFNAC.

90 Article 5 de la loi sur l'OFNAC.

91 JENNETH (V), Criteria for Appointing Executives of Anti-corruption Agencies, U4 Expert Answer, 31 January 2007, p.2 ; Transparency International, Are women less corrupt than men? And other gender/corruption questions, 7 October 2011, <http://blog.transparency.org/2011/10/07/are-women-less-corrupt-than-men-and-other-gender-corruption-questions/>, consulté, le 25 juin 2014.

Qualification et formation des membres des agences anti-corruption

La loi sur l'OFNAC est plus soucieuse de la qualification des membres en exigeant un certain niveau d'études pour les membres. Une expérience professionnelle de dix (10) ans au moins est également exigée⁹². Ce qui ne signifie pas que les membres de L'OFNAC soient nécessairement plus qualifiés que ne l'étaient ceux de la CNLCC⁹³.

La diversité des profils et les corps d'attache des membres de la CNLCC ne leur conféraient pas pour autant des compétences spécialisées dans le domaine de la corruption. Un plan de formation devait être élaboré à cet effet. Malheureusement, l'ancienne CNLCC ne disposait pas d'un tel plan⁹⁴. Les membres ont pu cependant bénéficier de quelques formations au niveau international selon les opportunités qui se présentaient. En moyenne 9 millions de francs CFA (\$US 18000) étaient consacrés à la formation sur un budget total évalué à 187 millions de francs CFA (\$US 374000). Certains membres ont pu bénéficier d'une formation sur le blanchiment d'argent aux Etats Unis, sur la gestion d'un programme de lutte contre la corruption, d'une formation sur la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent au Bénin, sur le mécanisme de suivi de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption à Vienne en Autriche grâce à l'appui de l'ONUDC⁹⁵. Certains membres ont ainsi participé à l'évaluation de certains pays dans le cadre du mécanisme de suivi de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Cela a été le cas pour le Liban et le Rwanda en 2011. Le manque de ressources a conduit certains membres à solliciter leur corps d'origine pour un appui financier pour pouvoir participer à des formations⁹⁶. Au total, faute d'un plan de formation et d'un budget suffisant, les compétences spécialisées en matière de lutte contre la corruption des membres de l'ancienne CNLCC étaient limitées. On peut regretter que la CNLCC ne se soit pas inspirée de la CENTIF qui dispose d'un centre de formation lui permettant de renforcer les capacités de ses membres et de son personnel d'appui mais également les assujettis à la déclaration de soupçon⁹⁷.

Un plan de formation a été défini par l'OFNAC. L'option retenue par l'OFNAC en matière de formation consiste dans des formations pratiques et de courte durée qui concerneront selon le cas l'ensemble des membres ou une partie⁹⁸. Sont prévues, par exemple, des formations sur les techniques de contrôle dans un environnement informatisé

92 Article 4 alinéa 2 de la loi sur l'OFNAC.

93 Alors que l'OFNAC est actuellement composé de deux inspecteurs généraux d'Etat, d'un commissaire de police, d'un commissaire aux enquêtes économiques, d'une inspectrice du trésor, d'un ancien ambassadeur, d'un gendarme, d'un avocat, d'un magistrat, d'un médecin professeur d'Université, d'une ancienne ministre et d'un membre de la société civile, on comptait au sein de la CNLCC la présence de deux professeurs de droit, d'un Inspecteur général d'Etat, d'un journaliste, d'un inspecteur du travail, entre autres.

94 Entretien avec Me NDOYE, ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, op.cit.

95 Entretien Ibid.

96 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

97 Entretien avec Waly NDOUR Président de la CENTIF, 18 avril 2014.

98 Entretien avec Ibrahim FAYE, vice-président de l'OFNAC, op.cit.

ainsi que sur l'exploitation et la gestion des plaintes⁹⁹. L'ONUDC a décidé d'appuyer la formation des membres de l'OFNAC¹⁰⁰.

Les membres de l'OFNAC ont déjà suivi des formations sur les outils d'application de la loi pénale en matière de lutte contre la corruption et la criminalité transfrontalière organisée et bénéficié des programmes d'interpol de lutte contre la corruption, les crimes financiers et le recouvrement des avoirs en Afrique de l'Ouest et de ceux de l'Office européen de lutte anti-fraude. L'OFNAC vient de bénéficier d'une mission d'évaluation de ses besoins en formation effectués par des experts français spécialisés en enquêtes et audits. Ses membres ont auparavant bénéficié d'une formation sur les meilleures techniques d'investigation et de poursuite des crimes financiers, du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme financé par le Bureau de lutte contre le terrorisme¹⁰¹.

La formation des membres et du personnel sera renforcée avec la mise en place envisagée de l'Académie Anti-corruption de l'OFNAC.¹⁰² D'autres opportunités s'offrent à l'OFNAC avec la création de l'Académie Anti-corruption du Réseau des Institutions nationales de lutte contre la corruption de l'Afrique de l'Ouest (RINLCAO)¹⁰³.

Rémunération et conditions de travail des personnels

Pour permettre aux agences anti-corruption de fonctionner de manière efficace, il est recommandé d'aménager un statut attractif pour les membres. De ce point de vue, le statut de membre de l'OFNAC est plus attractif que celui de membre de l'ancienne CNLCC. A la date de son adoption, la loi portant création de l'ancienne CNLCC disposait que les fonctions de membres étaient gratuites. Ils ne bénéficiaient pas non plus d'avantages en nature ni d'une assurance décès. La Commission ne disposait pas au départ de siège de sorte que les deux premières années les réunions se tenaient au domicile du Président. Les membres devaient prendre en charge leurs propres déplacements. La loi sera modifiée en 2008 pour conférer des indemnités mensuelles à raison de 1 200 000 francs CFA (\$US2400) pour le Président, de 600 000 francs CFA (\$US1200) pour les autres membres et de 700 000 francs CFA (\$US1400)¹⁰⁴.

L'article 8 de la loi portant création de l'OFNAC dispose qu'un décret fixe la rémunération et les avantages en nature du Président, ainsi que le montant des indemnités et les avantages en nature du vice-président et des autres membres de l'OFNAC. Le Président de l'OFNAC bénéficie d'une indemnité de 5 000 000 francs CFA (\$US10000), le Vice-président d'une indemnité de 3 500 000 francs CFA (\$US7000) et les autres membres d'une indemnité de

99 Ibid.

100 Entretien avec Samuel DE JAEGERE Conseiller anti-corruption au Bureau régional de l'ONUDC à Dakar, op.cit.

101 Sur les différents programmes de formation suivis par les membres de l'OFNAC, voir son rapport public d'activités 2014-2015, pp.113-118.

102 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, p.127.

103 <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/fr/the-network-of-national-anti-corruption-institutions-in-west-africa-naciwa-elects-new-executive-committee-and-adopts-a-strategic-plan-2015-2017-with-support-from-unodc.html>, consulté le 13 -06-2016.

104 Décret n° 2008-1359 du 24 novembre 2008, fixant les indemnités des membres de la Commission Nationale de lutte contre la Transparence, la Corruption et la Concussion (CNLCC).

2 500 000 francs CFA (\$US5000). Le Président de l'OFNAC bénéficie d'une indemnité de logement d'un million de francs CFA (\$US2000)¹⁰⁵. Ces indemnités sont similaires à celles perçues par les membres d'une institution comme la CENTIF. Au regard de la moyenne des salaires perçus au Sénégal, on peut considérer que ces indemnités sont assez attractives pour permettre à l'OFNAC de se doter de ressources humaines assez qualifiées. Toutefois on peut considérer ces indemnités assez élevées en ce sens qu'à l'exception du Président, les autres membres ne sont pas des permanents. En tout état de cause, l'évolution, par rapport à la situation des membres de l'ancienne CNLCC, apparaît positive.

Les conditions de travail connaîtront certainement une nette amélioration. Un siège plus fonctionnel est déjà acquis. Parmi les avantages en nature on doit comprendre des véhicules et des dotations en carburant autant d'avantages dont les membres de l'ancienne Commission ne bénéficiaient. Certains membres soutiennent d'ailleurs que moins les avantages en nature dont ils ne bénéficiaient pas, c'était le manque de reconnaissance qui leur faisait le plus mal¹⁰⁶.

Personnel d'appui des agences anti-corruption

Les meilleures pratiques recommandent que l'agence anti-corruption dispose d'un personnel d'appui suffisant, qualifié et recruté sur la base de procédures de recrutement transparentes et placé sous le contrôle exclusif de l'agence¹⁰⁷. L'article 13 de la loi portant création de la CNLCC avait seulement prévu en son article 13 alinéa 2 que pour l'exercice de ses missions, elle pouvait obtenir le concours des services de l'Etat. C'est le Règlement intérieur et le manuel de procédure qui devaient définir les règles qui s'appliquent au personnel d'appui. Dans la pratique, le manuel de procédures n'a défini que les fonctions du personnel d'appui.

Le Règlement intérieur en son article 34 dispose que la Commission recrute, pour les besoins de son activité, le personnel nécessaire, sauf si ce personnel est mis à sa disposition par les pouvoirs publics¹⁰⁸. Cependant l'Etat n'avait mis à la disposition de la Commission qu'un gendarme qui était finalement parti à la retraite au bout de deux (2) ans d'exercice.

La CNLCC avait procédé au recrutement de trois agents sur une base contractuelle. La rémunération était fixée par référence au traitement des agents de la même catégorie en service dans la fonction publique. Ils percevaient en outre une indemnité qui était à la charge du budget de la Commission¹⁰⁹.

Elle avait le contrôle sur le recrutement de son personnel d'appui qu'il pouvait démettre en cas de faute. La loi sur la CNLCC était sur ce point conforme au Communiqué de Jakarta qui dispose que les Institutions de lutte contre la corruption doivent avoir le pouvoir de recruter et de licencier leurs personnels conformément à des procédures internes

105 Décret n°2014-769 du 12 juin 2014.

106 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

107 Communiqué de Jakarta sur les principes pour les Institutions de lutte contre la corruption.

108 Article 34 du Règlement intérieur de la CNLCC.

109 Article 35 du Règlement intérieur de la CNLCC.

claires et transparentes. La finalité de cette disposition est de garantir une indépendance fonctionnelle à l'agence et de la mettre à l'abri d'une interférence politique. Cette prérogative de la CNLCC est également reconnue à l'OFNAC. L'article 3 de la loi sur l'OFNAC prévoit qu'elle peut s'attacher les services de tout sachant susceptible de lui apporter son concours. Le personnel d'appui de l'OFNAC plus étoffé que celui de la CNLCC. L'OFNAC a bénéficié d'un renfort de personnel en provenance de l'Administration. L'option en matière de recrutement de personnel est fondée sur la mise en place d'équipes pluridisciplinaires où des cadres expérimentés côtoient de jeunes agents motivés et bien formés¹¹⁰.

Missions

La loi n° 2003-35 du 24 novembre 2003 portant création d'une Commission nationale de lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion avait imparti à cette dernière trois missions essentielles¹¹¹ :

- *Une mission de prévention de la corruption.* La CNLCC se devait dans ce cadre d'identifier les causes structurelles de la corruption et des incriminations connexes mais également de sensibiliser notamment sur les méfaits de la corruption
- *Une mission de promotion de la bonne gouvernance.* Elle consistait pour l'essentiel à proposer toutes réformes législatives, règlementaires ou administratives y compris pour les transactions internationales
- *Une mission de répression de la corruption.* Il s'agissait de recevoir et d'instruire les réclamations émanant de personnes physiques ou morales et se rapportant à des faits de corruption ou des délits connexes. Lorsque la CNLCC dispose d'indications suffisantes pouvant justifier l'ouverture d'une enquête judiciaire, elle se devait de transmettre une note circonstanciée et des recommandations au Président de la République, en précisant l'identification des personnes ou organismes susceptibles d'être soumis à des poursuites¹¹². La conséquence était que l'ancienne CNLCC n'avait pas de rapport avec la justice qu'elle ne pouvait pas saisir. Une situation d'autant plus paradoxale que la justice était saisie de cas qu'il avait instruit. Tel a été le cas, par exemple, de l'affaire qui avait opposé Abdou Latif Coulibaly à l'ancien directeur de la Lonase Baïla Wane (voir encadré n°2 ci-dessous).

La vision des membres de l'ancienne CNLCC était que celle-ci avait pour mission de prévenir et de réprimer la corruption. Il s'agissait d'une mission ouverte pour reprendre

110 Voir le rapport d'activités 2014-2015 de l'OFNAC, p.31.

111 Article 2 de ladite loi.

112 Article 4 de la loi sur la CNLCC.

l'expression d'un des anciens vice-présidents de cette Commission¹¹³. L'OFNAC est investi fondamentalement des mêmes missions. L'article 2 de la loi 2012-30 du 28 décembre 2012 portant création de l'OFNAC dispose qu'il a pour mission la prévention et la lutte contre la fraude, la corruption, les pratiques assimilées et les infractions connexes, en vue de promouvoir l'intégrité et la probité dans la gestion des affaires publiques. Au même titre que la CNLCC, il peut recommander toutes réformes, législative, réglementaire ou administrative tendant à promouvoir la bonne gouvernance y compris dans les transactions commerciales internationales¹¹⁴.

Au titre de sa mission de répression de la corruption, il reçoit de même les réclamations des personnes physiques ou morales se rapportant à des faits de corruption, de pratiques assimilées ou d'infractions connexes¹¹⁵. Mais en dehors de toute saisine, il peut saisir la justice des faits de corruption, de fraude et pratiques assimilées, commis par toute personne exerçant une fonction publique ou privé¹¹⁶. Au titre de sa mission de prévention en dehors des initiatives qu'il peut prendre¹¹⁷, il est également prévu qu'à la demande des autorités administratives, il peut formuler des avis sur des mesures de prévention, ces avis ne pouvant cependant être divulgués¹¹⁸.

Si les missions demeurent les mêmes, toutefois les prérogatives ont évolué. D'abord on doit relever une différence quant au champ de compétence. La CNLCC était seulement compétente en matière de corruption et de délits connexes. L'OFNAC est non seulement chargé de lutter contre la corruption et les délits connexes mais également contre les délits assimilés et la fraude¹¹⁹. La fraude est une notion plus vaste et plus concrète que la notion de corruption. Le rapport 2013 du GIABA fait état de l'importance des fraudes fiscales, bancaires et de dépôts au Sénégal¹²⁰.

Une deuxième différence tient au fait que, contrairement à l'ancienne Commission, l'OFNAC est habilité à recevoir les déclarations de patrimoine. L'article 3 de la loi sur l'OFNAC a été modifié pour lui permettre de recevoir les déclarations de patrimoine des personnes assujetties au regard de la loi sur la déclaration de patrimoine. L'article 3 de la loi n°2014 -17 sur la déclaration de patrimoine dispose que les personnes assujetties déposent leur déclaration de situation de patrimoine auprès de l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption contre décharge, ou l'adresse au Président de ladite structure, par courrier recommandé avec accusé de réception. La mission de prévention de la corruption de l'OFNAC est plus élargie que celle de la CNLCC.

Une différence fondamentale réside également dans les pouvoirs dont ils sont investis pour mener à bien les missions imparties. A la différence de la CNLCC, l'OFNAC dispose

113 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, 15 mars 2014.

114 Article 3 de la loi sur l'OFNAC point 2.

115 Article 3 point 3 de la loi sur l'OFNAC.

116 Article 3 point 1 de la loi sur l'OFNAC.

117 Article 2 de la loi sur l'OFNAC.

118 Article 3 point 4 de la loi sur l'OFNAC.

119 Article 2 de la loi sur l'OFNAC.

120 GIABA, rapport annuel 2013, p.59.

d'un pouvoir d'auto saisine et de saisine directe de la justice. L'article 12 de la loi portant création de l'OFNAC dispose à cet égard qu'il se saisit d'office de tout fait de fraude, de corruption ou de toute infraction visée au 1^o de l'article 3¹²¹ dont il a connaissance et qu'il peut en outre être saisi par toute personne physique ou morale.

Une innovation importante réside dans le fait qu'en dehors de la saisine du procureur de la République, l'OFNAC peut également engager des poursuites disciplinaires contre un agent public coupable de fraude ou de corruption ou d'infractions assimilées ou connexes visées au 1^o de l'article 3 de la loi portant création de l'OFNAC. Ses pouvoirs d'investigation sont également plus étendus que ceux de l'ancienne CNLCC. En effet, ni le secret professionnel ni le secret bancaire ne lui sont opposables¹²². S'agissant du secret bancaire, il convient de souligner que le Sénégal se conforme à la Convention des Nations Unies qui prescrit aux Etats parties de faire en sorte qu'en cas d'enquêtes sur les infractions établies conformément à la Convention il y ait dans leur système juridique des mécanismes appropriés pour surmonter les obstacles qui peuvent résulter de lois sur le secret bancaire¹²³. A priori on peut considérer que le renforcement des pouvoirs de l'OFNAC lui permettra d'atteindre ses objectifs en termes de lutte contre la corruption. De même le fait que le mandat couvre la corruption des membres de l'Exécutif, du Judiciaire et du Parlement est considéré comme une bonne option¹²⁴.

L'ex Présidente de l'OFNAC avait esquissé les contours d'un système de dénonciation qui pourrait être adopté¹²⁵. Il s'agit d'abord de l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information qui protégerait ceux qui communiquent des informations aux institutions de lutte contre la corruption. Il s'agit ensuite d'un numéro vert mis à la disposition du public pour favoriser les dénonciations anonymes. Enfin pour encourager la dénonciation, 15% des sommes recouvrées pourraient être allouées aux dénonciateurs. Ce système s'il venait à être adopté devrait être strictement encadré pour éviter les dénonciations calomnieuses. La CNLCC a été confrontée à une telle situation dans l'affaire dite du Corbeau où le dénonciateur n'a jamais pu produire les preuves qu'il avait promises¹²⁶.

Le système actuel de gestion des plaintes et dénonciations de l'OFNAC s'écarte un peu de cette vision. Il repose au plan organique sur deux instances : le Bureau des plaintes, Dénonciations et Administration de la hotline (numéro vert) en abrégé BPD et le Comité de Traitement et d'Analyse des Plaintes en abrégé CTAP. Le BPD est chargé de la réception des plaintes et dénonciations des personnes physiques et morales, de la mise en œuvre en état des dossiers et du suivi du retour d'information fait au plaignant sous la forme d'une lettre explicative ou d'un accusé de réception. Quant au CTAP sa mission est de procéder à une analyse des plaintes et dénonciations, de faire des notes techniques sur les dossiers et

121 Il s'agit d'infractions assimilées à la corruption.

122 Article 3 de la loi sur l'OFNAC.

123 Article 40 de la Convention des Nations Unies.

124 Papua New Guinea National Working Group, International Best Practice for Anti-corruption Agencies, Background Paper, May 2013, p.12.

125 Papua New Guinea National Working Group, op. cit. p.12.

126 Voir encadré n°2.

de donner des avis sur les plaintes et dénonciations examinées. La mise en place du CTAP procède d'une volonté de s'assurer de la qualité des dossiers. Une telle démarche a été déjà expérimentée par l'agence anti-corruption de l'Argentine. La sélection des cas à instruire dans ce pays repose sur l'un des trois critères suivants :

- Un critère économique c'est-à-dire si le montant en jeu atteint US \$ 281 000
- Un critère institutionnel c'est-à-dire lorsque l'ampleur et la gravité de l'affaire empêchent à l'institution mise en cause d'exercer son mandat
- Un critère social c'est à dire lorsque l'acte de corruption affecte un nombre important de personnes bénéficiant des prestations rendues par l'institution¹²⁷.

Au plan opérationnel, le système de gestion des plaintes de l'OFNAC est rattaché à sept (7) plateformes de services : un site web contenant un formulaire électronique de dépôt des plaintes et dénonciations, un numéro vert (800 000 900) disponible les jours ouvrables de 08h à 17 H (GMT), une application mobile téléchargeable sur App Store, Play Store, le courrier électronique et le SMS¹²⁸. La diversification des modes de saisine de l'OFNAC a permis la démultiplication de cas de saisine contrairement à l'ancienne CNLCC qui était saisie par courrier postal ou dépôt physique. Pendant toute son existence, le nombre de plaintes dont la CNLCC a été saisie n'a guère dépassé 100. Le rapport public d'activités 2014-2015 de l'OFNAC fait état de 320 plaintes et dénonciations dont l'OFNAC a été saisi¹²⁹.

La CNLCC avait établi un système de réception des plaintes mais elle ne disposait pas d'un système de sélection des plaintes c'est-à-dire des cas à instruire. La procédure de saisine de la Commission est décrite dans son Règlement intérieur qui définit la forme et le traitement des réclamations. La CNLCC pouvait initier toutes diligences utiles pour établir le bien-fondé des réclamations notamment en auditionnant toutes les personnes susceptibles d'y aider. Elle devait cependant observer le principe du contradictoire en permettant aux mis en cause de prendre connaissance des faits allégués et de présenter leurs observations sur les faits dénoncés¹³⁰.

La collaboration avec les services de police ou de la gendarmerie¹³¹ dans l'instruction des cas dont elle avait connaissance était très limitée. La police était seulement sollicitée pour délivrer des convocations. Le gendarme affecté à la Commission était seulement chargé de la préparation des fiches d'enquête mais il n'était pas impliqué dans les enquêtes. Cette collaboration limitée s'expliquerait par une volonté des membres de la CNLCC de

127 Entretien avec Samuel de JAEGERE Conseiller anti-corruption au Bureau régional de l'ONUSC à Dakar, 24 mars 2014.

128 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, pp.45-46.

129 Ibid. p.47.

130 Entretien avec Me NDOYE, ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, 10 mars 2014.

131 Le Règlement intérieur de la CNLCC avait prévu en son article 36 que le Président de la Commission pouvait demander la mise à disposition de policiers et de gendarmes.

préservent l'autonomie de la Commission et d'éviter que la police ou la gendarmerie après enquête ne saisissent directement le procureur de la République¹³².

La collaboration de l'OFNAC avec les services de police et de gendarmerie devrait être plus poussée. Il convient de souligner que parmi les membres de l'OFNAC, on compte un commandant de la gendarmerie et un ancien directeur de la police nationale. La possibilité de saisine directe de la justice devrait renforcer la coopération entre la justice et l'OFNAC.

L'OFNAC prévoit dans son organigramme la mise en place d'une unité polyvalente d'intervention et d'analyse financière composée de brigade : une brigade mobile anti-corruption et une brigade économique et financière. Ce faisant, l'OFNAC pourra garantir l'autonomie de ses enquêtes.

Les rôles de l'ancienne CNLCC et de l'OFNAC par rapport à la justice sont clairement définis. Ils ne disposent pas de pouvoirs de poursuite et sont dessaisis une fois qu'ils transmettent leur rapport au procureur de la République¹³³.

Dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance, l'OFNAC a déjà mené un travail important de sensibilisation. 100 missions de communication-sensibilisation ont été menées et permis de recevoir ou de rencontrer 67 277 personnes, de visiter 19 établissements scolaires, 1 colonie de vacances et 1 école coranique¹³⁴. Une étude de perception et d'évaluation du coût de la corruption vient d'être lancée avec l'appui du PNUD et d'OSIWA¹³⁵. On retiendra que dans ce domaine l'OFNAC opte pour la recherche action au détriment de la recherche fondamentale. Il s'agit d'éclairer les interventions à entreprendre pour assurer la réussite de la mission.¹³⁶

Indépendance

Le Sénégal a conféré à l'ancienne CNLCC et l'OFNAC le statut d'autorité administrative indépendante¹³⁷. Celle-ci bien qu'elle agisse au nom de l'Etat, jouit d'une certaine indépendance à la fois par rapport au secteur contrôlé mais également par rapport aux pouvoirs publics. Elle n'est, par conséquent, pas soumise au pouvoir hiérarchique de l'Administration centrale. L'article 13 de la loi portant création de la CNLCC disposait ainsi que la Commission est une Institution autonome. L'autorité administrative indépendante ne saurait recevoir des instructions, des ordres ou consignes d'aucune autre autorité. L'article 3 de la loi 2012-30 sur l'OFNAC dispose également que dans l'exercice de leurs missions, les membres ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité.

Une autre garantie de l'indépendance de l'OFNAC est l'inamovibilité de ses membres. Il ne peut être mis fin aux fonctions de membre que dans des cas bien spécifiés, c'est-

132 Entretien avec Mr Mamadou Moustapha TALL, vice-président de la CNLCC, op.cit.

133 Article 14 alinéa 2 de la loi sur l'OFNAC.

134 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, p.81 et s.

135 Ibid. p.121.

136 Ibid.pp.119-120.

137 Respectivement les articles 1^{er} des lois n° 2003-35 du 24 novembre 2003 portant création de la Commission nationale de lutte contre la non transparence, la concussion et la corruption et n° 2012-30 portant création de l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption.

à-dire démission, décès, faute lourde ou empêchement dûment constaté par la majorité des membres¹³⁸. Une différence fondamentale avec l'ancienne CNLCC réside ici dans le fait que l'empêchement était alors constaté par le Président de la République. Ce qui pouvait constituer une brèche pour ce dernier d'interférer dans le fonctionnement de la Commission.

La protection dont jouissent les membres constitue une garantie supplémentaire de leur indépendance. En effet, ils ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des avis, opinions qu'ils émettent ou pour les actes ou décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leur mission¹³⁹. Ce statut protecteur est une recommandation du Communiqué de Jakarta sur les principes pour les institutions de lutte contre la corruption qui prescrit que « les dirigeants et les personnels de ces Institutions jouissent de l'immunité à l'égard des poursuites intentées au criminel comme au civil pour tout acte commis dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ».

La stabilité de l'institution est relativement garantie en ce qu'elle est créée par une loi et par conséquent soustraite a priori aux modifications intempestives de l'exécutif. Une telle assertion doit cependant être relativisée. En effet, la subordination du législatif à l'exécutif dans le contexte sénégalais, fait que l'OFNAC n'est pas à l'abri d'une éventuelle remise en cause si telle était la volonté de l'exécutif. C'est pour cette raison d'ailleurs que l'avant-projet de Constitution proposé par la Commission nationale de réforme des Institutions¹⁴⁰ prévoit non seulement que l'autorité administrative indépendante est une structure permanente, qu'elle est créée par la loi et celles en particulier qui luttent contre la corruption, les malversations financières et la criminalité financière ont le pouvoir de saisine directe de la justice¹⁴¹. Par cette disposition, la Commission de réforme des Institutions a voulu tirer les leçons de l'expérience de l'ancienne CNLCC qui ne disposait pas d'un pouvoir de saisine directe de la justice, ce qui avait largement entamé son efficacité dans la lutte contre la corruption.

Organisation et fonctionnement

La structuration de la CNLCC et de l'OFNAC laisse apparaître une certaine hiérarchisation. A la tête de chaque institution se trouve un Président censé incarner le leadership. Les rapports entre les membres et les Présidents de ces institutions ne sont cependant pas d'ordre hiérarchique. Les décisions sont collégiales et la voix du Président n'est prépondérante qu'en cas de partage de voix. Leur pouvoir hiérarchique s'exerce à l'égard du personnel

138 Article 6 de la loi sur l'OFNAC.

139 Article 9 de la loi sur l'OFNAC et article 16 alinéa 2 de la loi portant création de la CNLCC.

140 La Commission nationale de réforme des institutions (CNRI) instituée en mai 2013 par décret du président Macky Sall, était chargée de « formuler toutes propositions visant à améliorer le fonctionnement des institutions, à consolider la démocratie, à approfondir l'Etat de droit et à moderniser le régime politique » (article 2 du décret n°2013-730 du 28 mai 2013). En décembre 2013, la CNRI a rendu un rapport auquel était annexé un projet de nouvelle Constitution conforme aux conclusions de ses travaux. A la date de la rédaction de ce rapport, aucune suite n'était encore réservée aux propositions de la CNRI.

141 Article 141 de l'avant-projet de Constitution proposé par la Commission nationale de réforme des Institutions.

d'appui. Le fonctionnement de la CNLCC reposait sur des commissions structurées autour de ses missions essentielles. Les rôles et fonctions des membres et du personnel étaient ainsi clairement définis.

L'organigramme de l'OFNAC laisse apparaître une structuration globale autour de départements définis sur la base de ses principales missions et des exigences de sa gouvernance interne. On distingue ainsi entre le département Enquêtes et Investigations (DEI), le département Audit et Vérification (DAV), le département Déclaration de Patrimoine (DDP), le département Prévention et mobilisation sociale contre la Fraude, la Corruption et les Infractions connexes (DPM), le département Etude-Recherche-Reddition des comptes (DERRO) et le département Gouvernance Interne (GI). La répartition des rôles et responsabilités est de ce point de vue clairement établie.

L'absence de structuration au niveau local a été considérée comme une faiblesse de la CNLCC qui explique le manque de visibilité de la CNLCC et la faiblesse des cas de saisine. La question qui se pose est de savoir si l'OFNAC devrait se structurer au plan local à l'image de la CENA¹⁴² par exemple. Le Forum Civil pencherait pour cette option¹⁴³ contrairement à d'autres qui considèrent qu'elle pourrait poser des problèmes d'intégrité au sein de l'OFNAC, le niveau central n'étant pas sûr de pouvoir contrôler efficacement les antennes régionales¹⁴⁴. Pour ces derniers un numéro vert et un site internet à l'image de ce qu'a fait l'ARMP pour recueillir les dénonciations suffiraient. La préférence de l'OFNAC est la mise en place d'antennes régionales en plus du numéro vert et d'un mécanisme de dénonciation en ligne¹⁴⁵ pour parvenir à une grande proximité avec les populations¹⁴⁶.

Le principe de continuité prévu par le Communiqué de Jakarta qui implique qu'en cas d'empêchement définitif du responsable de l'agence que ses prérogatives soient exercées par un membre de l'Institution désigné par la loi dans un délai raisonnable est respecté. En effet, en cas d'empêchement définitif le Président est remplacé provisoirement par le vice-président en ce qui concerne l'OFNAC et le vice-président qu'il avait désigné en ce qui concerne la CNLCC. Il reste que la nomination d'un autre Président dans un délai raisonnable n'est pas garantie. L'expérience de la CNLCC en est une illustration. En effet, la CNLCC est restée sans Président du 28 mai 2012 jusqu'à la création de l'OFNAC suite au décès de son Président.

La CNLCC et l'OFNAC partagent le même mode de prise de décision. La règle de la majorité simple est de vigueur sauf lorsqu'il s'agit de statuer sur les réclamations pour la CNLCC et de la saisine du procureur pour l'OFNAC et auxquels cas une majorité 2/3 est requise¹⁴⁷.

142 Commission électorale nationale autonome.

143 Forum Civil, rapport final du programme Paix et Gouvernance « Contribution à la mise en place d'un observatoire national pour la transparence et la redevabilité » janvier 2014, p.28.

144 Entretien avec Samuel DE JEAGERE, Conseiller anti-corruption au Bureau régional de l'ONUDC à Dakar

145 Il s'agit pour rappel du numéro vert 800 000 900.

146 OFNAC, rapport d'activités public 2014-2015, recommandation n°2 p.56.

147 Article 11 de la loi sur l'OFNAC, article 11 de la loi sur la CNLCC.

Financement

Les ressources financières de la CNLCC résultaient pour l'essentiel des ressources provenant du budget qui lui était alloué par l'Etat. Le budget était préparé par le Secrétaire permanent¹⁴⁸ puis soumis à l'Assemblée générale de la CNLCC pour validation avant qu'il ne soit transmis à la Présidence de la République pour arbitrage. Il convient de rappeler que la CNLCC était rattachée à la Présidence de la République et à ce titre son budget constituait une ligne du budget de la Présidence¹⁴⁹.

Le budget alloué à la CNLCC a connu une augmentation progressive tout en restant très dérisoire. De 15 millions de francs CFA (\$US30000) en 2005, ce budget est passé à 60 millions (\$US120000) en 2006 puis à 100 millions (\$US200000) en 2008 avant de se stabiliser à 187 millions f CFA (\$US 374000) à partir de 2009¹⁵⁰.

La CNLCC était soumise aux règles de la comptabilité publique¹⁵¹ et à ce titre, elle était soumise au contrôle de la Cour des comptes. Un manuel de procédures administratives et financières a été élaboré. Le chapitre 3 de la loi portant création de l'OFNAC est consacré à ses ressources financières. Ce qui atteste de l'importance accordée à cette question. En dehors de la dotation budgétaire de l'Etat, il est expressément prévu que les ressources financières de l'OFNAC pourraient provenir des participations, aides et subventions versées par les partenaires de la coopération bilatérale et multilatérale.¹⁵² Il s'agit là d'une première différence avec l'ancienne CNLCC. L'intérêt de cette disposition est de fournir à l'OFNAC une base juridique pour négocier directement avec les bailleurs de fonds.

L'article 20 de la loi sur l'OFNAC prévoit que les crédits nécessaires au fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions font l'objet d'une inscription autonome dans le budget général et sont autorisés dans le cadre de la loi de finances. Cette disposition tend à renforcer l'autonomie de l'OFNAC. Il est également prévu que le Président de l'OFNAC fasse office d'ordonnateur de crédit et qu'un comptable public nommé par le Ministre chargé des finances sera affecté à l'OFNAC¹⁵³. Les dispositions financières de la loi sur l'OFNAC seront complétées par décret qui déterminera le régime financier de l'OFNAC¹⁵⁴.

L'OFNAC dispose d'un budget plus conséquent que celui de la CNLCC. Il convient de préciser que le budget initial c'est-à-dire en 2013 n'était que de 100 millions de FCFA (\$US 200000). Entre 2014 et 2015 les crédits budgétaires alloués à l'OFNAC sont passés de 1 175 000 000 FCFA (\$ US 2 500 000) à 1 650 000 000 FCFA (\$ US 3 300 000). Dans la loi de finances 2016 les crédits alloués à l'OFNAC s'élèvent à 1 399 000 000 FCFA (\$US 2 798 000).

La CNLCC avait bénéficié d'un soutien très limité des partenaires techniques financiers. La Banque Mondiale avait refusé de l'accompagner estimant qu'elle ne disposait

148 Article 33 du Règlement intérieur de la CNLCC.

149 Article 14 de la loi portant création de la CNLCC.

150 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

151 Article 14 de la loi portant création de la CNLCC.

152 Article 19 de la loi sur l'OFNAC.

153 Article 20 alinéa 4 de la loi sur l'OFNAC.

154 Article 20 alinéa 5 de la loi sur l'OFNAC.

pas de pouvoirs pour mener à bien ses missions¹⁵⁵. Certains partenaires lui ont reproché son immobilisme, un manque de leadership mais surtout de vision stratégique¹⁵⁶. Elle n'a réellement été accompagnée que par le Programme Gouvernance et Paix de l'USAID notamment dans l'organisation de séminaires pour la transposition de la Convention des Nations Unies contre la corruption, le renforcement des capacités du Réseau des journalistes contre la corruption, l'élaboration du programme national de lutte contre la corruption et sa vulgarisation. Le soutien dont il s'agit ne constituait pas donc un appui budgétaire¹⁵⁷.

Les rapports entre l'OFNAC et les partenaires techniques et financiers sont plus prometteurs. La Banque Mondiale a appuyé le Gouvernement du Sénégal dans le processus de transposition du Code de transparence de l'UEMOA en produisant des notes d'orientation sur trois éléments essentiels du Code de transparence à savoir la déclaration de patrimoine, le code de déontologie des agents publics et la politiques d'accès à l'information en matière de finances publiques. La Banque Mondiale envisage d'accompagner sous la forme d'un appui budgétaire la mise en œuvre de la loi sur la déclaration de patrimoine. Il s'agira d'appuyer l'OFNAC dépositaire dans le processus de soumission des déclarations de patrimoine¹⁵⁸.

L'ONUSC a appuyé l'OFNAC pour le renforcement de ses capacités techniques notamment par la mise en place d'un mécanisme de sélection des plaintes et en matière d'enquêtes. Elle envisage également dans le moyen et long terme de servir de réceptacle des financements que les bailleurs voudront bien accorder à l'OFNAC¹⁵⁹. La délégation de l'Union européenne à Dakar a consenti un appui budgétaire de 400 000 euros à l'OFNAC. L'Ambassade des Etats-Unis a appuyé l'OFNAC pour l'organisation de nombreuses sessions de formation en matière d'enquête tandis que celle de la France a facilité une visite d'une délégation auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en France.

Le PNUD a aidé dans l'audit de son organigramme et la redéfinition de son plan d'action stratégique. L'appui du PNUD avait également pour objectif d'apporter plus de cohérence dans l'aide des bailleurs, le constat fait étant que ces derniers faisaient la même chose. Le PNUD entend également appuyer financièrement l'OFNAC pour la réalisation d'une enquête sur la perception de la corruption. La réalisation du rapport d'activités 2014-2015 de l'OFNAC a été financée par la coopération canadienne.

En 2015 l'appui des partenaires techniques et financiers à l'OFNAC a été de 366 176 019FCFA (\$US 732 352,038)¹⁶⁰.

L'appui faible des bailleurs à la CNLCC et leur enthousiasme à l'égard de l'OFNAC confirment une tendance forte chez les bailleurs à privilégier certaines activités des agences

155 Entretien avec Me NDOYE, ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, op.cit.

156 Entretien avec Babacar NDIAYE chargé de programme PGP/USAID à Dakar, op.cit.

157 Entretien avec Me NDOYE, ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, op.cit.

158 Discours du Représentant Résident de la Banque Mondiale à l'atelier de partage et de sensibilisation sur les mécanismes de promotion de la transparence, hôtel Palm Beach 22-23 avril 2014, p.2.

159 Entretien avec Samuel DE JAEGERE, conseiller anti-corruption au bureau régional de l'ONUSC à Dakar, op.cit.

160 OFNAC, rapport d'activités 2014-2015, p.33.

anti-corruption. Il s'agit des enquêtes et des poursuites concernant la grande corruption ou encore la déclaration de patrimoine¹⁶¹. On comprend que la Banque Mondiale ait refusé d'accompagner la CNLCC qui ne disposait ni d'un pouvoir d'auto-saisine ni d'un pouvoir de saisine directe de la justice¹⁶². Le vice-président de l'OFNAC laisse cependant entendre que les partenaires techniques et financiers rencontrés seraient disposés à inscrire leur soutien dans les priorités définies par l'OFNAC¹⁶³.

Relations avec les autres acteurs de la lutte contre la corruption

Les rapports avec le public

L'intérêt de la visibilité auprès des populations pour leur soutien et leur implication pour l'efficacité de la lutte contre la corruption ont été comprises par la CNLCC. Il est permis même d'affirmer que face aux contraintes pour instruire les cas de corruption en raison de ses pouvoirs limités et de l'absence de suite donnée aux cas soumis au Président de la République par la CNLCC, la sensibilisation des populations sur les méfaits de la corruption s'imposait à elle comme activité principale. Il faut rappeler qu'une Section « Communication » a été créée au sein de la CNLCC pour, d'une part, définir une stratégie de communication et d'organiser les points de presse. Des campagnes de sensibilisation ont été menées dans douze (12) des quatorze (14) régions du Sénégal. L'impact de ces campagnes de sensibilisation apparaît limité au regard du nombre des plaintes enregistré au niveau de la CNLCC. Une enquête du Forum Civil a révélé que la CNLCC était moins connue que l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et le Médiateur de la République.¹⁶⁴.

La non publication de ses rapports ni par la CNLCC ni par le Président de la République bien que loi indique que le rapport doit être publié¹⁶⁵ explique en partie l'absence de visibilité de la CNLCC mais surtout de soutien des populations. Cette pratique était également en déphasage avec les meilleures pratiques internationales. Le Communiqué de Jakarta sur les principes pour les institutions de lutte contre la corruption recommande que ces institutions présentent au moins une fois par an au public un rapport sur leurs activités. Ce manque de visibilité est un manquement de l'Etat à ses obligations au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption qui exige que chaque Etat partie prenne les mesures appropriées pour veiller à ce que les organes de prévention de la corruption soit connus du public et fasse en sorte qu'ils soient accessibles pour que les infractions visées par la Convention puissent leur être signalées y compris sous le couvert de l'anonymat¹⁶⁶.

Si on se réfère à une étude récente de la Banque Mondiale, le soutien des populations est loin d'être gagné. Il ressort de cette étude que les interviewés en majorité ne sont pas

161 William (R.), DOIG (A.), *Achieving success And Avoiding Failures in Anti-corruption Commissions: Developing The Role of Donors*, U4Brief, January 2007, n°1, p.2.

162 Entretien avec Me NDOYE, ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, op.cit.

163 Entretien avec Ibrahim FAYE, vice-président de l'OFNAC, op.cit.

164 Forum Civil, Rapport du programme PGP composante « Contribution à la mise en place d'un Observatoire National pour la Transparence et la Redevabilité », Janvier 2014 p.37.

165 Article 4 de la loi sur la CNLCC.

166 Article 13 alinéa 2 de la Convention des Nations contre la corruption.

orientés vers les réformes anti-corruption¹⁶⁷. Les réformistes constitueraient une minorité composée de jeunes intellectuels avec un certain niveau de revenus¹⁶⁸.

Le soutien du public, condition de succès des agences anti-corruption, apparaît ainsi comme un réel défi pour l'OFNAC. L'ambiguïté autour de la publication des rapports à laquelle la CNLCC avait fait face a été levée. L'OFNAC après transmission du rapport au Président de la République pourra le publier par tous les moyens appropriés¹⁶⁹. Un autre moyen d'obtenir le soutien du public serait de l'impliquer dans le contrôle de l'agence. Le Conseil national pour l'intégrité qui supervise l'agence nationale pour l'intégrité en Roumanie admet en son sein la société civile comme membre¹⁷⁰. L'OFNAC fait du public sa principale cible. Ses membres souhaitent convaincre le plus rapidement possible de leur détermination à lutter contre la corruption à travers des résultats concrets¹⁷¹. Un porte-parole de l'institution a été déjà recruté. Il sera appuyé par un chargé de communication¹⁷². Le premier rapport publié par l'OFNAC¹⁷³ a été unanimement bien accueilli par la société civile et, on peut dire sans risque de se tromper, par le public¹⁷⁴. Les activités de sensibilisation en direction du public ont eu un impact positif sur la perception des missions de l'OFNAC auprès du public. En 2015, 68,42 % des plaintes et dénonciations ont été jugées recevables car relevant de la compétence de l'OFNAC, contre 58,82 % en 2014¹⁷⁵.

Les rapports avec la presse

La contribution de la presse à la lutte contre la corruption n'est plus à démontrer. Elle est à l'origine de la divulgation de plusieurs malversations¹⁷⁶. Elle peut être un partenaire stratégique non seulement dans la campagne de sensibilisation sur les méfaits de la corruption mais surtout dans le soutien de l'OFNAC face à d'éventuelles pressions. Pour certains elle peut constituer avec la société civile et un système externe de contrôle de l'agence, un substitut efficace au manque d'indépendance d'une agence anti-corruption¹⁷⁷.

La CNLCC, à sa création, a été confrontée à un problème de visibilité. Consciente de cette difficulté elle a pris l'initiative avec quelques journalistes de mettre en place un réseau de journalistes contre corruption, le REJAS c'est-à-dire le Réseau des journalistes anticorruption du Sénégal. Il s'agit d'un réseau très représentatif car toutes les rédactions y sont représentées. La CNLCC œuvra pour beaucoup au renforcement des capacités des membres de ce réseau par l'organisation de séminaires de formation à leur profit.

167 Banque Mondiale, Etude diagnostique sur la gouvernance et la lutte contre au Sénégal, p.129.

168 Ibid. p.130.

169 Article 17 de la loi sur l'OFNAC.

170 PNUD, Guide des praticiens: Evaluation des agences anti-corruption, op.cit. p. 34 note 19.

171 Entretien avec Ibrahima FAYE, vice-président de l'OFNAC, op.cit.

172 Annonce de la Présidente de l'OFNAC voir : http://www.seneneews.com/2015/02/06/ofnac-nafi-ngom-keita-declare-son-patrimoine-et-se-radicalise-je-refuse-de-me-taire_110553.html.

173 OFNAC, rapport d'activités 2014-2015.

174 Rapport de l'OFNAC, tout le monde réclame des sanctions : http://www.seneweb.com/news/Societe/rapport-de-l-rsquo-ofnac-tout-le-monde-r_n_183303.html, consulté le 13-06-2016.

175 OFNAC, rapport public d'activités, 2014-2015, p.48.

176 Voir encadré n°2.

177 MEAGHER (P), Anti-corruption Agencies: A review, op.cit, p.70.

Il faut toutefois souligner que ce réseau a pu bénéficier de formations financées par des partenaires techniques et financiers comme l'Union européenne ou encore l'USAID grâce à l'entregent de la CNLCC¹⁷⁸. Le REJAS a accompagné la CNLCC dans ses diverses manifestations notamment dans le cadre de la journée internationale contre la corruption.

La suppression de la CNLCC n'a pas mis un terme au REJAS qui a pu maintenir son autonomie en développant ses propres activités. Il a pu obtenir des formations sur le journalisme d'investigation dans les industries extractives en collaboration avec le Ministère des mines, un renforcement de capacités avec le Forum Civil en matière de déclaration de patrimoine et de conflit d'intérêts¹⁷⁹.

Le REJAS projette de développer un site pour y loger toute la documentation sur la corruption dont il est en possession¹⁸⁰. Il envisage également de créer une revue avec un format en bande dessinée. C'est dire que l'OFNAC pourra s'appuyer sur un réseau bien établi avec une expérience. Des discussions exploratoires ont été engagées avec la Présidente de l'OFNAC. Il en est ressorti que l'OFNAC envisage de s'appuyer sur ce réseau pour faire passer l'information chaque fois que de besoin. La présidente de l'OFNAC a promis d'affecter un bureau au REJAS au siège de l'Institution et d'aider au renforcement des capacités de ses membres¹⁸¹. Le REJAS compte néanmoins garder son autonomie surtout son rôle de veille et d'alerte¹⁸². On peut regretter que l'OFNAC n'ait pas de membre journaliste de profession comme ce fut le cas avec la CNLCC. L'importance accordée à la communication et à l'information du public par le Communiqué de Jakarta sur les principes pour les Institutions de lutte contre la corruption l'aurait amplement justifié. On peut y lire que ces institutions « doivent communiquer et nouer le dialogue avec le public afin de garantir la confiance du public dans leur indépendance, leur équité et dans leur efficacité » .

Le rôle de la presse serait facilité si une loi sur l'accès à l'information était adoptée même si une telle loi ne lui est pas exclusivement réservée. Elle concerne l'ensemble des citoyens. Un avant-projet de loi a été soumis au gouvernement avant la dernière alternance mais pour l'heure aucune loi n'a été adoptée par l'Assemblée nationale.

Les rapports avec la société civile

Au même titre que la presse, la société civile joue un rôle de veille et d'alerte. Son soutien aux agences anti-corruption est également crucial lorsqu'elles envisagent de s'attaquer à la grande corruption¹⁸³. L'expérience du Forum Civil montre qu'au-delà de la dénonciation, la société civile peut par le plaidoyer être à l'origine de plusieurs réformes consolidantes du cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption. C'est dans cette perspective, qu'il avait préparé des avant-projets de lois sur la déclaration de patrimoine, sur les conflits

178 Entretien avec Jacques Ngor SARR, Président du REJAS, 23 avril 2014.

179 Ibid.

180 Ibid.

181 Ibid.

182 Ibid.

183 Meagher (P.), op. cit. p.70.

d'intérêts et le financement des partis politiques, sur l'OFNAC et une commission de recouvrements des biens mal acquis. Le Forum Civil documente la corruption. Il est ainsi à l'origine de plusieurs recherches sur la corruption au Sénégal¹⁸⁴.

Le Forum civil contribue également au renforcement des capacités des parlementaires dans le domaine de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption en leur apportant une assistance dans la préparation des propositions de lois dans ce domaine. Il en a été ainsi par exemple en ce qui concerne la proposition de loi sur la déclaration patrimoine¹⁸⁵. C'est pour cette raison qu'il apparaît comme un partenaire naturel des agences anti-corruption. La CNLCC avait conclu une convention avec lui, un cadre structuré pour la promotion de la bonne gouvernance, le 22 septembre 2011. Trois objectifs¹⁸⁶ étaient assignés à cet accord :

- Améliorer la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption par un appui technique à la CNLCC ;
- Disposer d'approches pertinentes de recherche, d'expertise, de documentation, de stratégies de sensibilisation, de communication et de formation destinées à la promotion de la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ;
- Avoir un citoyen plus actif, plus averti, plus informé et impliqué dans la promotion de la transparence, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.

C'est dans ce cadre que le Forum Civil a participé aux travaux de la CNLCC dans la préparation des textes portant transposition de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Malgré cet appui, le Forum Civil a été souvent critique envers la CNLCC en raison de son inefficacité. Si on peut considérer qu'il s'agissait de critiques constructives, certains l'ont interprété comme un manque de soutien réel à la CNLCC ayant contribué à sa fragilisation¹⁸⁷. L'ex Présidente de l'OFNAC entendait poursuivre cette coopération. Elle avait déjà participé à des manifestations du Forum Civil et c'est à l'occasion de l'atelier de restitution de la situation de référence et d'élaboration du système de surveillance du plan national de lutte contre la corruption qu'elle avait soulevé le manque de moyens de l'OFNAC et le fait que certains membres de l'OFNAC n'aient pas été encore nommés¹⁸⁸.

184 Pour rappel, on peut notamment citer les études sur la gouvernance et la corruption dans le secteur de la santé, dans le secteur de l'éducation, dans le secteur de l'environnement et des ressources naturelles.

185 Forum Civil, Loi portant sur la déclaration de patrimoine : analyse comparative du projet de loi du Gouvernement et de la proposition de loi de la section sénégalaise de l'APNAC (Réseau des parlementaires africains contre la corruption) : <http://forumcivil.net/sites/default/files/D%C3%A9claration%20de%20patrimoine%20Analyse%20comparative.pdf> consulté le 24 juin 2014.

186 Article 3 de la convention de partenariat.

187 Entretien avec Babacar NDIAYE, PGP/ USAID à Dakar, 20 mars 2014.

188 Forum Civil, Rapport Final du programme Gouvernance et Paix, op.cit. p.6 ; MBAYE (A.), « Le Forum Civil et l'OFNAC prêts à agir sur les comportements », <http://www.senepius.com/article/le-forum-civil-et-lofnac-pr%C3%AAts-%C3%A0-agir-sur-les-comportements> , consulté le 25 juin 2014.

L'OFNAC peut compter sur le soutien du Forum Civil qui a contribué à sa mise en œuvre. En effet, l'avant-projet de loi sur l'OFNAC a été proposé au Président de la République par le Forum Civil¹⁸⁹. Cette coopération doit être élargie à un autre acteur à savoir la plateforme des acteurs non étatiques contre la corruption et concussion mise en place à l'initiative de la CNLCC et grâce au soutien du Programme Gouvernance et Paix (PGP) de l'USAID. Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan National de lutte contre la corruption.

L'observatoire des acteurs non étatiques contre la non transparence, la corruption et la concussion est une plateforme regroupant la société civile, le secteur privé et les syndicats¹⁹⁰. Cette plateforme a produit une revue documentaire sur les coûts de la corruption¹⁹¹ pour les besoins d'une campagne de sensibilisation sur les coûts de la corruption. L'intérêt de cette plateforme est qu'elle constitue un embryon d'une instance qui élargie au Parlement et à la justice pourrait être investie d'un pouvoir de contrôle sur l'OFNAC. Même si des accords formels n'ont pas encore été signés avec la société civile, des discussions exploratoires avec des associations de la société civile ont eu lieu¹⁹². L'OFNAC a par ailleurs convié les acteurs de la société civile à l'atelier de planification de ses actions stratégiques¹⁹³.

Les rapports avec les autres institutions publiques

La coopération avec certains acteurs institutionnels est une exigence d'efficacité pour la lutte contre la corruption. La Convention des Nations contre la corruption prescrit aux États parties d'organiser la coopération entre organes qui luttent contre la corruption. Parmi les acteurs institutionnels, la CNLCC avait signé un protocole de partenariat avec la Cellule Nationale de traitement des informations financières (CENTIF) pour l'établissement d'une mutuelle de collecte d'informations le 22 septembre 2011. Cet accord se justifie d'autant plus que la corruption constitue une infraction sous-jacente au blanchiment d'argent. On peut regretter que dans les actes instituant la CNLCC et la CENTIF qu'aucune disposition n'ait été prise pour organiser la coopération entre ces deux structures. Cet accord a amené la CENTIF à apporter son soutien à la CNLCC dans les cas où elle était confrontée au secret bancaire¹⁹⁴.

En revanche, la CNLCC n'entretenait aucun rapport formel avec les autres corps de contrôle tels que l'Inspection générale d'Etat dont le mandat inclut la lutte contre la corruption, la Cour des comptes ou encore l'Agence de régulation des marchés publics (ARMP)¹⁹⁵. La CNLCC les conviait seulement à ses manifestations notamment aux séminaires qu'elle organisait. Ce fût le cas, par exemple, lors de ses travaux portant sur la

189 Forum Civil, rapport Final du Programme Gouvernance et Paix, op.cit. p.4.

190 Entretien avec Maimouna DIENG, Secrétaire permanent de la plateforme des acteurs non étatiques pour l'Accord de Cotonou, 7 août 2014.

191 NDIAYE (S.), Revue documentaire sur les coûts de la corruption, janvier 2014.

192 Entretien avec Ibrahim FAYE, vice-président de l'OFNAC, op.cit.

193 Voir OFNAC, communiqué de presse n°2 http://www.ofnac.sn/IMG/pdf/COMMUNIQUE_DE_PRESSE_No_2.pdf, consulté le 25 février 2015.

194 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, vice-président de la CNLCC, op.cit.

195 Entretien avec Me NDOYE, ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, op.cit.

transposition dans l'ordre interne de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Une situation d'autant plus paradoxale que l'ARMP est investie d'un pouvoir de sanction en matière de corruption. L'article 147 du Code des marchés publics prévoit que le Comité de règlement des différends de l'ARMP siégeant en formation disciplinaire peut prononcer des sanctions contre les candidats et les titulaires de marchés publics convaincus d'activités corruptrices à l'égard des agents publics en charge de la passation des marchés publics ou de manœuvres frauduleuses en vue de l'obtention d'un marché¹⁹⁶.

Il faut dire que la mission impartie à la section « coopération » de la CNLCC était d'établir une coopération avec les institutions similaires étrangères et de préparer les missions à l'extérieur¹⁹⁷ alors que la coopération devait d'abord être envisagée au niveau interne. Il importe de souligner que la responsabilité est partagée avec d'autres acteurs institutionnels. Le ministère des affaires étrangères qui recevait de la documentation et des invitations en matière de corruption préférait les remettre aux Ministères de la Justice, de l'Intérieur voire même au Ministère du Commerce¹⁹⁸. Au total, la coopération interne était très lacunaire, chaque organe impliqué dans la lutte contre la corruption préférant garder ses informations pour soi.

La CNLCC avait envisagé de conclure des accords de coopération avec des institutions telles que la Cour des comptes. Sa suppression en 2012 ne lui aura pas donné le temps de conclure ces accords¹⁹⁹. L'OFNAC qui a pris le relais devrait parachever ce processus. L'article 3 de la loi portant création de l'OFNAC tient compte de l'importance de la coopération en disposant qu'il entretient de relations de coopération avec les organismes nationaux similaires intervenant dans le domaine de la lutte contre la fraude, la corruption, les pratiques assimilées et les infractions connexes²⁰⁰.

La Cour des comptes et l'ARMP ont signé un accord de coopération dont l'objectif est de mieux lutter contre la corruption même si le mandat principal de ces institutions n'est pas de lutter contre la corruption. L'objectif de l'accord est de fournir un espace d'échange et de partage d'informations, de documents, d'expériences et de savoir-faire d'utilité commune relatifs à l'examen de leurs missions respectives²⁰¹. Cet accord apparaît comme une nécessité pour une lutte institutionnelle et efficace contre la corruption et les violations de l'éthique de gestion. L'ARMP envisage de conclure de tels accords avec l'IGE et l'OFNAC.

Des projets de partenariat de l'OFNAC avec l'ARMP, la Ville de Dakar, la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID), la Direction générale de la Douane (DGD) et la Cour des Comptes sont en cours d'élaboration²⁰². Un éventuel accord entre l'OFNAC et

196 Article 147 f) du Code des marchés publics.

197 Article 5 de la loi sur la CNLCC.

198 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

199 Ibid.

200 Article 3 alinéa 3 de la loi portant création de l'OFNAC.

201 BOYE (S.-A), « La Cour des comptes et l'ARMP mettent en place un cadre de collaboration », <http://www.aps.sn/newsedit/spip.php?article127927>, consulté le 3 juillet 2014.

202 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, p.124.

l'ARMP pourrait épouser les contours de celui conclu entre l'ARMP et la Cour des comptes à savoir l'échange et le partage d'informations. Une saisine parallèle de l'OFNAC dans les cas de corruption instruits par l'ARMP est envisageable sans toutefois être obligatoire car l'ARMP dispose d'un pouvoir de saisine de la justice en la matière²⁰³.

En dehors de la Cour des comptes et l'ARMP, c'est surtout sa coopération avec la Cour de répression de l'enrichissement illicite qui mérite de retenir l'attention. La corruption constitue une des infractions qui peut alimenter l'enrichissement illicite. De même en sa qualité de dépositaire des déclarations de patrimoine des principaux assujettis, l'OFNAC est appelé à accompagner la CREI dans la répression de l'enrichissement illicite. Il ne manquera certainement pas de saisir le procureur spécial près la CREI toutes les fois qu'il découvrira dans le contrôle des déclarations de patrimoine qu'il y a des indices sérieux d'enrichissement illicite d'un assujetti²⁰⁴.

Cette coopération peut contribuer à dépassionner le débat autour de la CREI en rendant sa saisine plus objective. Une telle coopération ne pourra certainement pas mettre un terme au débat sur la légalité de cette Cour ni la controverse autour du renversement de la charge de la preuve devant cette juridiction. Il convient toutefois de faire observer que si le renversement de la charge de la preuve constitue a priori une atteinte à la présomption d'innocence, en jurisprudence il a été reconnu que dans des circonstances exceptionnelles, le renversement de la charge de la preuve pouvait être admis. Le Conseil constitutionnel français a ainsi admis qu'« à titre exceptionnel des présomptions légales de culpabilité peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité »²⁰⁵.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a abondé dans le même sens en considérant qu'il n'y a pas violation de la présomption d'innocence à partir du moment où la juridiction a pu exercer un pouvoir d'appréciation sur la présomption et sur les éléments de preuve contradictoirement débattus. La CEDH estime que les présomptions de fait ou de droit en matière pénale peuvent être admises. Elle oblige néanmoins les Etats « à ne pas dépasser à cet égard un certain seuil ». Ils doivent « les enserrer dans des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense »²⁰⁶ La Cour recherche toujours si ces limites ont été franchies au détriment du requérant.

La réforme en cours du code pénal et de procédure pénale est envisagée. La commission instituée à cet effet a déposé ses conclusions. Mais contrairement à une information relayée

203 Article 6-6 du décret portant organisation et fonctionnement de l'ARMP et article 10 alinéa 4 du décret n°2009-501 fixant les modalités de recrutement, le statut et les pouvoirs des agents de l'ARMP chargés des enquêtes sur la régularité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics, des délégations de service public et contrats de partenariat.

204 Article 6 de la loi sur la déclaration de patrimoine.

205 Décision n°99-411 DC du 16 juin 1999.

206 SALABIYAKU c. France, 7 octobre 1988, § 28, série A n° 141-A ; Radio France et autres c. France, n° 53984/00, § 24, CEDH 2004-II).

par la presse suivant laquelle le renversement de la charge de la preuve a été supprimé²⁰⁷, la seule modification substantielle sur l'enrichissement illicite concerne la suppression l'alinéa 3 de la loi 163 bis sur l'enrichissement illicite et qui disposait que la seule preuve d'une libéralité ne suffisait pas à justifier l'origine licite des éléments du patrimoine²⁰⁸. L'OFNAC avec l'appui du PGP/USAID prépare un séminaire des corps et organes de contrôle. L'objectif recherché est de parvenir à des accords de coopération et de partager des expériences et des informations²⁰⁹.

D. Evaluation critique

Bilan mitigé de la CNLCC

Les missions assignées à la CNLCC n'ont pas été pleinement exercées. Elles l'ont été, à tout le moins de manière inégale, en raison notamment du manque de volonté politique de la part du gouvernement, du caractère très limité des pouvoirs et moyens de la CNLCC, du manque de visibilité de la CNLCC et du temps trop court dont elle a disposé²¹⁰. L'ancien vice-président faisait observer l'empressement des sénégalais peu conscients du fait que les enquêtes nécessitent du temps²¹¹.

Mission générale de promotion de la bonne gouvernance

Cette mission implique notamment la définition d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption et la coordination dans sa mise en œuvre. La CNLCC a pu définir un Plan National de Lutte contre la Corruption (PNLC) validé par les acteurs nationaux et approuvé par le Président de la République. Des secteurs considérés comme stratégiques étaient visés dans ce Plan, notamment la justice, les marchés publics, les collectivités locales, l'éducation et la santé. Pour le suivi de ce plan national de lutte contre la corruption, un observatoire des acteurs non étatiques contre la corruption et la concussion a été mis en place²¹². La CNLCC n'a pas eu cependant le temps de mettre en œuvre ce plan jusqu'à sa suppression en 2012.

Dans le cadre de la transposition de la Convention des Nations Unies contre la corruption, la CNLCC avait préparé des avant-projets de lois sur la transparence dans la vie publique qui régirait la déclaration de patrimoine et le financement des partis politiques, sur le recouvrement des avoirs, sur l'accès à l'information, des avant-projets de lois portant modification du Code pénal, de la loi sur la CNLCC lui conférant un droit d'auto saisine et

207 « Sénégal : enrichissement illicite, la loi qui enterre la CREI », <http://diasporaenligne.net/senegal-enrichissement-illicite-l-e-nouveau-code-penal-qui-enterre-la-crei/>, consulté le 25 septembre 2014.

208 Entretien avec Ousseynou Samba et Abdou Aziz Seck, membres de la Commission de réforme du Code pénal.

209 Entretien avec Ibrahima FAYE, vice-président de l'OFNAC, op.cit.

210 Entretiens avec Mamadou Moustapha TALL et Samuel DE JAEGERE, op.cit.

211 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, op.cit.

212 Ibid.

de saisine de la justice²¹³. Ces différents textes n'ont pas connu une consécration législative jusqu'à la suppression de la CNLCC et la création de l'OFNAC. La promotion de l'intégrité ainsi voulue par la CNLCC n'a pas connu un début d'exécution.

Mission de prévention et sensibilisation sur la corruption

La mission de prévention implique la recherche et l'analyse, la promotion de l'éthique, la revue des déclarations de patrimoine et l'évaluation législative. La CNLCC a consacré l'essentiel de ses efforts à sensibiliser sur les méfaits de la corruption. S'il est difficile d'affirmer que cette sensibilisation n'a pas eu d'impact celui-ci apparaît limité au regard comme déjà indiqué – de la faible visibilité de la CNLCC.

La recherche et l'analyse a été un parent pauvre de l'action de la CNLCC bien qu'une section « Etude » ait été créée à cet effet. L'expérience de certaines agences recommande que la recherche soit confiée à des institutions de recherche ou des consultants en raison des contraintes de capacités et de moyens financiers²¹⁴.

L'éducation sur la corruption a été très timide et s'est limitée à l'organisation de manifestations dans les écoles alors qu'elle pouvait s'inscrire dans les curricula. Au total, la prévention et la sensibilisation sur lesquelles la CNLCC avait consacré ses efforts ont donné des résultats très limités. Son focus sur la sensibilisation n'était pas en soi une mauvaise option²¹⁵. Mais plus qu'un choix stratégique, il s'agissait d'un choix imposé par le fait que l'ancien Président de la République ne donnait pas suite aux cas dont il était saisi par la CNLCC. Une focalisation sur certains aspects du mandat de l'agence est recommandée comme c'est souvent le cas lorsque l'agence anti-corruption ne dispose pas de moyens conséquents²¹⁶.

Mission de répression de la corruption

Même si la responsabilité ne peut être imputée à un manque de volonté des membres de la CNLCC, force est de reconnaître qu'elle n'a pas contribué à la répression de la corruption. Parmi les cas de corruption instruits et estimés à moins d'une centaine aucun n'a connu la moindre suite judiciaire même si une telle situation est plutôt imputable à l'ancien Président Abdoulaye Wade qui n'a jamais saisi la justice des cas à lui transmis par la CNLCC²¹⁷.

L'inefficacité de la CNLCC s'explique également par ses pouvoirs et moyens d'investigation limités. La CNLCC a été confrontée au refus de certaines personnes de déférer à ses convocations, tandis que d'autres personnes décidaient de la nature de l'information qu'elles pouvaient livrer à cette Commission²¹⁸. C'est seulement grâce à l'accord de coopération conclu avec la CENTIF qu'elle a pu dans certains cas contourner l'obstacle du secret bancaire²¹⁹.

213 Ibid.

214 Papua Guinea National Technical Working Group on National Anti-corruption Strategy, op. cit. p.15.

215 Meagher (P.), « Anti-corruption Agencies: A Review of Experience », op.cit. p.69.

216 Ibid. p.69.

217 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

218 Ibid.

219 Ibid.

Affaire Abdoulaye BALDE c/ Pape Malick NDIAYE dit le Corbeau

Pape Malick Ndiaye, qui se réclamait d'une organisation dénommée Collectif de Réflexion et d'Action contre la Corruption (CRAC) avait, en effet, accusé le directeur exécutif de l'ANOCI d'avoir touché d'une part, de prétendus pots-de-vin d'un montant de 1,8 millions d'Euros versés par l'Entreprise CDE et ayant permis d'alimenter ses comptes bancaires à l'étranger. D'autre part, des faits de corruption dans la plupart des services de l'Etat (Police, Douane, Ministère des Affaires Etrangères, Port, Aéroport) avaient été reprochés à M. Baldé par le même Pape Malick Ndiaye. Alors, par lettre datée du 29 Mai 2006, Baldé saisit la CNLCC, pour demander que la lumière soit faite sur les allégations portées contre lui.

Sa requête a été jugée recevable par les membres de la Commission, qui estimèrent que la CNLCC est compétente pour statuer, dès lors qu'elle était saisie d'une réclamation relative à des faits de corruption et cela, peu importe que celle-ci émane du mis en cause ou du dénonciateur.

Pour mener à bien sa mission, la CNLCC avait entrepris une enquête relativement à l'existence du CRAC dont les noms des prétendus membres avaient été relevés. Elle avait également saisi la Cellule Nationale de traitement des Informations Financières (CENTIF) et certaines banques étrangères citées dans l'affaire, en plus d'avoir traqué les CD et autres documents informatiques devant servir de preuve aux faits de corruption dans différents services de l'Etat incriminés.

La CNLCC conclut d'abord à l'inexistence du CRAC faute pour Pape Malick NDIAYE d'avoir produit les statuts de la prétendue association. Sur le fond également la CNLCC a dû clôturer ses investigations le requérant n'ayant pas rapporté les preuves de ses allégations, d'une part, les lettres adressées à la CENTIF et aux banques n'ayant pas eu de suite. La CENTIF avait refusé de collaborer invoquant un défaut de base juridique pour le faire. De même les banques ne se croyaient pas obligées de fournir de documents même non confidentiels.

Source : Extraits de l'article du journaliste Alioune Badara COULIBALY du journal la Gazette repris par le site en ligne Leral le vendredi 4 septembre 2009.

Le manque de visibilité de la Commission auprès du public, en particulier l'absence de points focaux dans les régions et d'un numéro vert pour les dénonciations anonymes, ne sont pas étrangers à cette situation. Les membres de l'ancienne CNLCC déplorent également l'incompréhension de la notion de corruption par les populations. 90 % des dénonciations émanant du public ne concernaient pas des cas de corruption comme tels. Par ailleurs, beaucoup de dénonciateurs n'ont pu être retrouvés pour aider à dénouer les cas de corruption soulevés²²⁰.

Un autre facteur explicatif tient au manque de ressources pour mener à bien les enquêtes à savoir la protection des témoins, un personnel spécialisé dans les enquêtes financières et la criminalité informatique, la capacité à dénouer les cas complexes impliquant souvent

220 Ibid.

plus de corruption, l'utilisation des techniques d'enquêtes spéciales²²¹. La protection des dénonciateurs était loin d'être garantie. Au niveau de la CNLCC, c'est l'absence d'une loi protégeant les dénonciateurs qui est avancée²²². Toutefois l'anonymat des dénonciateurs a pu être préservé dans les cas où la dénonciation a été directement faite à la Commission²²³.

Une autre limite qui expliquerait le maigre bilan de l'ancienne CNLCC résiderait dans l'autolimitation des membres qui étaient « trop respectueux » des Institutions et de la loi²²⁴. C'est ainsi que lorsque dans les cas de corruption dont elle avait connaissance, étaient mis en cause des Institutions comme le Président de la République ou certains corps tel que celui des magistrats, les investigations étaient simplement suspendues. Cette situation s'explique par une divergence de vue entre membres de l'ancienne CNLCC²²⁵.

L'option d'écarter la police des enquêtes n'était pas de nature à faciliter les investigations de la CNLCC. L'institution d'une brigade à l'image de la Commission anti-corruption du Togo qui dispose d'une brigade économique et financière placée sous son autorité exclusive²²⁶ aurait renforcé les capacités d'enquête tout en préservant son autonomie. La constitution d'une brigade était d'autant plus possible que le Règlement intérieur reconnaissait au Président de la CNLCC le pouvoir de demander aux autorités compétentes la mise à la disposition de la CNLCC de gendarmes et de policiers²²⁷. D'ailleurs, dès lors que le Président de la République représentait un obstacle à la saisine de la justice, on se demande si la volonté d'empêcher que le Procureur de la République ne soit directement saisi par la police n'était pas en soi une erreur stratégique.

Affaire ABDOU LATIF COULIBALY c/ LONASE

Cette affaire est intéressante à plus d'un titre en ce qu'elle révèle les risques encourus par les dénonciateurs mais également les limites des pouvoirs de l'ancienne Commission nationale de lutte contre la corruption.

Abdou Latif Coulibaly, journaliste d'investigation, avait publié un ouvrage intitulé « LONASE – Chronique d'un pillage organisé.. », paru le mercredi 24 juillet 2007 et co-édité par L'Hamattan et les Sentinelles. Par cet ouvrage, il a voulu attirer l'attention de la Commission nationale de lutte contre la non transparence, la

221 REICHEL (J.-R.), « Le rôle des agences de lutte contre la corruption dans la détection et la répression : l'expérience internationale », Communication au séminaire sur le rôle des agences de lutte contre la corruption, Rabat (Maroc), 19 juin 2013.

222 Entretien avec Me NDOYE, ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, op.cit.

223 Entretien avec Mr Moustapha TALL, ancien Vice-président de la CNLCC, op.cit.

224 Ibid.

225 Ibid.

226 Décret n°2002-030 portant création d'une Brigade Economique et financière (BEF) auprès de la Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique. Cette brigade a pour mission de mener les investigations nécessaires à la détection des actes de corruption et de sabotage économique conformément aux missions de la Commission.

227 Article 36 du Règlement intérieur de la CNLCC.

concussion et la corruption sur certains cas de corruption, de gaspillage, de contrats nébuleux mais surtout sur l'impunité, le principal mis en cause étant Baila Wane ancien directeur général de la LONASE. Ce dernier avait saisi la justice d'une première plainte pour diffamation. Débouté par le tribunal correctionnel il interjeta appel. Mais craignant que cette procédure n'aboutisse pas à une décision défavorable, il introduit une autre plainte pour vol et recel de documents administratifs. Cette deuxième plainte avait plus de chance d'aboutir car le journaliste n'était pas employé de la LONASE. Une telle condamnation n'aurait en rien constitué une preuve de l'absence de malversations à la LONASE.

C'est d'ailleurs conscient de ce risque que le forum civil, une organisation de la société civile, demanda au Directeur de la LONASE de répondre à l'invitation du journaliste de traiter cette affaire devant la CNLCC pour la manifestation de la vérité.

Mais invité à déférer à une convocation de la CNLCC, le directeur exigea que la preuve lui soit apportée que celle-ci disposait du pouvoir de l'obliger à déférer à une telle convocation mais surtout à produire les documents demandés. Enfonçant le clou, il produit un virement au profit du Président Wade en demandant à la Commission de bien vouloir enquêter sur cette autorité.

Comme dans tous les cas où une haute autorité – notamment le Président de la République ou la magistrature – était mise en cause, l'affaire ne connut pas de suite. La presse a fait état d'une transmission du dossier à la justice mais à ce jour cette affaire n'a pas été évoquée en justice.

Sources : Entretien avec un ancien membre de la CNLCC, 17 avril 2014 ; Ablaye RANERA, « LONASE-Rebondissement dans l'affaire du pillage de la société : des poursuites demandées contre Baïla Wane » : <http://www.sunugalsene.com/LONASE-Rebondissement-dans-l.html>, consulté le 24 avril 2014.

Une indépendance sujette à caution des agences anti-corruption

L'indépendance des agences anti-corruption est une commune exigence du Communiqué de Jakarta sur les principes pour les institutions de lutte contre la corruption et les conventions de lutte contre la corruption²²⁸. Il y a cependant des auteurs qui considèrent que l'importance accordée à ce critère est exagérée. Pour eux, l'indépendance formelle et la dépendance formelle ne sont pas déterminantes dans l'efficacité des agences anti-corruption²²⁹. L'IGE au Sénégal peut aider à étayer ce point de vue. En effet, bien qu'étant placé sous l'autorité du Président de la République, elle s'est forgé une bonne réputation. Son professionnalisme et son objectivité sont reconnus par tous²³⁰. Le fait que dans son rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes de juillet 2014, elle relève l'irrégularité de décrets d'avance pris par le Président de la République justifie

228 Articles 6 alinéa 2 et 36 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, article 5 (h) du Protocole de la CEDEAO contre la corruption, article 5 alinéa 3 de la Convention de l'Union africaine.

229 Meagher (P.), *Anti-corruption Agencies: A review*, op.cit. p.70.

230 Voir Banque Mondiale, *Etude diagnostique sur la gouvernance et la lutte contre la corruption*, op.cit. p.117.

amplement sa réputation²³¹. Force est de reconnaître cependant que l'efficacité de l'IGE peut être entravée par un Président de la République peu soucieux de la bonne gouvernance. C'est pour cette raison que certains acteurs de la société civile voire des parlementaires proposent que l'IGE ne soit plus placée sous l'autorité du Chef de l'Etat. C'est dire que l'indépendance des agences anti-corruption doit être garantie.

Si l'indépendance des agences anti-corruption au Senegal est affirmée par les textes les instituant, certaines situations permettent de s'interroger sur l'effectivité de cette indépendance. On pense par exemple à la consigne donnée par l'ancien Président Abdoulaye Wade à la CNLCC de ne pas publier ses rapports, alors que la loi portant création de la CNLCC avait prévu que le rapport annuel de la Commission devait être publié après sa transmission au Président de la République. La question était de savoir si après transmission le rapport devait être publié par la CNLCC ou est-ce alors le Président de la République qui après réception du rapport devait procéder à sa publication. Les membres de la CNLCC, divisés sur cette question, avaient décidé de la soumettre au Président de la République au cours d'une audience. Face au constat que les rapports n'étaient pas publiés par le Président de la République, certains membres ont reconnu avoir commis une maladresse à cet égard²³².

L'ancrage institutionnel des agences anti-corruption n'est pas sans soulever des interrogations quant à leur indépendance. Aucune disposition spécifique de la loi portant création de l'ancienne CNLCC ne prévoyait son rattachement à la Présidence. Ce sont les membres qui, se fondant sur le fait que cette Commission devait remettre son rapport au Président de la République, en ont déduit que la Présidence de la République constituait son ancrage institutionnel. On peut cependant trouver un fondement légal au rattachement de l'ancienne CNLCC à la Présidence dans l'article 14 de la loi portant création de ladite Commission qui dispose que son projet de budget doit être intégré dans celui des services de la Présidence de la République²³³.

Quant à l'OFNAC, son rattachement à la Présidence est expressément prévu par la loi portant création de l'OFNAC en son article 1^{er}. Lors du vote de cette loi, certains députés avaient exprimé le souhait de voir l'OFNAC rattaché à la Cour des comptes ou au Ministère chargé de la promotion de la bonne gouvernance et des relations avec les Institutions. Mais au même titre que l'ancienne CNLCC le rattachement à la Présidence n'induit pas de relations fonctionnelles entre l'OFNAC et la Présidence de la République. Il ne remet donc pas en cause l'indépendance des agences anti-corruption. Mieux la Cour constitutionnelle du Bénin a considéré que l'existence d'une tutelle du Président de la République sur la Haute autorité de lutte contre la corruption n'induisait pas une subordination de celle-ci à celui-là. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour constitutionnelle se fonde sur un certain nombre d'éléments parmi lesquels l'existence de dispositions légales précises sur l'autonomie de l'agence anti-corruption par rapport aux autres institutions de la République, le mode

231 IGE, rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes, Juillet 2014, p.107

232 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

233 Article 14 alinéa 1 de la loi sur la CNLCC.

de désignation de ses membres, l'élection du bureau laissé à la discrétion de ses membres, le fait que les infractions dont elle est saisie relèvent de la compétence exclusive de tribunaux constitutionnellement indépendants du pouvoir exécutif.²³⁴ Certains recommandent néanmoins que les agences anti-corruption ne soient pas rattachées au cabinet du Président de la République²³⁵.

La désignation des Présidents de la CNLCC et de l'OFNAC n'est pas non plus conforme aux standards internationaux qui recommandent qu'elle ne relève pas exclusivement de l'Exécutif²³⁶. En effet, le monopole de l'Exécutif dans la nomination des dirigeants des agences anti-corruption présente le risque que le choix soit politique et permette une interférence politique dans le fonctionnement de ces agences. Certains considèrent que le choix de l'ancien Président de la CNLCC a été dicté par la volonté de l'ancien Président Abdoulaye Wade de neutraliser toute enquête qui viserait son régime²³⁷. C'est ce qui explique que toute affaire dans laquelle il était mis en cause comme dans l'affaire de la LONASE opposant l'ancien directeur de cette société et le journaliste Abdoul Latif Coulibaly n'ait pas connu de suite. La non publication des rapports de la CNLCC trouverait également là son explication²³⁸.

Les circonstances du remplacement de la Présidente de l'OFNAC reposent la question de la procédure de désignation des membres de cette institution. Nommée par décret n° 2013-1025 en date du 25 juillet 2013 elle a seulement pris fonction officiellement le 27 mars 2014 date de sa prestation de serment conformément à l'article 10 de la loi n°2012-30 portant création de l'OFNAC. Le Président de la République, considérant que le mandat de trois ans a commencé à courir le 25 juillet 2013 date de sa nomination et expiré le 25 juillet 2016, décide par décret n°2016-1025 du 27 juillet 2016 de son remplacement par Mme Seynabou Ndiaye.

Le décret constatant l'arrivée du terme du mandat de Mme Nafi Ngom Keita a été jugé illégal par cette dernière qui saisit la Cour suprême d'un recours pour excès de pouvoir. Son conseiller juridique le professeur Jacques Mariel Nzouankeu fait valoir que le mandat des membres de l'OFNAC au regard de l'article 10 de la loi 2012-30 instituant l'OFNAC n'a commencé à courir qu'après l'entrée en fonction des membres y compris la désormais ex Présidente Nafi Ngom Keita c'est-à-dire après leur prestation de serment devant le 1^{er} Président de la Cour d'appel le 27 mars 2014. Il en résulte que leur mandat ne pouvait expirer qu'en mars 2017²³⁹.

Face à la désapprobation du limogeage de l'ex Présidente de l'OFNAC Nafi Ngom Keita le Gouvernement a réagi par la voie de son Porte-parole pour réitérer que le mandat

234 Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 11-064 du 30 septembre 2011.

235 USAID, *Anti-Corruption Agencies, Anti-Corruption Program Brief*, June 2006, p.11.

236 Technical Working Group on National anti-corruption Strategy, *International Best Practices for Anti-corruption Agencies*, Papua Guinea, op.cit. p20.

237 Entretien avec un ancien membre de la CNLCC, le 10 Août 2014.

238 Ibid.

239 http://www.dakaractu.com/Pr-Nzouankeu-Les-autorites-ont-illegalement-mis-fin-aux-fonctions-de-Nafi-Ngom-Keita_a115063.html , consulté le 06/08/2016.

était bien arrivé à terme en ce sens qu'il avait commencé à courir dès la notification du décret de nomination. Par ailleurs il justifie sa non reconduction par le fait que durant son magistère ni le droit de réserve ni le secret des délibérations n'ont été respectés de sorte que plusieurs auditions en cours à l'OFNAC ont régulièrement fait les titres de la presse. Des documents confidentiels ont été ainsi mis dans l'espace public²⁴⁰. Cette accusation a été réfutée par la concernée lors de la cérémonie de passation de service avec la nouvelle Présidente de l'OFNAC²⁴¹. Beaucoup d'observateurs considèrent que la décision de démettre l'ex Présidente de l'OFNAC de ses fonctions procède d'une volonté de mettre un terme aux procédures en cours à l'OFNAC notamment celle qui concerne le propre frère du Président de la République²⁴². Elle s'explique également par la publication du rapport 2014-2015 de l'OFNAC qui a mis en cause la gestion de dignitaires du l'actuel régime. Il faut dire que l'ex présidente de l'OFNAC n'a jamais pu remettre officiellement le rapport au Président de la République en raison d'un calendrier chargé –on avancé du côté de la Présidence de la République alors même que ce dernier pendant la même période avait reçu celui du Conseil économique, social et environnemental.

Une autre source de divergence entre le Président de la République et l'ex Présidente de l'OFNAC réside dans le refus de certains assujettis à déclarer leur patrimoine. Dans une correspondance secrète de l'ancienne Présidente de l'OFNAC au Président de la République elle rappelait à ce dernier le refus de certains Ministres conseillers et du Premier Président de la Cour Suprême de faire leur déclaration de patrimoine²⁴³. La presse fait également cas du refus du Chef d'Etat-major Général des armées Mamadou Sow²⁴⁴. S'agissant du 1^{er} Président de la Cour Suprême le Président de la République lui aurait demandé de le laisser tranquille. Le Ministre de la Justice a pour sa part réagi affirmant que le 1^{er} Président de la Cour Suprême n'était pas assujetti à une déclaration de patrimoine le budget de fonctionnement de cette Institution n'atteignant pas le milliard de FCFA (US \$ 2 000 000). Le Forum Civil a pris le contrepied du Ministre en indiquant que la loi n° 2015-23 du 18 décembre 2015 portant loi de finances pour l'année 2016 publiée au journal officiel²⁴⁵ a bien prévu pour la Cour Suprême un budget de fonctionnement de 1 811 925 760 FCFA (3 326 851 US\$)²⁴⁶.

240 <http://www.igfm.sn/ofnac-le-gouvernement-regrette-la-publication-de-documents-confidentiels-porte-parole/> consulté le 06/08/2016.

241 http://www.seneweb.com/news/Societe/nafi-ngom-keita-je-n-rsquo-ai-jamais-div_n_189838.html ; <http://jotay.net/nafi-ngom-keita-fusille-ses-detracteurs-il-faut-faire-la-difference-entre-secrets-detat-et-secrets-contre-letat/> le 06/08/2016.

242 « OFNAC : Péto Tim au cœur du limogeage de Nafi Ngom Keita ? », <http://dakarswagg.net/ofnac-petro-tim-au-coeur-du-limogeage-de-nafi-ngom-keita/> consulté le 06/08/2016.

243 <http://www.igfm.sn/depart-de-lofnac-nafi-ngom-keita-un-limogeage-pris-au-pied-de-la-lettre/> , le 06/08/2016.

244 http://www.seneweb.com/news/Politique/ces-personnalites-refusent-de-declarer-l_n_189475.html consulté le 06/08/2016.

245 JORS n°6901 du 11 janvier 2016.

246 Voir « Déclaration de patrimoine du Premier Président de la Cour Suprême : Birahime Seck démonte les arguments de Sidiki Kaba : http://www.dakarmatin.com/rubriques.php?rub=article.php&id_rubrique=2 , consulté le 06/08/2016.

Au-delà de l'argumentaire juridique déjà évoqué, la thèse du limogeage avant l'arrivée à terme du mandat de l'ex Présidente de l'OFNAC peut être également justifiée par les propositions de nomination aux fonctions de Ministre, Ambassadeur, Commissaire de l'UEMOA, Vice-gouverneur de la Banque centrale en échange de son départ de l'OFNAC qu'elle avait déclinées²⁴⁷.

La volonté du Président de la République de lutter contre la corruption est ainsi fortement questionnée²⁴⁸ d'autant plus que l'ancien directeur des transports publics El Hadj Seck Ndiaye Wade – par ailleurs militant de l'APR, le parti du Président Macky Sall – inculpé par le procureur de la république à la suite d'une enquête de l'OFNAC²⁴⁹, a bénéficié d'une liberté provisoire et promu Président du Conseil d'administration du Fonds d'entretien routier autonome.²⁵⁰

L'enseignement que l'on peut tirer du remplacement de l'ex Présidente de l'OFNAC est la nécessité de réviser les règles de désignation des membres de l'OFNAC du Président en particulier. Plusieurs options existent. Le dirigeant de l'agence peut être proposé à l'exécutif par un Comité de sélection multidisciplinaire comprenant le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif, la société civile voire même le secteur privé. De même il est envisageable que le dirigeant de l'agence soit désigné par l'exécutif mais que ce choix soit avalisé par une majorité qualifiée du Parlement. Une troisième option est que le choix soit laissé à un comité ad hoc du parlement constitué de députés de la majorité et de l'opposition²⁵¹. La loi sur l'OFNAC devrait également intégrer une disposition suivant laquelle l'arrivée du terme du mandat des membres est constatée par l'Assemblée générale de l'OFNAC. Un procès-verbal de constat est dressé par le Secrétaire général et transmis au Président de la République par le Président de l'OFNAC.

Se pose également la question de savoir si l'OFNAC est à l'abri d'une influence politique indue au regard du non-respect du principe d'apolitisme qui devait guider le choix des autres membres. L'impartialité, l'apolitisme et l'intégrité des membres de l'ancienne CNLCC n'ont jamais été mis en cause. La question a été soulevée à la suite de la nomination des membres de l'OFNAC.

Si la nomination du Président a été saluée par beaucoup d'acteurs, il en est autrement en ce qui concerne certains membres de l'OFNAC. Le principe de l'apolitisme n'a pas été

247 http://www.seneweb.com/news/Politique/depart-de-l-rsquo-ofnac-ces-propositions_n_189391.html, consulté le 06/08/2016.

248 <http://actusen.com/index.php/2016/07/29/aboutcry-mbodj-pdt-raddho-macky-sall-a-decu-les-senegalais/>, ; http://www.pressafrik.com/%E2%80%8BBabacar-BA-du-Forum-civil-Les-organes-de-contrôle-de-la-pure-theorie_a152714.html, consulté le 06/08/2016.

249 « Vente de permis de conduire : l'OFNAC fait arrêter le directeur des transports » : http://www.seneweb.com/news/Justice/vente-de-permis-de-conduire-l-rsquo-ofna_n_178774.html, consulté le 07/08/2016; « Le Directeur des transports routiers écroué pour corruption : l'OFNAC tient son premier client », http://www.dakaractu.com/Le-directeur-des-Transports-Routiers-ecroue-pour-corruption-LOfnac-tient-son-premier-client_a108844.html, consulté le 07/08/2016.

250 Décret n°2016-985 du 13 juillet 2016 cité in « Scandale : Macky Sall nomme PCA un « apériste » inculpé pour corruption » : http://www.dakarmatin.com/rubriques.php?rub=article.php&id_article=16457, consulté le 07/08/2016.

251 Papua New Guinea Technical Working Group on National Anti-corruption Strategy., op.cit. p.20.

pleinement respecté. Trois membres sont politiquement marqués car ayant milité soit dans la « Coalition Macky 2012 » qui avait soutenu la candidature de Macky SALL lors de l'élection présidentielle de 2012, soit à l'APR, le parti du Président de la République, soit encore au Parti démocratique sénégalais (PDS) de l'ancien Président Abdoulaye WADE. Le membre ayant appartenu au PDS a démissionné de ce parti quelques jours seulement avant sa nomination comme membre de l'OFNAC, ce que Forum Civil a dénoncé comme une violation du principe de l'apolitisme²⁵². Forum Civil redoute ainsi que les poursuites pénales notamment la saisine du procureur de la République soit neutralisée toutes les fois qu'un membre de la majorité présidentielle est mis en cause. Il y voit également un moyen pour le Gouvernement de contrôler l'Institution.

A l'ancien Directeur général de la police, il a été reproché d'avoir été mêlé à une histoire de trafic de drogue au sein de la police, une situation qui affecte l'intégrité de l'OFNAC²⁵³. Ces reproches ont fait réagir l'ancien Ministre chargé de la promotion de la bonne gouvernance et des relations avec les Institutions Abdou Latif Coulibaly qui a fait observer que les membres de l'OFNAC étaient conscients qu'à partir de leur nomination, ils devaient cesser toute forme d'activité politique. Quant à l'ancien directeur général de la police, le Ministre avait précisé qu'il a été blanchi par une enquête administrative²⁵⁴.

Le processus de désignation des membres de l'OFNAC ne garantit pas leur apolitisme et leur impartialité. Le processus de sélection des membres est, en effet, entièrement sous le contrôle de l'exécutif. C'est pour éviter une telle situation que par exemple au Yémen, il est demandé aux candidats à la Commission anti-corruption de déclarer leur patrimoine et intérêts ainsi que la nature de leurs relations avec les acteurs politiques, du monde des affaires et des autres secteurs²⁵⁵. Malgré le silence de la loi sur l'OFNAC, l'exigence d'apolitisme de ses membres s'impose aux autorités sénégalaises en vertu de la Convention des Nations Unies contre la corruption ratifiée par le Sénégal qui prescrit que les Etats parties assurent l'indépendance des organes de lutte contre la corruption en les mettant à l'abri de toute influence indue²⁵⁶.

Au total, on peut considérer que le choix des membres de l'OFNAC est en déphasage avec les meilleures pratiques en la matière qui exige l'implication du pouvoir judiciaire, du Parlement et de la société civile dans le processus de sélection²⁵⁷. Dans le contexte sénégalais, l'influence indue n'est pas nécessairement de nature politique. Elle peut être de nature

252 Voir la Déclaration du Forum Civil sur la nomination des membres de l'OFNAC : http://www.transparency.org/news/pressrelease/declaration_sur_la_nomination_des_membres_de_loffice_nationale_de_lutte_con, consulté le 24 avril 2014.

253 Déclaration du Forum Civil, op. cit.

254 Une réaction relayée par le journal en ligne Rewmi : <http://www.rewmi.com/au-senegal-loffice-de-lutte-contre-la-corruption-mis-en-cause.html>, consulté le 13 avril 2014.

255 JENNETH (V.), Criteria for Appointing Executives of Anti-corruption Agencies, U4 Expert Answer, 31 January 2007, p.5.

256 Article 6 de la Convention des Nations unies contre la corruption.

257 Papua New Guinea Technical Working Group on National Anti-corruption Strategy, International Best Practices For Anti-corruption Agencies, Background Paper, op. cit.

sociale ou confessionnelle. Dans l'instruction d'un cas qui lui a été soumis, la CNLCC a dû faire face à des pressions familiales et religieuses²⁵⁸.

Il convient de souligner que l'OFNAC considère pour sa part que les critères de nomination fixés par l'article 4 de la loi l'instituant imposent aux membres l'apolitisme, l'impartialité, la neutralité et la compétence conformément au Communiqué de Jakarta²⁵⁹. Mais comme déjà indiqué le profil de certains de ses membres actuels reste sujette à caution.

Le défi d'un personnel suffisant et qualifié

Faute d'un plan de formation, les membres de la CNLCC n'avaient pas toutes les compétences spécialisées voulues. Le personnel d'appui de la CNLCC était également insuffisant : trois personnes là où il est souvent recommandé un staff et un personnel subalterne. L'agence anti-corruption de Hong Kong compte 1300 personnes. Le personnel de l'OFNAC apparaît encore insuffisant. L'OFNAC envisage ainsi le recrutement d'une cinquantaine de praticiens supplémentaires sur la période 2016 à 2020 pour son département Enquête, Investigation, Audit et Vérification. Ce recrutement n'est envisageable qu'avec l'augmentation de son budget²⁶⁰.

Bien que les membres contractuels et les fonctionnaires membres du personnel d'appui soient respectivement soumis aux dispositions du Code du travail et à la loi portant Statut Général de la Fonction Publique²⁶¹ aux statuts particuliers²⁶² applicables à leur corps d'origine et au secret professionnel en application de l'article 11 du code de procédure pénale²⁶³, les lois créant les agences anti-corruption au Sénégal ne définissent pas un statut spécifique résultant de leur appartenance à de telles structures. Tel a été le cas pour la CNLCC, tel est encore le cas pour l'OFNAC. Le décret d'application de la loi sur l'OFNAC devrait combler une telle lacune²⁶⁴.

L'efficacité des agences anti-corruption est pourtant tributaire de l'existence d'un personnel d'appui en nombre suffisant avec une formation pointue en matière de corruption, soumis à un code de conduite et bien rémunéré²⁶⁵. La loi créant la Haute autorité pour la bonne gouvernance de Côte d'Ivoire consacre son chapitre 6 au statut du personnel. Au même titre que les membres, le Secrétaire Général, les directeurs et chefs de service de cette institution ne peuvent poursuivis, arrêtés, détenus ou jugés pour les opinions qu'ils

258 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op. cit.

259 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, p.31.

260 Ibid, p.79.

261 Loi n° 61- 33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires modifiée.

262 Pour les agents de police, par exemple, voir la loi n°2009-490 du 9 mars 2009 relative au statut du personnel de la police nationale.

263 L'article 11 du Code de procédure pénale dispose que toute personne qui concourt à l'action publique est tenue au secret professionnel. La violation du secret professionnel est passible d'une peine de d'un à six mois et d'une amende de 50 000 FCFA à 300 000 FCFA.

264 Entretien avec Ibrahim FAYE, vice-président de l'OFNAC op.cit.

265 JENNETH (V.), op. cit. p.3-4.

émettent à l'occasion ou dans l'exercice de leurs fonctions. De même le personnel est tenu au secret professionnel²⁶⁶.

La rémunération du personnel en ce qui concerne la CNLCC n'était pas non plus attrayante même si elle était légèrement meilleure que dans l'Administration puisque les salaires des employés étaient calculés par référence aux catégories correspondantes dans l'Administration²⁶⁷. Ce à quoi s'ajoutaient des indemnités. Une situation contraire aux recommandations du Communiqué de Jakarta suivant lesquelles les employés des institutions de lutte contre la corruption doivent être rémunérés à un niveau qui permettrait l'emploi d'un nombre suffisant de personnels qualifiés.

S'agissant du statut à conférer au personnel d'appui, sans exclure le détachement de fonctionnaires certains recommandent le statut de contractuel pour booster les performances et d'éviter le système de la carrière qui pourrait inhiber la rentabilité de ce personnel²⁶⁸. Ce point de vue ne fait pas l'unanimité d'autres estimant que l'essentiel est que ce personnel choisi sur la base de l'intégrité, de l'expertise et qu'il bénéficie d'une formation continue et soit bien rémunéré et que les procédures de recrutement et de licenciement soient entièrement contrôlées par l'agence pour éviter toute interférence extérieure²⁶⁹.

Le vice-président de l'OFNAC considère que chaque option a des avantages et des inconvénients. Par exemple, si le système de carrière peut inhiber la performance du personnel ou favoriser des liens affectifs avec les personnels d'institutions contrôlées, il favorise une accumulation d'expériences²⁷⁰. Un cabinet a été saisi pour proposer des procédures d'appel à candidatures pour les postes à pouvoir.²⁷¹ Une démarche de nature à favoriser la transparence dans le recrutement du personnel d'appui. Toutefois, compte tenu du fait que les membres de l'OFNAC ne sont pas des permanents exception faite du Président, il apparaît nécessaire que le personnel d'appui soit hautement qualifié pour valablement les suppléer et assurer la célérité dans le traitement des dossiers. Le personnel de l'OFNAC est actuellement composé de trois catégories d'agents : des membres nommés par décret, d'agents opérationnels sous contrat à durée indéterminée et d'agents prestataires de services.²⁷² Le détachement auprès de l'OFNAC de certains fonctionnaires par exemple de la police²⁷³ prouve que les deux options ont été retenues. Des mesures prises pour mettre le personnel dans des conditions de performance on note, la mise en place d'un restaurant avec une subvention de 50% des frais de fonctionnement par l'OFNAC, une caisse de

266 Articles 51 et 54 de l'Ordonnance n°2013-661 du 20 septembre 2013 sur la Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance de la Côte d'Ivoire. L'article 52 prévoit leur protection contre les injures, provocations et menaces dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice de leurs fonctions.

267 Entretien avec Me NDOYE ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, op.cit.

268 BOLONGAITA (E), An Exception to the Rule: Why Indonesia's Anti-Corruption Commission succeeds where others don't – a comparison with the Philippines Ombudsman, U4 Issue August 2010, No. 4, p.26.

269 JENNETH (V.), Criteria for Appointing Executives of Anti-corruption Agencies, op.cit. p.3-4.

270 Entretien avec Ibrahima FAYE, vice-président de l'OFNAC op.cit.

271 Ibid.

272 OFNAC, rapport d'activités, 2014-2015, p.31-32.

273 Voir « Nafy Ndour blinde l'OFNAC avec deux commissaires et un colonel des douanes » : http://www.leral.net/Nafi-Ngom-Ndour-blinde-l-Ofnac-avec-deux-commissaires-et-un-colonel-des-Douanes_a127578.html, consulté le 26 février 2015.

solidarité, une assurance maladie couvrant la prise en charge médicale et pharmaceutique des agents et de leurs familles à hauteur de 90% et une coopérative d'habitat²⁷⁴.

Le défi du financement suffisant et stable

Le budget de la CNLCC était notoirement très faible. Après plusieurs augmentations successives, ce budget qui a stagné à 187 millions de francs CFA soit \$US374000 était consacré au fonctionnement de l'Institution, aux indemnités des membres et salaires du personnel d'appui²⁷⁵. Il ne pouvait, par conséquent, permettre à la CNLCC d'exercer avec efficacité son mandat.

La CNLCC n'avait en outre aucune maîtrise sur son budget car le montant en était déterminé par le Président de la République²⁷⁶. Par ailleurs, le budget était versé en quatre tranches²⁷⁷ au lieu d'être mis à la disposition de la CNLCC intégralement au début de l'année conformément aux prescriptions du Communiqué de Jakarta qui recommandent la mise à disposition « à temps opportun » de ressources « fiables et suffisantes ». De même, la CNLCC n'a jamais été contrôlée par la Cour des comptes et aucun audit interne ou externe n'a été effectué pendant son existence²⁷⁸.

Bien que l'OFNAC soit mieux loti que la CNLCC en matière de dotations financières, ses ressources financières restent insuffisantes sans que leur stabilité ne soit encore garantie.

Le budget alloué à l'OFNAC pour l'exercice budgétaire 2016 est de 1 399 000 000 FCFA (US\$2798 000). Il est sans commune mesure avec le budget de la CNLCC. L'insuffisance du nombre d'enquêteurs et préventionnistes de l'OFNAC et l'ouverture d'antennes régionales faute de moyens financiers en est une parfaite illustration²⁷⁹.

Par ailleurs, au regard du coût élevé de la corruption au Sénégal, évalué à plus de 380 milliards de francs CFA soit (\$US 760 millions) pour une période considérée selon certaines estimations, il apparaît clairement que ce budget est largement insuffisant. En tout état de cause ni l'ancienne CNLCC ni l'OFNAC n'appliquent en matière budgétaire les meilleures pratiques reconnues au niveau international²⁸⁰. Le budget adéquat doit être déterminé en fonction des activités de l'agence. Le Sénégal qui a opté pour une agence multifonction doit avoir la volonté politique de mettre à la disposition de l'OFNAC des moyens suffisants pour mener à bien ses missions. Une recherche comparative des budgets des agences anti-corruption par rapport aux tailles des populations des pays et de certains indices mondiaux montre qu'un investissement de plus d'1 \$US par habitant dans une agence anti-corruption peut lui permettre de contrôler efficacement la corruption. De même ces pays réalisent des scores au-dessus de 5 dans l'IPC de *Transparency International*

274 OFNAC, rapport d'activités 2014-2015.

275 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

276 L'article 32 du Règlement intérieur de la CNLCC disposait « qu'elle est dotée d'un fonds d'intervention alimenté par des ressources déterminées par instruction du Président de la République. »

277 Entretien avec Me NDOYE, ancien Secrétaire permanent de la CNLCC, op.cit.

278 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

279 Ibid. p. 33.

280 PNUD, Guide pour les praticiens, op.cit.

et de 50 dans l'index de contrôle de la corruption de la Banque Mondiale même si l'on considère que c'est loin d'être une garantie de succès²⁸¹.

Dans le contexte de rareté de ressources, la budgétisation axée sur la performance qui permet une augmentation du budget en fonction de l'efficacité pour des raisons liées à l'environnement risque de conduire à une baisse du budget de l'OFNAC. Il s'agit d'un challenge que les membres de l'OFNAC pourraient, peut-être, accepter.

La stabilité du budget de l'OFNAC n'est pas encore garantie. L'article 20 en son alinéa 2 prévoit que les crédits sont mis à la disposition de l'OFNAC dès le début de l'année financière. Entre 2014 et 2015, les dotations financières allouées à l'OFNAC ont été fractionnées en violation de l'article 20 précité²⁸². Par ailleurs, le budget alloué à l'OFNAC pour l'exercice budgétaire 2016 est de 1 399 000 000 FCFA (US\$ 2 798 000) soit une baisse de 251 000 000 FCFA (US\$502 000) par rapport à l'exercice 2015.

La stabilité du budget annuel des agences anti-corruption comme recommandé n'est ni garanti par la loi ni par la Constitution. La possibilité d'utiliser un financement supplémentaire qui résulterait de son travail n'est pas non plus reconnue²⁸³. Dans un pays comme le Ghana, la stabilité du budget est garantie par la Constitution qui prévoit que les dépenses administratives de la *Commission on Human Rights and Administrative Justice*, y compris les salaires, les indemnités et les pensions payables à ou en faveur de toute personne qui collabore avec elles, doivent être imputées sur le budget consolidé de l'Etat²⁸⁴.

Pour la stabilité du budget, certains recommandent de reconnaître à l'agence la possibilité de proposer directement son budget au Parlement²⁸⁵. On pourrait prêter un tel objectif aux dispositions de l'alinéa 20 de la loi sur l'OFNAC qui prévoient que les « crédits nécessaires au fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions font l'objet d'une inscription autonome dans le budget général (de l'Etat). Ils sont autorisés dans le cadre de la loi de finances ». En violation de cette disposition, les crédits alloués à l'OFNAC étaient inscrits dans le budget de la Présidence de la République pendant les trois premières années de son existence. C'est seulement à partir de l'exercice budgétaire 2016 qu'une ligne budgétaire autonome a été autorisée dans le cadre de la loi de finances 2016²⁸⁶.

Le budget de l'Etat reste donc sous l'emprise de l'exécutif contrairement aux recommandations en la matière.²⁸⁷. Une situation qui pourrait être handicapante pour son fonctionnement.

La stabilité du budget de l'OFNAC demeure un défi qu'il convient d'adresser au regard de l'expérience argentine où l'Office anti-corruption a perdu sa réputation d'agence

281 De JEAGERE Samuel, Principles for Anti-Corruption Agencies: A Game Changer, *Jindal Journal of Public Policy*, Vol. 1, Issue 1, August 2012, p.99.

282 OFNAC, rapport public d'activités, 2014-2015, p.32.

283 PNUD, Guide des praticiens : Evaluation de la capacité des agences anti-corruption, op.cit p.34.

284 Article 227 de la Constitution ghanéenne.

285 PNUD, Guide des praticiens, op.cit. p.34.

286 OFNAC, rapport d'activités 2014-2015, p.33.

287 Papua Guinea National Work group on National Anti-corruption Strategy, op.cit.p.26.

performante en raison des coupes budgétaires successives²⁸⁸. Pour éviter une telle situation, il est recommandé de prévoir une budgétisation pluriannuelle et d'inscrire dans la loi que le budget pour une année considérée ne peut être inférieur au budget de l'année précédente²⁸⁹.

Le défi de l'intégrité au sein des agences anti-corruption

L'intégrité des membres et du personnel de la CNLCC n'était pas garantie faute d'un code de conduite. Les rares dispositions régissant le comportement des membres étaient prévues dans le Règlement intérieur. L'article 16 dispose que les membres doivent obligatoirement participer aux travaux en sections ou en dehors des sections. Ils étaient en particulier tenus d'assister aux réunions de la Commission, d'observer en toutes circonstances l'obligation de réserve notamment de respecter le secret des délibérations de la Commission et la confidentialité des informations et des documents qui leur parviennent dans l'exercice de leurs fonctions. Il est même prévu qu'ils ne peuvent même pas après leur mandat révéler les informations dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions²⁹⁰.

Une obligation de réserve pesait également sur les membres de la CNLCC. L'article 16 de la loi portant création de la CNLCC disposait ainsi que les membres sont tenus au secret s'agissant des réclamations qu'ils reçoivent et des positions exprimées à l'occasion des débats.

Contrairement aux prescriptions du Communiqué de Jakarta sur la mise en place de mécanismes de contrôle et de sanction disciplinaire afin de réduire les cas de faute professionnelle ou d'abus de pouvoir aucune sanction n'est prévue en cas de violation de ces règles. On comprend ainsi l'absentéisme chronique de certains membres. Il faut dire que le statut de membres non permanents a largement favorisé cette situation.

L'OFNAC s'est doté d'un Code d'éthique et de déontologie. La loi portant création de l'OFNAC contient des règles qui esquissent déjà les contours d'un code de conduite avec des sanctions. Il peut ainsi être mis fin au mandat d'un membre en cas de faute lourde dûment constatée par les membres²⁹¹. L'article 10 de la loi portant création de l'OFNAC prévoit que les membres de l'OFNAC sont soumis à l'obligation de réserve.

Il convient également de souligner que les membres de la CNLCC n'étaient astreints à aucune déclaration de patrimoine. Il en est de même pour ceux de l'OFNAC malgré l'adoption récente d'une loi sur la déclaration de patrimoine. Une situation d'autant plus regrettable que certains pays africains qui, dans l'objectif d'asseoir une culture d'intégrité au sein des agences anti-corruption, ont prévu une déclaration de patrimoine des membres de ces institutions. Au Bénin, les membres pressentis ont fait leur déclaration de patrimoine avant d'être nommés par décret. Il en est de même en Côte d'Ivoire où l'obligation de

288 Meagher (P.), « Anti-corruption Agencies: A Review of Experience », op.cit. p.8.

289 Papua Guinea National Workgroup on National Anti-corruption Strategy, op.cit. p.27 ; PNUD, Guide des praticiens, op.cit p.34. On cite à la note 18 les dispositions de l'article 29 alinéa 3 de la loi sur l'agence anti-corruption de Mongolie suivant lesquelles « le budget de l'agence anti-corruption pour une année donnée ne peut être inférieur au budget de l'agence pour l'année précédente ».

290 Article 17 du Règlement intérieur.

291 Article 6 de la loi sur l'OFNAC.

déclaration de patrimoine pèse également sur le Secrétaire Général, les directeurs et chefs de service²⁹². L'avant-projet de loi sur l'OFNAC proposé au Gouvernement par le Forum Civil comportait une disposition sur la déclaration de patrimoine des membres de l'OFNAC qui devait se faire aussi bien à l'entrée qu'à la cessation des fonctions²⁹³.

Il convient toutefois de souligner que la Présidente de l'OFNAC a pris l'initiative de faire déclaration de son patrimoine bien avant le vote de la loi sur la déclaration de patrimoine soit le 27 février 2014²⁹⁴.

Le statut de membres non permanents qui s'appliquait à l'ensemble des membres de la CNLCC et à la majorité des membres de l'OFNAC constitue un problème qu'il conviendra d'adresser. Il constitue une contrainte majeure pour la productivité des membres en même temps qu'il augmente le risque de conflits d'intérêts, les membres s'adonnant à d'autres activités.

Le Règlement intérieur de la CNLCC avait prévu quelques dispositions sur les conflits d'intérêts. Tout membre en situation de conflit d'intérêts devait en informer le Président qui saisit la Commission qui décide de la participation ou non de l'intéressé à l'examen du dossier en question. Le Règlement intérieur définit le conflit d'intérêt comme toute situation réelle, apparente ou potentielle qui est objectivement susceptible de compromettre l'indépendance et l'impartialité nécessaire à l'exercice des fonctions²⁹⁵. La loi sur l'OFNAC ne contient aucune disposition sur les conflits d'intérêts. Pourtant l'avant-projet de loi sur l'OFNAC proposé au Gouvernement par le Forum Civil comportait bien une disposition sur les conflits d'intérêts.

La problématique de l'intégrité concerne également le personnel d'appui qui doit être soumis à un code de conduite et surtout astreint au secret professionnel. La loi sur la CNLCC à tout le moins ne contenait aucune disposition dans ce sens. Les abus de pouvoir des membres et du personnel ainsi que le contrôle externe des agences anti-corruption n'étaient pas suffisamment pris en charge comme ils le sont dans beaucoup d'agences. Pour l'OFNAC le personnel d'appui est soumis à un contrôle hiérarchique qui permet de s'assurer de leur assiduité au travail et de la qualité de leur production. Par ailleurs un système électronique de gestion du temps de présence des agents a été mis en place²⁹⁶.

Les activités de l'OFNAC font également l'objet d'un audit interne, l'objectif étant au-delà de l'assurance de la pertinence des procédures de veiller aux exigences d'une gestion performante et transparente²⁹⁷. Ces différentes mesures peuvent contribuer à

292 L'article 16 de l'ordonnance n° 2013- 661 du 20 septembre 2013 fixant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance dispose qu' « avant leur entrée en fonction, les membres de la Haute Autorité de la Bonne Gouvernance, le Secrétaire Général, les directeurs et chefs de service produisent leurs déclarations de patrimoine devant la Cour des comptes.

293 Article 6 de l'avant- projet de loi sur l'OFNAC proposé par Forum Civil.

294 http://www.seneneews.com/2015/02/06/ofnac-nafi-ngom-keita-declare-son-patrimoine-et-se-radicalise-je-refuse-de-me-taire_110553.html, consulté le 25 février 2015.

295 Article 29 du Règlement Intérieur de l'ancienne CNLCC.

296 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, p.34.

297 Ibid. p.34.

asseoir l'éthique au sein de l'OFNAC. Elles pourraient cependant être renforcées au regard de certaines bonnes pratiques.

Une de ces pratiques consiste à instituer un comité interne chargé de veiller au respect du code de conduite et de connaître de toutes les plaintes contre l'agence²⁹⁸. Le contrôle externe n'est non plus explicitement prévu ni dans la loi sur la CNLCC ni celle sur l'OFNAC. Ce contrôle est conçu comme un élément d'efficacité en permettant d'évaluer les performances de l'agence mais surtout pour renforcer sa crédibilité auprès des acteurs de lutte contre la corruption²⁹⁹.

Le défi du positionnement judiciaire dans le cadre institutionnel

Les agences anti-corruption ne peuvent à elles seules relever le défi de la lutte contre la corruption. Leur impact est conditionné par leur capacité à coopérer et à interagir avec les autres institutions impliquées dans la lutte contre la corruption³⁰⁰. Un des facteurs explicatifs de la réussite de l'agence anti-corruption de Hong Kong est le fait que des obligations strictes de coopération sont imposées aux institutions intervenant dans la lutte contre la corruption³⁰¹. Dès lors que les agences anti-corruption ne disposent pas d'un pouvoir de poursuites au Sénégal, elles ont besoin du soutien et de l'accompagnement d'autres institutions notamment la justice³⁰².

Il faut rappeler la CNLCC ne pouvait même pas saisir directement la justice. Elle se contentait d'instruire les cas de corruption qui lui était soumis et de saisir le Président si elle estime qu'il y avait des indices probants de corruption³⁰³. L'OFNAC quant à lui peut saisir la justice mais cette saisine emporte son dessaisissement³⁰⁴. L'articulation entre les agences anti-corruption et la justice ne crée pas de biais dans l'architecture institutionnelle de lutte contre la corruption en tant que telle.

Cependant, il est permis de se demander si le fait que le procureur de la République reste juge de l'opportunité des poursuites n'est pas de nature à affaiblir la lutte contre la corruption. Faut-il à l'image de la CENTIF imposer le déclenchement des poursuites par le procureur lorsqu'il est saisi par l'OFNAC ? En d'autres termes, ne faudrait-il pas prévoir la compétence liée du procureur de la république lorsqu'il est saisi par l'OFNAC ou alors permettre à l'OFNAC de se constituer partie civile, une possibilité déjà reconnue au Directeur des domaines³⁰⁵ ? L'OFNAC souhaiterait également avoir un retour d'informations sur le traitement judiciaire des cas transmis à la justice³⁰⁶. Le traitement

298 Papua Guinea Technical Working Group on National Anti-corruption Strategy, International Best Practice For Anti-Corruption Agencies, op.cit. p.22.

299 PNUD, Guide des praticiens : Evaluation de la capacité des agences anti-corruption, op.cit. p.34.

300 CHENE (M.), Organismes de lutte contre la corruption : centralisés ou décentralisés, U4 Expert Answer, 16 mars 2012, p.2.

301 Ibid. p.9.

302 PNUD, Guide du praticien : évaluation des agences anti-corruption, op.cit. p.30.

303 Article 3 de la loi sur la CNLCC.

304 Article 14 alinéa 2 de la loi sur l'OFNAC.

305 Entretien avec Ibrahima FAYE, vice-président de l'OFNAC, op.cit.

306 Ibid.

judiciaire des cas transmis est loin d'être la seule préoccupation de l'OFNAC. Ce souci est également partagé par la CENTIF³⁰⁷. En tout état de cause la collaboration de la justice est nécessaire pour l'efficacité de l'OFNAC. La contreperformance de l'agence anti-corruption du BOTSWANA³⁰⁸ serait liée en partie au refus de coopérer de la justice³⁰⁹.

On peut également s'interroger sur le fait que la possibilité pour tout citoyen de saisir directement le procureur de la République ne réduit pas l'intérêt de la création de l'OFNAC. Cette situation pouvait davantage être justifiée avec la CNLCC qui ne disposait de pouvoir de saisine de la justice et face au risque que le Président de la République s'abstienne de transmettre les cas de corruption à lui soumis par la CNLCC. Cette question se pose avec d'autant d'acuité que d'autres institutions telles que l'ARMP, la Cour des Comptes et la CENTIF ont un pouvoir de saisine directe de la justice lorsque dans leurs investigations, elles découvrent des faits de corruption.

Un autre problème concerne le mandat explicite de lutte contre la fraude et la corruption conféré à l'Inspection générale d'Etat. De ce point de vue, il y a un chevauchement des compétences entre l'OFNAC et l'IGE. Il reste que d'une part, les missions de l'IGE vont au-delà de la lutte contre la fraude et la corruption, d'autre part, le travail de l'IGE dans la lutte contre la corruption est marginal en pratique. L'IGE est investie d'une mission d'évaluation et d'audit³¹⁰. Le fait que le Président de la République soit le destinataire exclusif des rapports de l'IGE crée une certaine démarcation entre les deux Institutions³¹¹. Le partenariat avec l'IGE pourrait être fécond en raison de son rôle d'impulsion, de supervision et de coordination du contrôle administratif et financier non judiciaire³¹².

Quels choix stratégiques pour l'exercice efficace du mandat de l'OFNAC ?

L'OFNAC ne peut être évalué pour l'heure sur cette question puisque l'institution demeure encore jeune. L'analyse de ce point de vue sera par conséquent prospective. Tirant les leçons de l'expérience de la CNLCC, l'OFNAC compte tenu de ses moyens limités devrait opérer des choix stratégiques quant à l'exercice de son mandat. Une focalisation sur certaines missions est nécessaire. Mais dans le cas de l'OFNAC la focalisation ne peut signifier l'exclusion d'une mission relevant de son mandat. Il s'agira de donner plus d'importance aux unes par rapport aux autres et de voir comment il pourrait coopérer avec les autres acteurs de lutte contre la corruption selon leur avantage comparatif.

La vision de l'OFNAC en matière de lutte contre la corruption est adossée à celle du Président de la République Macky Sall qui a placé son mandat sous l'égide d'une gouvernance vertueuse, sobre et performante. Elle est également inspirée par les missions

307 Entretien avec Waly NDOUR, Président de la CENTIF, op.cit.

308 Directorate on Corruption and Economic Crime en abrégé DCEC.

309 MEAGHER (P), « Anti-corruption Agencies : A Review Of Experiences », The Iris Discussion Paper On Institution And Development, Paper n°04/02 , March 2004 p.4.

310 Article 3 du décret 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Inspection générale d'Etat.

311 Article 6 du décret sur l'IGE.

312 Ibid.

qui lui sont assignées et le contexte socio-économique qui prévaut au Sénégal³¹³. Elle est formulée en ces termes « Promouvoir l'intégrité et la transparence dans la gestion des affaires publiques et privées par la prévention et la lutte contre la fraude et corruption »³¹⁴. Elle est déclinée autour de la promotion de la culture de l'intégrité et de l'exemplarité, la culture du respect et de la protection du bien public, la culture de la performance et du mérite et la culture de la reddition des comptes, de la redevabilité et de l'imputabilité.

C'est sur le fondement de cette vision que l'ex Présidente de l'OFNAC a considéré que son institution va avoir 50% d'activités de prévention, de communication et d'information, 30% de lutte et 20% de recherche³¹⁵. L'OFNAC a déjà déployé beaucoup d'efforts dans la sensibilisation des populations sur les méfaits de la corruption³¹⁶. On peut considérer qu'il s'agit d'une vision stratégique que l'OFNAC compte développer pour mener à bien le vaste mandat qui lui est dévolu. Comme déjà indiqué, il est recommandé que l'agence dégage des priorités pour être efficace surtout dans un contexte de rareté de ressources³¹⁷. L'OFNAC doit cependant être à même de justifier le choix opéré notamment sur le fait que les activités sur lesquelles il ne met pas l'accent sont prises en charge par d'autres acteurs de la lutte contre la corruption³¹⁸. Les efforts en matière de sensibilisation devraient viser aussi bien les femmes que les régions périphériques du pays. En effet, l'OFNAC est davantage saisi par les hommes que les femmes. De même une forte concentration des saisines dans la région de Dakar a été constatée³¹⁹.

Dans le domaine de la répression, il convient de souligner que l'OFNAC est déjà saisi de cas de corruption. L'article 21 de la loi sur l'OFNAC organise la transition en prévoyant qu'à compter de la date d'entrée en vigueur de cette loi, toutes les affaires pendantes à la CNLCC seront transférées à l'OFNAC. Les plaintes reçues et en cours de traitement à l'OFNAC étaient évaluées à plus 130 à la date du 5 février 2015 selon la Présidente de l'OFNAC.³²⁰ Le rapport d'activités 2014- 2015 fait état de 320 plaintes et dénonciations.³²¹ D'où une augmentation régulière du nombre des plaintes et dénonciations.

Seule l'expérience permettra de conclure sur l'efficacité de l'OFNAC dans la répression de la corruption. En tout état de cause, il dispose de pouvoirs plus importants que la CNLCC dans ce domaine. De manière stratégique, il était envisageable que l'OFNAC pouvait commencer par se focaliser sur les cas les plus faciles à dénouer c'est-à-dire les « quick

313 OFNAC, rapport public d'activités, 2014-2015, p.23.

314 Ibid.

315 Nafi Ngom Keita, Présidente de l'OFNAC, « Comment nous allons combattre la corruption » : <http://www.actu24.net/societe/article/nafi-ngom-keita-presidente-de-l->, consulté le 22 juin 2014.

316 OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, pp.83-84.

317 Voir Papua New Guinea National Anti -Corruption Strategy- Technical Working Group, *Background Paper -Best Practice for Anti-corruption Agencies*, May 2013, p12.

318 Idem, p.69.

319 Des 320 plaintes reçues par l'OFNAC seules 14 proviennent des femmes. De même 207 plaintes soit 65 % des plaintes proviennent de la Région de Dakar : voir OFNAC, rapport public d'activités 2014-2015, p.52-56.

320 Déclaration faite lors de l'atelier de planification des actions stratégiques de l'OFNAC pour la période 2015- 2017 : http://www.pressafrik.com/Plus-de-130-plaintes-et-denonciations-portees-a-l-OFNAC-Nafi-Ngom-Keita_a132530.html.

321 OFNAC, rapport d'activités 2014-2015, p.47.

win » avant d'investir la grande corruption³²². Comme déjà indiqué, il s'agit de convaincre rapidement de sa crédibilité auprès du public. Mieux seront ciblés les secteurs parasités par la corruption et qui impactent fortement sur les conditions de vie des populations. Le choix des cas pourrait, par exemple, être basé sur un critère social pour que la lutte contre la corruption se traduise par une amélioration des conditions de vie des populations³²³. Dans la pratique, l'OFNAC a choisi de combiner les enquêtes relatives à la petite et à la grande corruption. Cette option s'explique par le souci à la fois de répondre aux sollicitations des citoyens affectés par la corruption « sans négliger les affaires comportant un niveau élevé de grande corruption »³²⁴.

S'attaquer à la grande corruption n'est jamais sans risque. Tel est le deuxième enseignement du départ de l'ex Présidente de l'OFNAC Nafi Ngom Keita. La question qui se pose est de savoir comment va réagir la nouvelle Présidente Seynabou Ndiaye Diakhaté. Va-t-elle emprunter la voie tracée par sa devancière aux risques de s'attirer les foudres de l'Exécutif ou au contraire va-t-elle pédaler douce et user de son influence pour ne pas instruire les plaintes et dénonciations mettant en cause des proches du régime en place.

L'OFNAC au regard de sa composition est a priori assez outillé pour traquer les faits de fraude et de corruption. Ses prérogatives devraient cependant être renforcées notamment en conférant aux enquêteurs de l'OFNAC tous les pouvoirs attribués aux officiers de police judiciaire³²⁵.

Il reste que l'organigramme tel que défini peut susciter des interrogations quant à la gestion transparente des plaintes. En effet, il n'y a pas de liens fonctionnels directs entre le bureau des plaintes, le Comité de traitement et analyse des plaintes et le département Enquêtes et investigations. La transparence interne aurait voulu que le bureau des plaintes soit placé sous l'autorité directe du Comité de traitement et analyse qui saisirait s'il y a lieu le département Enquêtes et investigations. Une telle procédure n'exclurait pas que le Président de l'Institution soit informé de toutes les plaintes mais permet d'éviter que ce dernier puisse de manière discrétionnaire influencer le processus de traitement des plaintes par exemple en refusant de transmettre des plaintes.

Le rapport d'activités 2014-2015 fait état de 8 rapports d'enquête transmis au procureur de la République de Dakar pour que des poursuites soient engagées³²⁶. Un rapport a été transmis au procureur de la République de Louga. Au total 9 rapports ont été transmis à la justice à ce jour³²⁷. La publication du rapport de l'OFNAC a suscité un certain espoir quant à l'utilité et l'efficacité de l'OFNAC. Il reste que la réaction des mis en cause par les

322 Entretien avec DE JAEGERE Samuel, conseiller anti-corruption au bureau régional de l'ONUDC à Dakar, op.cit.

323 Entretien avec Ibrahima FAYE, vice-président de l'OFNAC, op.cit.

324 OFNAC, rapport, op.cit. p.60.

325 Ibid. p.79.

326 Ibid. pp.61-77.

327 http://www.seneweb.com/news/Justice/l-rsquo-ofnac-envoie-9-dossiers-chez-le-_n_183617.html, consulté le 13-06-2016.

enquêtes³²⁸ et notamment du Ministre directeur de cabinet du Président de la République qui notamment a reproché à l'OFNAC la non observation du devoir de réserve a suscité des interrogations quant à la volonté du Gouvernement d'imprimer aux affaires publiques une gestion vertueuse³²⁹.

Dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance, on relèvera que l'option de l'OFNAC de confier la réalisation d'études empiriques sur la corruption à des cabinets indépendants est conforme aux recommandations internationales³³⁰.

La coordination et la coopération entre les institutions pouvant jouer un rôle dans la lutte contre la corruption demeurent problématiques. En effet, rien n'oblige les autres institutions à coopérer avec l'OFNAC. Il faut rappeler que la CENTIF jusqu'à la signature d'un accord d'échanges d'informations avec la CNLCC, avait toujours refusé de lui prêter son concours³³¹. L'avant-projet de loi sur l'OFNAC proposé par le Forum Civil avait pourtant voulu adresser ce problème de coordination et de coopération à travers un certain nombre de dispositions. Il était prévu que l'OFNAC serait ampliatrice de plein droit des rapports de la Cour des comptes, de la CENTIF, de l'Inspection générale d'Etat, de l'Inspection générale de l'Administration de la justice³³². Qu'il pourrait se faire communiquer tout rapport, procès-verbal, pièces confidentiels ou secrets provenant d'agents ou d'autres corps de contrôle ou d'inspection³³³. Qu'il pourrait enfin saisir les autres agents ou les autres corps de contrôle ou d'inspection, aux fins d'obtenir d'eux toutes les informations qu'il juge nécessaire pour l'accomplissement de sa mission ou pour procéder à toutes études, investigations ou vérifications³³⁴.

La seule disposition retenue dans la loi en vigueur sur l'OFNAC concerne la possibilité de se faire communiquer tout rapport comportant des faits de fraude ou de corruption³³⁵. Il ne s'agit donc pas d'une obligation pour les autres institutions de coopérer en mettant à la disposition de l'OFNAC toutes informations sur des faits de fraude et de corruption mais d'une simple faculté. Par ailleurs, elles peuvent sanctionner tout membre de leur personnel qui à leur insu livre des informations à l'OFNAC.

328 L'avocat du directeur du Centre des œuvres universitaires de Dakar (COUD) a annoncé une plainte contre l'OFNAC pour « diffamation et violation du secret professionnel » et dénoncé le non respect du principe du contradictoire par l'OFNAC aucun pré-rapport n'ayant été transmis par l'OFNAC à son client pour lui permettre ses observations : http://www.seneweb.com/news/Justice/plainte-du-coud-contre-l-rsquo-ofnac_n_183826.html, consulté le 13-06-2016. La Présidente de l'OFNAC a réagi en affirmant que les enquêtes ont été conduites avec professionnalisme et qu'elle n'entendait pas polémiquer : http://www.seneweb.com/news/Justice/l-rsquo-ofnac-envoie-9-dossiers-chez-le-n_183617.html, consulté le 13-06-2016.

329 http://www.dakaractu.com/Rapport-Le-Palais-est-il-fache-contre-l-OFNAC_a111463.html, consulté le 13-06-2016.

330 Voir Papua New Guinea, Technical Group, National Anti-corruption Strategy, Background Paper- International Best Practice For Anti-corruption Agencies, op. cit. p15.

331 Entretien avec Mamadou Moustapha TALL, ancien vice-président de la CNLCC, op.cit.

332 Article 12 alinéa 1 de l'avant- projet de loi proposé par le Forum Civil.

333 Article 12 alinéa 2 de l'avant-projet de loi du Forum Civil.

334 Article 12 alinéa 3 de l'avant-projet de loi du Forum Civil.

335 Article 13 de la loi sur l'OFNAC.

L'OFNAC se doit, par conséquent, de concrétiser des accords de coopération efficaces avec les Institutions impliquées à divers degrés dans la lutte contre la corruption. La coordination entre institutions est un problème difficile en ce sens que les rivalités ne sont pas à exclure. Toutefois, l'OFNAC dispose d'un atout lié à sa composition. Les membres de l'OFNAC sont issus de corps jouant un rôle important dans la lutte contre la corruption. Il s'agit de l'IGE, de la police, de la gendarmerie, de la justice, des impôts et domaines entre autres.

E. Recommandations

Sur le cadre institutionnel de l'OFNAC

- La constitutionnalisation de l'OFNAC pour renforcer sa stabilité.
- La révision de la procédure de désignation des membres de l'OFNAC notamment par une plus grande implication du pouvoir judiciaire, de la société civile et du Parlement. Elle peut se traduire par la mise en place d'un comité de sélection composé de membres du Parlement, de la société civile et de la justice qui proposera au Président de la République une liste de candidats.
- La consécration formelle du critère d'apolitisme des membres de l'OFNAC.
- L'aménagement d'un régime d'incompatibilité entre les fonctions de membre de l'OFNAC avec toute autre fonction publique ou privée.
- L'exigence d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts des membres de l'OFNAC et dans cette perspective multiplier les autorités dépositaires des déclarations de patrimoine.
- L'inscription dans la loi sur l'OFNAC d'un chapitre sur le statut du personnel d'appui de l'OFNAC.
- La création d'une instance de contrôle de l'OFNAC regroupant le Parlement, la Justice, le secteur privé et la société civile chargée d'évaluer son fonctionnement et de formuler des recommandations pour une plus grande efficacité.
- L'augmentation et la stabilisation du budget de l'OFNAC. Prévoir dans la loi sur l'OFNAC une disposition suivant laquelle, le budget de l'OFNAC ne peut être inférieur à cinq milliards FCFA. (US\$10 000 000).
- La création d'une agence de recouvrement des biens mal acquis dont une partie des fonds récoltés reviendrait de droit à l'OFNAC.
- Le renforcement de la coopération de l'OFNAC avec les organisations de la société civile et les autres institutions impliquées dans la lutte contre la corruption. Pour ce faire :

- mettre en place un cadre de concertation doté de ressources financières adéquates,
- imposer des obligations de coopérer à ces institutions ou à défaut convenir de la conclusion d'accords de coopération efficaces entre l'OFNAC et ces institutions,
- faire de l'OFNAC le point focal pour tout ce qui concerne la coopération internationale en particulier la mise en œuvre des conventions internationales.

Sur le cadre juridique de lutte contre la corruption

- Le renforcement du cadre juridique national de lutte contre la corruption notamment par une transposition complète des Conventions de lutte contre la corruption. Les avant-projets de loi de transposition de la Convention des Nations Unies contre la corruption préparés par la CNLCC devraient constituer une bonne base pour ce faire.
- L'implication de l'ensemble des acteurs de lutte contre la corruption dans l'élaboration des lois.
- L'exclusion de la grâce présidentielle et de l'aménagement des peines pour les personnes qui ont fait l'objet d'une condamnation définitive pour corruption ou pour les infractions connexes et assimilées.
- La définition de la notion de fraude par le code pénal.

Aux partenaires techniques et financiers

- L'adaptation de leur aide au contexte national en acceptant de financer les activités identifiées par l'OFNAC.
- La coordination de leur aide envers l'OFNAC.

A la CEDEAO

- Le renforcement du réseau des agences anti-corruption au niveau de la CEDEAO pour permettre aux agences nationales des différents pays de mutualiser leurs expériences.
- La sensibilisation des Etats membres pour la ratification du Protocole de la CEDEAO contre la corruption pour son entrée en vigueur.

ANNEXE : Liste des personnes rencontrées

Noms	Institution
Ibrahima FAYE	vice-président de l'OFNAC
Me NDOYE	Ancien Secrétaire permanent de la CNLCC
Mamadou Moustapha TALL	Ancien Vice-président de la CNLCC
Samuel DE JAEGERE	Conseiller anti-corruption, Bureau régional de l'ONUDC à Dakar
Jacques Ngor SARR	Président, REJAS
Waly NDOUR	Président, CENTIF
Babacar NDIAYE	Chargé de programme PGP/ USAID à Dakar
Maimouna DIENG	Secrétaire permanent, Plateforme des acteurs non étatiques pour l'Accord de Cotonou
Papa Mahawa DIOUF	Conseiller en communication, Ministère de la promotion de la bonne gouvernance et des relations avec les Institutions

7

SIERRA LEONE



Emmanuel Gaima

A. Résumé

Le cadre juridique et réglementaire de la lutte contre la corruption présente d'énormes faiblesses en Sierra Leone. Néanmoins, celles-ci ne constituent pas un obstacle insurmontable à la réalisation de la mission de la Commission de lutte contre la corruption (ACC – *Anti-Corruption Commission*). La loi ACC (2008) est relativement plus forte que la précédente, qui date de 2000. Toutefois, elle a des limites dans la mesure où elle n'accorde pas précisément à l'ACC le pouvoir de s'attaquer directement à la corruption dans le secteur privé. Qu'à cela ne tienne, l'ACC s'appuie souvent sur une interprétation de la loi ACC de 2008, qui l'autorise à enquêter sur les affaires de corruption susceptibles de causer des pertes à l'État, pour lutter contre la corruption dans le secteur privé, en particulier si la non-résolution de telles affaires peut porter préjudice à l'État. La législation actuelle dispose que les représentants des OSC (organisations de la société civile) au Conseil consultatif sur la corruption sont nommés par le Chef de l'État sans obligation de consulter les OSC. Il existe un certain nombre de lois nationales qui ne complètent pas directement la loi ACC de 2008 dans sa fonction de lutte contre la corruption en Sierra Leone. Il s'agit, entre autres, de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent, de la loi sur la liberté de l'information, de la loi sur le renseignement financier et de la législation sur les services d'audit. Ces lois visent davantage à réglementer le secteur financier afin de promouvoir l'efficacité et de s'arrimer aux meilleures pratiques internationales en matière de gouvernance qu'à lutter contre la corruption.

Les initiatives de réforme du secteur public dans des domaines clés tels que l'amélioration de la gestion des finances publiques, le renforcement de la fonction de service d'audit, la décentralisation et la déconcentration des services et de la gestion fiscale, les marchés publics nationaux et l'inclusion des acteurs non étatiques dans la gestion des finances publiques du pays ont eu un impact direct sur la détection et la réduction des cas de corruption grâce à l'institution de contrôles et à l'amélioration des mesures dissuasives contre la corruption et les pratiques connexes. L'ACC entretient une collaboration avec d'importantes institutions telles que la Commission des services d'audit (Audit Service Commission – ASC), la Commission nationale pour la démocratie (NCD), ainsi qu'avec bon nombre d'organisations de la société civile (OSC) et les médias. Cette collaboration est

formalisée par des protocoles d'accord bilatéraux qui sont grevés par une extrême sensibilité quant à la portée et aux limites du mandat des parties prenantes. Ces dernières ne peuvent collaborer que dans la mesure où les protocoles d'accord n'empiètent pas sur leurs mandats respectifs. L'ASC de Sierra Leone ne met pas son rapport annuel à la disposition de l'ACC, même lorsque des pratiques de corruption y sont épinglées, avant qu'il ne soit présenté au Parlement.

Le niveau de financement de l'ACC et la structure des mécanismes de financement sont une entrave à l'autonomie et à l'indépendance de l'ACC. L'ACC est principalement financée par le Trésor national (à hauteur de 80 %), le reste (soit 20 %) étant fourni par les partenaires au développement pour les exercices budgétaires 2013-2014 et 2015, tel qu'indiqué par la direction des finances de l'ACC. La loi ACC de 2008 (section 139) autorise la Commission à retenir 10 % des fonds recouvrés à la suite de poursuites civiles fructueuses. Malheureusement, de moins en moins de ces revenus arrivent dans les caisses de la Commission et ne peuvent être considérés comme une source de revenus importante. Le niveau de financement de la Commission est largement insuffisant pour satisfaire ses besoins. Le financement des partenaires au développement est raisonnable, mais il est souvent lié à des aspects négociés du mandat de l'ACC. Les fonds sont décaissés par le ministère des Finances et du Développement économique, conformément aux modalités de financement de son cadre de dépenses à moyen terme pour les ministères, départements et agences (MDA). La Commission gère son budget de manière autonome.

Le travail de l'ACC est relativement apprécié, bien que les observateurs pensent qu'il est possible de faire plus en ciblant la corruption en haut lieu. Toutefois, l'incapacité de l'ACC à poursuivre avec succès certaines personnalités haut placées crée de la suspicion à l'endroit de la Commission et de ses efforts de lutte contre la corruption. Rhétorique dans la lutte contre la corruption : beaucoup de déclarations fortes sont faites à propos de la corruption, telles que « la détermination à lutter contre la corruption », « nous ne ménagerons aucun effort », « il n'y aura pas de vache sacrée et nous appliquerons la tolérance zéro face à la corruption », mais lorsqu'il s'agit d'effectuer un réel travail d'identification, d'enquête, de poursuites et de sanctions, la partialité et les ingérences politiques entrent en jeu.

Les avis sont partagés sur les performances de l'ACC au cours de ses premières années d'exercice, en particulier sur la base de la législation de 2000. L'incapacité de l'ACC à combler les fortes attentes du public quant à l'engagement de poursuites à l'encontre de personnes haut placées était une source de frustration et des allégations se sont fait jour sur le manque de volonté politique et l'incapacité du personnel de l'agence à remplir sa mission. Cependant, l'ACC a réalisé quelques avancées telles que la facilitation de l'inculpation et des poursuites à l'encontre d'un juge de la Haute Cour et d'un ministre de premier plan en exercice, de l'inculpation d'un autre ministre et de nombre de fonctionnaires. Les limites au pouvoir de la Commission d'inculper des personnes soupçonnées de corruption ont été levées par un amendement de la Constitution de 1991. Cependant, il demeure une entrave : la Commission doit obtenir l'autorisation du procureur général dans certains cas pour faciliter la tenue d'un procès devant un juge seul et non devant un jury.

B. Contexte historique et politique

Cette section de l'étude fournit des informations de fond sur les questions nationales et contextuelles qui ont suscité la mise en place d'une institution nationale de lutte contre la corruption en Sierra Leone.

Corruption en Sierra Leone : réalité et perception du public

La corruption définie comme une action hostile vis-à-vis de la société est bien appréhendée en Sierra Leone. Cette compréhension des citoyens a été renforcée par les conclusions d'une étude commandée par le DFID intitulée National Perception and Attitudes towards Corruption in Sierra Leone (*Perception nationale et attitudes à l'égard de la corruption en Sierra Leone*) menée entre mars et juin 2000. L'étude fournit des données de base sur les perceptions, les opinions et les attitudes des Sierra-léonais vis-à-vis de la corruption et mesure leur niveau de connaissance de la loi sur la lutte contre la corruption (ACA), ainsi que leur degré de confiance envers les Commissaires en fonction au moment de l'étude¹.

Depuis l'entrée en vigueur de la première loi de lutte contre la corruption (2000), celle qui a créé la Commission de lutte contre la corruption (ACC), de nombreux efforts ont été accomplis pour lutter contre ce fléau dans ses diverses manifestations dans le pays.

Un rapport intitulé *Gouvernance and corruption Study 2002 Sierra Leone* fait état de l'incidence de la corruption en Sierra Leone. Ainsi, « la corruption et la mauvaise gouvernance sont largement considérées comme faisant partie des causes les plus importantes du déclin socioéconomique de la Sierra Leone après l'indépendance. La corruption, notamment dans la classe politique, parmi les fonctionnaires de l'Etat et les responsables publics [dans ses diverses formes, y compris les pots-de-vin, le détournement des biens, le détournement de fonds, le « voucher gate » (« scandale des bons »), le « contract gate » (« scandale des contrats »), le népotisme, la sous-facturation, l'évasion fiscale, etc.] s'est tellement banalisée au cours des trois dernières décennies que les ressources de l'Etat (les recettes publiques) ont pratiquement disparu dans des poches et des comptes bancaires privés dans le pays et à l'étranger »².

Dans un rapport des OSC intitulé « Contract Watch Bulletin » (Bulletin de surveillance des contrats), un exemple frappant de la corruption et de sa manifestation est mis au jour. « La *Society for Democratic Initiative* (SDI) a découvert que le contrat de construction de la route à double voie (Wilkinson road) a été attribué à une société chinoise appelée China Railway et à Seventh Group Company Limited. La construction de la route a commencé en juillet 2010 et devait être achevée en juillet 2011. Le montant exact de ce projet n'est pas connu et le processus d'appel d'offres a été mené en dehors des dispositions de la Loi nationale sur l'Autorité des marchés publics (2004) »³.

1 Governance and Corruption Study 2002 Sierra Leone, Steering Committee on The Governance and Corruption Survey, 2002 (CMDA). p.29.

2 Ibid.

3 *Contract Watch Bulletin*, p.4.

Il y a aussi de nombreux cas de corruption concernant des contrats non divulgués entre MDA et entités du secteur privé. Dans ces contrats, les procédures de passation des marchés sont violées, il y a souvent des collusions, une absence de documentation et des coûts gonflés. De telles situations sont apparues récemment, à l'occasion de l'audit des comptes des fonds Ebola dont le rapport a été publié par la Commission du service d'audit en février 2015. Ainsi, l'utilisation de milliards de leones n'avait pas pu être justifiée par les MDA, les acteurs du secteur privé et des agents des OSC.

La négociation et la signature d'accords miniers et de concessions continuent également de servir de canaux de corruption, notamment l'octroi de concessions provoquant des pertes pour l'État, mais apportant aux responsables des gains personnels. Tel qu'indiqué dans un rapport de 2009 du groupe de travail sur la réforme du secteur minier,

« de mauvaises négociations contractuelles menées par des représentants du gouvernement et conduisant à des accords qui permettent aux sociétés minières d'exploiter certaines des failles décrites ci-dessus et de se soustraire aux obligations contractuelles se sont avérées néfastes et ont contribué à des pertes de recettes du gouvernement »⁴.

La perception de la corruption au sein des grandes institutions nationales telles que la justice, la police et d'autres organismes d'application de la loi est très répandue dans le public. En 2013, une enquête nationale indépendante sur la perception de la corruption appuyée par l'ACC de la Sierra Leone a mis en évidence la perception qu'ont les citoyens de l'existence et de la gravité du problème de la corruption dans la société sierra-léonaise. Le rapport de ladite enquête avance ce qui suit :

« Environ 20% des ménages compris dans l'échantillon perçoivent une réduction de la corruption dans les conseils de district, tandis qu'environ 60 % perçoivent qu'elle a augmenté. Dans les conseils de chefferies, 40 % des ménages choisis sont d'avis que la corruption a baissé, mais 30 % estiment qu'elle a augmenté. Alors qu'environ 80 % des répondants de l'échantillon pensent que la corruption a augmenté dans la police, la justice et la fonction publique, 10 % seulement perçoivent qu'elle a baissé dans ces institutions. Le monde des affaires n'est pas en reste, avec 60 % des répondants selon qui la corruption a augmenté dans le monde des affaires »⁵.

4 Taskforce on Minerals Sector Reform; Report on the Taskforce for the review of Mineral Rights; Freetown; avril 2009. Résumé des conclusions, paragraphe 5.

5 National Corruption Perception Survey (2013); Centre for Development and Security Analysis (CEDSA); Freetown, p.20.

Divers facteurs expliquent la généralisation de la corruption en Sierra Leone. En voici quelques-uns :

- Les difficultés liées à la conduite des affaires du fait de l'attitude de certains acteurs du secteur public, notamment : la longueur des délais d'enregistrement des entreprises et les retards dans la délivrance des permis et des licences, en totale contradiction avec la publicité faite autour de la simplification du processus d'enregistrement et le rôle de facilitateur de la SLIEPA ; les délais de dédouanement des marchandises (une grande partie des frais étant versée « officieusement et souvent sans quittance », en violation de la loi sur la douane et le droit d'accise).
- L'irrégularité et les mauvaises performances des services et des institutions du pays (santé, éducation, agriculture, approvisionnement en eau, routes, électricité, transports). Cette situation crée une énorme insatisfaction de la demande, ce qui ouvre la voie à des pratiques de corruption. La faiblesse des salaires, en particulier dans la fonction publique (le premier employeur du pays), aggrave la situation. En outre, le secteur privé est embryonnaire et jeune. À la fin de l'année 2014, le gouvernement a revalorisé le salaire minimum des employés de la fonction publique, le portant à 500 000 leones (soit un peu plus de 116 \$/mois) et 600 000 leones (140 \$/mois). Non seulement cela est insuffisant pour un pays qui connaît une inflation à deux chiffres et qui ne dispose d'aucun système de contrôle des prix, mais en plus, les nouvelles directives du gouvernement ne sont pas toujours pleinement mises en œuvre que ce soit par l'administration publique ou par les acteurs du secteur privé.
- La faiblesse ou l'absence d'application des lois qui dissuadent ou punissent les individus corrompus : la police nationale (SLP) et le système judiciaire sont constamment soupçonnés par le public. En outre, de nombreuses personnes qui se livrent à des pratiques de corruption savent comment installer le statu quo afin que les procureurs travaillent dans le sens de leurs intérêts.
- La rétention de l'information : avant la promulgation de la loi sur l'accès à l'information en Sierra Leone en 2014, « aucun citoyen ou membre du public n'avait le pouvoir ou les moyens d'obtenir des informations du gouvernement en dehors de celles qui sont publiées par le Parlement »⁶. Cette situation a favorisé la corruption dans la société.

6 Solomon E. Berewa, *A New Perspective on Governance, Leadership, Conflict and Nation Building in Sierra Leone*, Author House, Bloomington, USA, 2013, p. 104.

- La généralisation du favoritisme et du clientélisme au sein de la fonction publique et de la classe politique. La plupart des élus sont perpétuellement préoccupés par la promotion de leurs propres intérêts en vue d'un gain politique et financier.
- La prépondérance de la pratique non éthique d'achat et d'attribution des emplois aux parents, fidèles et sympathisants du parti, au mépris flagrant du mérite, est incompatible avec les meilleures pratiques internationales reconnues.
- Le recours à la corruption pour changer les décisions de justice est très courant, une « tentation à laquelle il est difficile de résister à la fois pour les politiciens et les bureaucrates ».
- L'absence d'une culture de transparence dans les processus de passation des marchés dans la plupart des institutions publiques et privées en dépit de l'existence d'une législation régissant les marchés publics nationaux et d'un organisme de réglementation. Cette situation favorise la corruption et la collusion pour gagner de l'influence et faciliter l'obtention de contrats. Année après année, des exemples de processus de passation de marchés irréguliers sont cités dans les comptes annuels du gouvernement audités par la Commission du service d'audit.
- Les facteurs culturels : le syndrome de « chef de famille et de clan », l'attente de récompenses et de cadeaux spéciaux aux parents et amis au mépris des règles et des procédures institutionnelles, etc.

Le rapport de la Commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone a souligné que « la principale cause de la guerre civile en Sierra Leone était la cupidité, la corruption et le népotisme endémiques des élites politiques qui ont pillé les biens du pays »⁷.

Il y a bien des déclarations politiques qui, si elles étaient traduites en actes, contribueraient grandement à la lutte contre la corruption. Malheureusement, comme le relèvent de nombreux commentateurs, il y a un profond décalage entre le discours et la réalité. En 2007, Ernest Koroma avait fait campagne sur le thème de la « TOLERANCE ZERO A L'EGARD DE LA CORRUPTION » et assuré le pays et le monde entier, après avoir remporté l'élection présidentielle, que dans son gouvernement « il n'y aura pas de vaches sacrées ». Il y a des raisons de se demander si ces belles promesses ont été tenues. L'on peut citer le tristement célèbre saga du ferry de la NASSIT, dans laquelle un ferry quasiment à l'état d'épave avait été acheté et rénové, puis était tombé en panne quelques mois seulement après sa mise en service. Après enquête, l'ACC avait découvert que le directeur général d'alors, le directeur général adjoint et le responsable de l'investissement

7 Richard Fanthorpe et Chris Gabelle, *Political Economy of Extractives Governance in Sierra Leone*, The World Bank, Washington DC, juillet 2013, p.8.

de l'institution s'étaient rendus coupables d'actes frauduleux dans la gestion de l'achat. L'ACC, au lieu d'engager des poursuites judiciaires à l'encontre des concernés avait trouvé un arrangement pour le remboursement et, à ce jour, le public est à peine informé de l'état de ces remboursements.

Citons aussi le peu d'empressement des personnalités politiques et publiques à se prononcer ouvertement et à prendre les mesures nécessaires pour soutenir la lutte contre corruption qui, par ailleurs, doit bénéficier du soutien de tous les citoyens pour avoir une chance de réussir. Un ancien ministre des Ressources minières, éminent membre du gouvernement, lors d'un débat sur une chaîne de radio locale au sujet de la piètre performance de la Sierra Leone dans l'atteinte de l'indice de référence MCC sur la corruption déclarait : « La corruption en Sierra Leone tient plus de la perception que de la réalité et le pays réussit dans sa lutte contre la corruption parce qu'il dispose d'un des meilleurs, si ce n'est du meilleur, arsenal législatif contre la corruption au monde ». Ces déclarations semblent effectivement en totale contradiction avec la perception qu'ont les Sierro-Léonais de la corruption, car elle est monnaie courante et en hausse dans les secteurs public et privé du pays.

L'ACC est tenue, de par la législation, d'utiliser des formulaires de déclaration de gestion des biens pour tous les fonctionnaires, afin de suivre les éventuels cas de corruption. La loi actuelle exige que les fonctionnaires fassent des déclarations annuelles, mais cela ne se fait pas encore à temps et, quoi qu'il en soit, l'administration tout entière reste un sujet de débat particulièrement entre les OSC et les partenaires au développement. Il existe actuellement un fort plaidoyer en faveur du respect de l'obligation de déclaration annuelle de patrimoine, qui pourrait donner à l'ACC l'occasion d'examiner toute la carrière des fonctionnaires. En 2015, au moment de l'étude, la dynamique de déclaration des biens de l'ACC était dans l'incertitude, car les députés voulaient modifier les dispositions de la loi sur l'ACC de 2008, au bénéfice de deux déclarations seulement, l'une à l'entrée en fonction et l'autre à la fin du mandat, plutôt que d'une déclaration annuelle tel que prévu actuellement.

Il existe plusieurs sources d'information, y compris, entre autres, le rapport de l'ASC, le rapport de suivi du NPPA et ceux du ministère des Finances et du Développement économique, qui mettent en évidence des cas et l'incidence de la corruption dans l'administration locale de la Sierra Leone, qui ont souvent causé des pertes de ressources énormes pour le gouvernement. Il y a des cas de complicité avec les fournisseurs dans le domaine des marchés et de l'attribution des contrats, de faux documents utilisés pour justifier les approvisionnements, de mauvaise gestion financière et de tenue des dossiers inadéquate, en partie à cause de la faible capacité institutionnelle, mais également en raison de l'idée selon laquelle il est impossible d'en finir avec les pratiques de corruption.

En plus de l'agence d'État qu'est l'ACC, les médias et les OSC sont les principaux agents de soutien à la lutte contre la corruption en Sierra Leone. Il ne se passe pas un mois sans qu'un cas de corruption ne soit à la une, notamment dans les médias. Il y a aussi des interrogations quant à l'authenticité de certaines allégations des médias selon lesquelles les

pratiques de corruption sont le fait de fonctionnaires et d'acteurs du secteur privé agissant en collusion avec des fonctionnaires. L'ACC se plaint de ce que les médias et les OSC, soit par manque d'engagement, soit par incompetence se contentent de dénoncer et ne parviennent pas à fournir des preuves et des informations convaincantes, ni même à soutenir le travail de l'équipe en charge des poursuites en acceptant de fournir des preuves devant la cour. Les médias et les OSC de leur côté pointent du doigt l'ACC pour sa réticence, selon eux, à leur accorder tout son soutien, par exemple, en leur fournissant des informations sur les affaires qu'ils a dénoncées ou sur des faits qui pourraient être suivis dans le cadre de poursuites dans des cas supposés ou réels de corruption.

« Les OSC s'impliquent de plus en plus dans la lutte contre la corruption en Sierra Leone, probablement en raison de son impact négatif visible sur le développement national. Ces derniers temps, la corruption sous forme de pots-de-vin et de gabegie a donné lieu à un nouveau type de transactions. Selon un rapport des OSC sur les questions foncières en Sierra Leone, « un grand nombre de transactions foncières sont opaques et impliquent des sociétés apparemment créées spécialement pour les baux fonciers.... L'absence de transparence soulève de sérieuses inquiétudes quant aux possibilités de corruption dans les transactions foncières⁸. Cependant, il est important de déterminer leur niveau d'implication, leurs résultats et leur impact sur la lutte contre la corruption à l'échelle nationale⁹ ».

Les partenaires au développement dont la plupart parlent de l'incidence de la corruption sous anonymat soulèvent souvent des préoccupations relatives à des questions telles que les marchés publics qui seraient influencés, la lenteur dans l'initiation des rapports d'audit annuels de l'ASC, les procédures de recrutement inappropriées qui conduisent au recrutement de personnes peu qualifiées et inexpérimentées occupant des postes très stratégiques et qui peinent à remplir leur mission, pour ne citer que ces quelques exemples. Dans de nombreux cas, ces problèmes, ainsi que leurs conséquences pour la prestation des services et l'efficacité de la gouvernance sont relevés dans divers rapports de mission qui sont mis à la disposition des MDA du gouvernement, souvent avec des recommandations sur les mesures claires à prendre pour les résoudre. Au cours des entretiens menés, les points de vue exprimés indiquaient que seule une recommandation sur dix était prise en compte, ce qui fait perdurer les pratiques de corruption. « Beaucoup d'affaires très importantes disparaissent dans les méandres du système judiciaire »¹⁰.

La Banque mondiale, dans son rapport d'achèvement de la Stratégie d'assistance (CAS) à la Sierra Leone déclare : « Les difficultés du gouvernement de la Sierra Leone

8 Who is Benefitting, (ALLAT), p.14.

9 Entretien avec Lavina Banduwa, Directeur executif de Transparency International/Sierra Leone, 15 mai 2014.

10 Gibril Sesay and Emmanuel Gaima, *Sierra Leone: Democracy and Political Participation*, an OSIWA-AfriMAP report, 2014, p.13.

dans le traitement des questions politiquement sensibles sur certaines réformes (électricité, transport et agriculture) ont conduit à une mise en œuvre du CAS plus lente que prévue »¹¹. Professeur James Robinson du *Department of Government* de l'Université de Harvard déclare, à propos de la conclusion de la Banque mondiale : « Je suppose que l'intérêt pour ces secteurs découle de la relative facilité avec laquelle l'on peut s'en approprier les ressources, que ce soit à des fins personnelles ou à des fins politiques »¹².

Mise en place d'une agence de lutte contre la corruption

On peut considérer que la création officielle de l'agence de lutte contre la corruption remonte à 2000, avec la promulgation et l'entrée en vigueur de la loi. Avant cela, dès 1996, suite à l'arrivée au pouvoir du premier gouvernement démocratique de Sierra Leone après plus de trois décennies, se sont tenues de nombreux débats et des travaux préparatoires. La Sierra Leone avait peu de choses à faire valoir de la période ayant suivi son accession à l'indépendance ; pendant plusieurs années, le pays a été au bas du classement de l'IDH, les services de base étaient presque inexistantes ou de mauvaise qualité et la pauvreté était omniprésente. Les partisans de la guerre civile trouvaient leur justification dans l'extrême pauvreté que connaissait le pays, ainsi que dans la négligence du pays par des politiciens et des fonctionnaires ouvertement corrompus. Il y avait plusieurs références à la corruption et à la mauvaise gestion dans les publications officielles telles que la stratégie nationale sur la bonne gouvernance et la réforme du secteur public (1996), qui soulignaient également les effets néfastes de ce fléau sur la gouvernance, la paix et la sécurité. Les différentes conférences organisées dans le cadre de la recherche d'un règlement pacifique de la guerre civile qui a débuté en 1991 présentaient aussi la corruption comme un facteur de déclenchement de la guerre et ayant conduit à son escalade. Dans un projet de rapport final rédigé par un groupe de spécialistes en développement de Sierra Leone, il ressort qu'

« un flux constant d'aide financière que le gouvernement corrompu considère comme des fonds gratuits pourrait constituer une incitation à la mauvaise gouvernance. Avec l'augmentation des aides qui ont afflué vers le pays immédiatement après le conflit, la communauté des donateurs s'inquiétait de ce que des politiciens et des hommes d'affaires corrompus utilisent cet argent pour s'enrichir plutôt que pour améliorer les conditions de vie des pauvres et des personnes vulnérables »¹³.

En réaction à l'important volume d'informations liant la corruption à la mauvaise gouvernance et au sous-développement de la Sierra Leone, feu l'ancien président Alhaji Dr Ahmad Tejan Kabbah a autorisé la création d'une agence de lutte contre la corruption -la Commission de lutte contre la corruption. Le premier Commissaire et chef de l'agence

11 World Bank, *CAS Completion Report*, 2009, p.59.

12 James A. Robinson, *The Cow eats where it is Tethered* (Manuscript), USA, 2009, p.2.

13 *Development Challenges in Sierra Leone* (draft manuscript) for Commonwealth Secretariat, p. 42.

était M. Valentine Collier, un fonctionnaire chevronné et respecté. Il était assisté d'un certain nombre de commissaires issus principalement de la police et de la fonction publique. Les commissaires, s'appuyant sur la législation de 2000, ont établi les structures de la Commission et commencé leur travail conformément à leur mandat.

La première loi sur la corruption a été adoptée en 2000. Il lui a été reproché d'être très limitative, car l'ACC ne disposait pas de droits légaux pour engager des poursuites judiciaires à son compte. L'ACC enquêtait sur des cas présumés de corruption et son Commissaire transmettait les dossiers au bureau du Procureur général et au ministre de la Justice qui devaient évaluer l'opportunité d'ordonner ou non des poursuites judiciaires. Dans les cas où des poursuites étaient ordonnées, le service des officiers judiciaires du gouvernement était responsable des poursuites et l'ACC devait fournir les preuves nécessaires.

Les faiblesses de la loi sur l'ACC (2000) ont conduit à l'examen et à la promulgation d'une législation plus complète en 2008 qui, entre autres, a été considérée comme plus habilitante et, pour de nombreux observateurs, « a donné à l'ACC des dents pour mordre ». Depuis 2008, la loi a été améliorée et « les dispositions les plus importantes de la loi de 2000 ont été maintenues » et complétées par un certain nombre de dispositions novatrices, dont le droit conféré au Commissaire de l'ACC d'ordonner des poursuites aux avocats de la Commission. Une autre amélioration importante de la législation est l'élargissement de la liste et de la définition des infractions de corruption en Sierra Leone et pour lesquelles l'ACC peut enquêter et engager des poursuites. Et, lorsqu'il est prouvé qu'un acte de corruption a été posé, le tribunal peut infliger des amendes, le cas échéant.

Depuis la promulgation de la loi de 2008, l'ACC a eu deux Commissaires. M. Abdul Tejan-Cole a été le troisième Commissaire nommé à la tête de l'ACC, mais aussi le deuxième à démissionner de son poste, une situation qui suscite encore des spéculations quant aux raisons réelles de ces démissions. Le quatrième Commissaire, M. Joseph F. Kamara, a eu l'occasion d'utiliser pleinement les dispositions de la nouvelle législation dans l'accomplissement du travail de la Commission. L'évaluation publique de l'œuvre de l'ACC depuis l'adoption de la loi de 2008 a largement enrichi ce rapport en informations. Il y a une variété de cas gagnés et de cas perdus, mais la Commission est souvent accusée par les médias de s'attaquer davantage au menu fretin qu'aux grandes personnalités. Mais, malgré les difficultés, la Commission a le mérite de continuer d'exister et de fonctionner.

C. Structure, pouvoirs et indépendance

La loi sur l'ACC de 2008 définit clairement la structure et les pouvoirs de l'agence. Il existe également des dispositions mettant en évidence l'élément clé de l'indépendance, qui est souvent souligné pour déterminer la qualité de la loi, mais aussi la performance et l'efficacité d'une agence de lutte contre corruption.

Nomination, durée de mandat et qualification des commissaires

La Constitution de 1991 ne contient aucune garantie légale protégeant l'existence de l'ACC et la mettant à l'abri d'une dissolution par le pouvoir exécutif ou législatif. La Constitution de la Sierra Leone est antérieure à la mise en place de l'ACC.¹⁴ La seule institution mentionnée dans la Constitution de 1991 disposant du pouvoir de maintenir l'intégrité et d'essayer de débarrasser le secteur public de la corruption est le bureau de l'Auditeur général.

Le Commissaire (patron de la Commission) et le Commissaire adjoint sont nommés conformément à la l'article 3, alinéa 1, paragraphes a et b de la loi de 2008, qui stipule que « La Commission dispose d'un Commissaire qui en est le chef, d'un Commissaire adjoint, tous deux nommés par le Président, sous réserve de l'approbation du Parlement » .

La loi de 2008 prescrit les qualifications du Commissaire et du Commissaire adjoint en son article 3, alinéas 2 et 3, comme suit :

Le Commissaire est un juriste ayant au moins dix ans de pratique de sa profession, ainsi qu'une expérience managériale éprouvée et une probité reconnue ;
Le Commissaire adjoint possède des connaissances, des aptitudes et une expérience reconnues d'au moins dix ans en comptabilité, banque et finance, ou dans tout autre profession pertinente, et une personne d'une probité évidente.

En 2014, à la fin du mandat de cinq ans du Commissaire adjoint, un administrateur de l'ACC a été nommé pour assurer l'intérim. Ce dernier a ensuite été confirmé dans ses fonctions par le Président selon la procédure habituelle, c'est-à-dire après approbation du Parlement. Cette situation nécessite un certain contrôle afin de s'assurer que le Commissaire n'est pas intervenu dans la nomination de son adjoint, car il y a des allégations selon lesquelles cela a pu être le cas parce que l'ancien Commissaire adjoint avait des relations de travail très froides avec son supérieur, qui ont conduit à sa démission et à sa nomination à un autre poste important, à savoir la direction du projet de construction du nouvel aéroport.

Il existe des dispositions statutaires régissant le mandat du Commissaire et du Commissaire adjoint tel que stipulé à l'article 4, alinéa 1 à 4. L'article 4 (1) indique que : « Le Commissaire et le Commissaire adjoint occupent leurs fonctions pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois ». A l'article 4, alinéa 4, l'ACA stipule que « le Commissaire ou le Commissaire adjoint ne peuvent être démis de leurs fonctions, sauf pour incapacité à exercer leurs fonctions, résultant soit d'une infirmité physique ou mentale, soit pour mauvaise conduite avérée » .

Les dispositions de l'ACA (2008) relatives à la nomination du responsable de l'ACC sont tout à fait claires dans les statuts, mais les citoyens se demandent toujours comment le Président procède pour déterminer le meilleur candidat devant occuper le poste. D'après certaines spéculations le candidat désigné avait été choisi en raison de son expérience

14 La Constitution est entrée en vigueur en 1991 et a consacré le retour à une démocratie multipartite, après des années de monopartisme constitutionnel imposé en 1978.

dans la fonction publique, de son parcours professionnel dans le domaine du droit et, la pire des hypothèses, sur la base de son appartenance au même parti politique que le Président. Il y a eu quatre Commissaires depuis la création de l'ACC¹⁵. Ces préoccupations pourraient être légitimes, mais si une chose est certaine et atténuée toute controverse, c'est le fait que les individus nommés à ce jour ont l'expérience et les qualifications requises pour diriger la Commission. L'ACA (2008) conférant le pouvoir de poursuite à l'ACC, avoir un Commissaire pétri d'expérience juridique ne pouvait qu'être un avantage pour la Commission ; mais cela doit se faire sur la base d'enquêtes techniques et des conclusions de l'équipe d'enquête. Ce changement régulier de dirigeants a eu des répercussions sur la mémoire institutionnelle et conduit à se focaliser sur la stratégie à court terme. Il y a un argument qui milite en faveur du recrutement et le maintien d'un personnel qualifié à de tels postes élevés et sensibles, et le commentaire d'un membre de Capitol Hill aux États-Unis d'Amérique l'exprime bien : « Les titulaires de postes politiques vont et viennent, mais l'administration demeure »¹⁶.

La révocation du Commissaire et du Commissaire adjoint de l'ACC est également prévue à l'article 4, alinéas 5 à 8. Une disposition générale à l'article 4, alinéa 5 stipule ce qui suit : « S'il apparaît au Président que la révocation du Commissaire ou du Commissaire adjoint au titre de l'article 4 doit faire l'objet d'une enquête, alors le Président nomme un tribunal qui sera composé d'un président et de deux autres membres qui doivent tous être des personnes qualifiées étant ou ayant été juges de cour d'appel ».

L'article 4, alinéa 7 énonce les mesures que le Président pourrait prendre pendant que le tribunal examine un problème impliquant le Commissaire et/ou le Commissaire adjoint de l'ACC : « Alors que la question de la révocation du Commissaire ou du Commissaire adjoint est en instance devant un tribunal en vertu de l'alinéa 5, le Président peut suspendre le Commissaire ou le Commissaire adjoint selon le cas, de l'exercice de ses fonctions et la suspension en tout cas cessera d'avoir effet si le tribunal recommande au Président de ne pas démettre de ses fonctions le Commissaire ou le Commissaire adjoint. » L'article 4, alinéa 8 énonce les conditions dans lesquelles il est légal de révoquer le Commissaire ou le Commissaire adjoint : (a) « si la question de sa révocation a été soumise à un tribunal conformément à l'alinéa 5 et que le tribunal a recommandé au Président que le Commissaire ou le Commissaire adjoint devrait être démis de ses fonctions », et (b) « si sa révocation a été approuvée par une majorité des deux tiers du Parlement ».

L'ACA de 2008 comporte donc de très bonnes dispositions qui devraient protéger les mandats du Commissaire et du Commissaire adjoint de toute révocation arbitraire.

15 Premier Commissaire : Valentine Collier, un haut fonctionnaire à la retraite ; deuxième Commissaire : Professeur Henry Mathew Joko-Smart, professeur de droit à l'Université de Sierra Leone ; troisième Commissaire : Abdul Tejan-Cole, un juriste indépendant ayant beaucoup travaillé avec des OSC et ayant exercé pour le compte du Centre international pour la justice transitionnelle ; quatrième et actuel Commissaire : Joseph F. Kamara, un juriste indépendant, ancien procureur de la république et ancien fonctionnaire du Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

16 Agencies, Alternatives and Public Policies (John W. Kingdom), p.33.

Cela devrait assurer la sécurité du poste et motiver son titulaire à rester professionnel et productif et à œuvrer sans cesse pour obtenir de bons résultats au cours de son mandat.

Pouvoirs et fonctions

La Commission de lutte contre la corruption a des pouvoirs et des responsabilités clairement définis par la loi. Les dispositions statutaires mettant en évidence ses pouvoirs étendus sont énoncées à l'article 7, alinéas 1, paragraphes a à d et alinéa 2, paragraphes a à r comme suit :

Article 7 (1) :

« Les objectifs pour lesquels la Commission est créée sont :

- (a) prendre toutes les mesures pouvant être nécessaires pour la prévention, l'éradication ou la répression de la corruption et des pratiques de corruption ;
- (b) enquêter sur les cas de corruption présumés ou soupçonnés qui lui sont soumis par toute personne ou autorité, que ce soit par plainte ou autrement ;
- (c) enquêter sur toute question qui, de l'avis de la Commission, suscite des soupçons sur la survenue ou le risque de survenance de l'un des cas suivants :
 - (i) une conduite qui constitue un cas de corruption ou une infraction économique ou connexe ;
 - (ii) un comportement susceptible de permettre, d'encourager ou de provoquer un cas de corruption ou une infraction économique ou connexe ;
- (d) de poursuivre toutes les infractions commises en vertu de la présente loi »

Les fonctions détaillées sont également exposées à l'article 7, alinéas 2, paragraphes a à r de la Loi anti-corruption (2008). Celle-ci constitue une rupture par rapport à la législation précédente, car contrairement à la loi de 2000, celle de 2008 confère légalement l'autorité au Commissaire de l'ACC de poursuivre les infractions en son nom propre. Dans la Partie VI de l'ACA de 2008, en son article 89, alinéa 1, les pouvoirs de poursuite ont été définis ainsi : « Lorsque le Commissaire (ACC) est d'avis que les conclusions de la Commission sur une enquête justifient des poursuites en vertu de la présente loi (ACC 2008), il doit les engager devant un tribunal ». C'est peut-être la clause la plus importante en termes d'autonomisation dans la loi ACA de 2008. Il y a de bonnes raisons pour qu'au cours du processus de révision constitutionnelle en cours, cette clause d'habilitation soit protégée contre toute suppression, soit par opportunisme politique soit pour saper les pouvoirs du Commissaire de l'ACC dans toute nouvelle Constitution de la Sierra Leone.

Cette disposition est davantage détaillée et renforcée à l'alinéa 2 :

« Un acte d'accusation relatif à une infraction en vertu de la présente loi (2008) doit être préférée sans aucun renvoi précédent devant un tribunal et il doit à tous égards être considérée comme ayant été préférée en vertu d'un consentement

écrit par un juge en vertu de l'alinéa 1 de l'article 136 du Code de procédure pénale (1965) et doit être poursuivi en conséquence. »

Afin de donner sens et effet aux pouvoirs de poursuite de l'article 89, l'alinéa 3 stipule ce qui suit :

« Lors d'un procès à la suite d'une mise en accusation en vertu du présent article, un extrait des conclusions de la Commission, signé par le Commissaire, à l'effet qu'une personne donnée est, ou des personnes particulières sont impliquées dans une infraction en vertu de la présente loi a, sans plus, l'autorité suffisante pour préférer cet acte d'accusation concernant une telle infraction telle que décrite dans ou sur la base du rapport de ces conclusions. »

L'ACA (2008) tente de répondre au problème récurrent des affaires qui s'entassent dans des tribunaux saturés en accordant la priorité législative aux actions engagées en vue de poursuites par l'ACC dans la disposition suivante de l'article 89, alinéa 6 : « Le procès pour toute infraction dans le cadre de la présente loi a la priorité de l'audition devant la Cour sur toute autre accusation, à l'exception d'un acte d'accusation pour trahison, assassinat ou autre infraction punissable de la peine de mort ». Il s'agit là d'une autre amélioration majeure du cadre législatif, permettant que le travail de poursuite de la Commission ne soit pas entravé par un système judiciaire qui n'affiche des performances flatteuses dans le traitement et la gestion des affaires, d'où des retards indus dans les affaires judiciaires.

L'ACA (2008), en dépit de la large publicité qui lui est faite par l'ACC et le pouvoir exécutif, est considérée comme « unilatérale et partielle, se concentrant uniquement sur le secteur public » et pas directement ni à proprement parler sur le secteur privé. L'article 8 de l'ACA (2008) met l'accent sur « Les organismes publics qui doivent se conformer aux instructions de la Commission ». Il y a des cas limités où l'ACA (2008) touche également des entités du secteur privé. L'ACC, dans quelques cas, lorsqu'elle considérait que « l'intérêt public et les fonds publics étaient en jeu », comme lorsqu'une pratique de corruption dans le secteur public avait un lien avec des entités du secteur privé, a dû intervenir pour « sécuriser les fonds et l'intérêt publics ». « Un total de plus de 10 milliards Le a été recouvré et remboursé au Trésor entre 2008 et 2012¹⁷ » .

Le fait que l'ACC soit limitée à ne traiter que des affaires ayant trait à la fonction publique est une faiblesse qui doit être corrigée soit par un examen plus approfondi de la loi, soit à travers un mécanisme juridique visant à s'assurer que le secteur privé, qui rend le pays vulnérable à la grande corruption dans des cas tels que les accords miniers mal négociés, le blanchiment d'argent, la mauvaise gestion financière par les institutions bancaires, peut faire directement l'objet d'enquêtes et lorsque les preuves existent, faire l'objet de poursuites judiciaires en Sierra Leone.

17 The Agenda for Prosperity (PRSP) 2013-2018 (Government of Sierra Leone), p.113.

Obligation de rendre compte

L'article 19, alinéa 1 dispose l'obligation pour l'ACC d'établir des rapports annuels : « La Commission, au plus tard trois mois après la fin de l'année civile, soumet au Président de la République un rapport de ses activités pour l'année écoulée ». L'alinéa 2 précise : « La Commission veillera à ce que le rapport soumis en vertu de l'alinéa 1 soit présenté au Parlement » .

Certains membres d'OSC participant à cette évaluation estiment que le fait de rendre obligatoire l'établissement de rapports d'activités est un bon point de départ, mais soutiennent que, vu l'accusation de corruption régulièrement faite à l'encontre de certains services de la Présidence, il faudrait faire du lobbying auprès de l'ACC pour qu'elle invoque l'article 19, alinéa 1 afin que son rapport soit soumis au Parlement au même titre que celui de l'ASC. Les députés, en particulier le Comité pour la transparence et les autres comités concernés par la promotion de la responsabilité dans la gouvernance et la gestion de l'État doivent être approchés pour promouvoir une culture de débat sur le rapport de l'ACC, de la même manière que pour celui de l'ASC.

Le rapport annuel de l'ACC, conformément à la législation, ne doit pas forcément comprendre des recommandations dont l'ACC serait chargée de la mise en œuvre. La Loi exige que le rapport contienne le nombre et une description détaillée des enquêtes menées dans l'année, celles auxquelles la Commission a décidé de mettre fin, celles qui ont duré plus de six mois, le nombre et l'état des affaires en instance devant les tribunaux, les principales mesures de prévention instituées ou mises en œuvre au cours de l'année, les principales activités de sensibilisation et de relations communautaires menées au cours de l'année, ainsi que le rapport d'audit de la Commission. Une section est généralement consacrée aux difficultés et aux contraintes, mais pas spécifiquement aux recommandations institutionnelles auxquelles la Commission doit se soumettre. Les défis tels que l'amélioration des relations de travail entre l'ACC et le pouvoir judiciaire, l'accès à des témoins crédibles pour soutenir les poursuites et la dotation en ressources financières et techniques supplémentaires doivent faire l'objet de recommandations fortes permettant de les résoudre afin d'améliorer l'efficacité de l'agence.

Financement

Dans l'article 16 de l'ACA, il existe une disposition relative aux « dépenses de la Commission qui doivent être imputées au Trésor », à savoir : « Les dépenses administratives de la Commission, y compris les salaires, les indemnités, gratifications et pensions du Commissaire, du Commissaire adjoint et du personnel de la Commission sont au compte du Trésor » . L'article suivant définit également les « fonds de la Commission » comme comprenant : « (a) les sommes affectées à la Commission et (b) sous réserve de l'article 2 de l'ACA, les subventions, les dons, les donations ou legs faits et acceptés par la Commission et (c) les fonds provenant ou résultant de toute autre source » .

Le financement de l'ACC provient également d'autres sources d'État connues comme

indiqué à l'article 18, alinéa 1 : « Le Parlement fournit des fonds à la Commission, sur la base des estimations de dépenses annuelles que lui soumet cette dernière (...) » .

Le cadre juridique découlant des clauses citées ne comporte pas de dispositions identifiant la provenance des ressources de l'agence. Il aurait également été utile de préciser dans la loi ACC quel pourcentage du budget national devrait être affecté à l'ACC. Cette information est importante au regard de l'apparent consensus national autour du fait que la corruption est très répandue dans le pays et peut saper le développement national et, par conséquent, menacer la paix et à la sécurité. L'attribution d'un pourcentage connu protégerait davantage l'agence des manipulations budgétaires illégales et constituerait une mesure de contrôle. L'ACC a signalé au cours de cette étude qu'il y a eu d'importantes augmentations budgétaires d'année en année, la contribution du gouvernement prenant de plus en plus de volume, tandis que celle des partenaires au développement est à la baisse. Le gouvernement contribue désormais pour plus de 80 % au budget de l'ACC, ce qui suffit à couvrir les coûts du personnel et les coûts opérationnels, tandis que la contribution des partenaires au développement ne représente que 20 % du budget total¹⁸.

Les nouvelles modalités de gestion financière adoptées par le gouvernement de la Sierra Leone ont eu un certain effet contraignant sur les opérations de l'ACC, car les décaissements au cours des années budgétaires antérieures à 2013 ont été effectués sur une base trimestrielle, mais depuis 2014, les décaissements sont mensuels. L'explication du ministère des Finances et du Développement économique est que cela permet d'éviter le versement d'énormes montants aux MDA qui souvent restent inutilisés dans leurs comptes et ne sont dépensés qu'au cours des derniers mois de l'exercice. Dans ces décaissements mensuels, les éléments clés sont les salaires mensuels tandis que les autres coûts opérationnels sont couverts de façon semestrielle. Le système financier général de l'ACC est supervisé par (i) un comité financier, pour les règles de gestion financière et (ii) un comité d'audit, pour assurer un contrôle et une bonne utilisation des fonds. La Commission de lutte contre la corruption est également soumise à la vérification annuelle de l'ASC comme toutes les institutions étatiques qui reçoivent des fonds du Trésor national.

La majeure partie du financement requis pour l'exécution rapide et efficace des fonctions de l'ACC provient du Trésor, qui est administré par le ministre des Finances et du Développement économique. Le montant des fonds alloués, ainsi que le calendrier et la nature des transferts financiers dans les caisses de l'ACC sont déterminés de l'extérieur, par le ministère des Finances et du Développement économique. Cela signifie donc que, en l'absence d'un dispositif de budgétisation et de financement interne, il existe un subtil mécanisme de contrôle fiscal externe qui influence les opérations et l'exécution des pouvoirs de l'ACC. La qualité du travail de prévention, l'engagement communautaire, les enquêtes et les poursuites dans une grande mesure sont motivés par l'adéquation et la mise à disposition rapide des fonds au profit de l'ACC. La réalité actuelle est que l'ACC n'est pas entièrement financée et doit compter sur les contributions d'une myriade de sources telles

18 Mr. Sheku Kamara; Director of Finance, ACC, Freetown ;27 mai 2014.

que la Banque mondiale (renforcement des capacités et renforcement institutionnel), Irish Aid (examen des systèmes), le système des Nations Unies (pour une variété de domaines d'activité de la Commission)¹⁹.

Contribution des partenaires au développement

Les partenaires au développement ont été très proactifs et ont approché l'ACC et lui ont proposé un partenariat ou une collaboration dans le cadre de divers programmes : PFM, amélioration des performances du revenu national, promotion de diverses formes de responsabilités, appui à l'examen et à l'amélioration des systèmes au sein des MDA sujets à la corruption, liaison et sensibilisation communautaires/éducation civique, etc. Dans ce type de partenariat, l'ACC a bénéficié à la fois d'un appui direct sous forme de ressources financières, qui ont complété des allocations budgétaires nationales insuffisantes, et indirect sous forme de renforcement des capacités du personnel, de soutien institutionnel (machines et matériel de bureau) et de soutien technique (détachement et/ou affectation de personnel spécialisé) pour appuyer les unités qui composent l'ACC et qui nécessitent un tel soutien pour améliorer les performances et produire les résultats souhaités afin de réduire le taux de corruption dans le pays.

La relation entre les partenaires au développement et l'ACC est souvent « construite sur la suspicion et la méfiance car certains partenaires au développement pensent que l'ACC n'a pas réussi à faire davantage, encourage l'ingérence politique et pêche du menu fretin tout en laissant hors du filet les gros poissons »²⁰. Etant donné que la corruption a des implications sur la sécurité nationale et peut bloquer le développement et exacerber la pauvreté, les partenaires au développement ont continué à travailler avec l'ACC, notamment la plupart des grands partenaires tels que le DFID. La raison de cette collaboration et de ce soutien continu est qu'il faut protéger la richesse nationale et l'argent public, ainsi que les actifs qui sont nécessaires et doivent atteindre les destinations officielles et être utilisés de manière transparente pour assurer la croissance et améliorer le bien-être général des populations de Sierra Leone. Les partenaires au développement prennent souvent des initiatives dans les hautes sphères politiques pour mettre en relief le problème de la corruption dans le pays et demandent au gouvernement de veiller à ce que l'ACC soit plus déterminée et engagée pour produire des résultats, si l'agence veut continuer à recevoir du soutien et garantir au pays le flux de ressources externes si nécessaires pour compléter le budget et les recettes du Trésor.

L'ACC apprécie beaucoup le partenariat qu'elle a établi avec les partenaires au développement, mais elle est également préoccupée par l'impatience de certains partenaires au développement qui ne voient la réussite de l'ACC que dans le nombre de condamnations conduisant à des peines de prison et à des amendes²¹. « Il y a aussi la tendance de certains partenaires au développement à être prescriptifs quant à l'utilisation

19 Entretien avec le représentant des OSC, Freetown, 15 mai 2014.

20 Entretien avec un partenaire au développement (anonyme), Freetown, 10 avril 2014.

21 Entretien avec Reginald Fynn, Directeur du département des enquêtes, ACC, Freetown, 1er avril, 2014.

des fonds qu'ils fournissent et qui, selon la Commission, lui refusent le droit de déployer des fonds dans d'autres domaines en dehors des priorités convenues avec les partenaires au développement. Malgré l'existence de ces divergences, l'ACC et ses nombreux partenaires au développement maintiennent leur collaboration et leur partenariat tout en recherchant une plus grande efficacité qui, selon les partenaires au développement, permettra à l'ACC de justifier son existence et de rationaliser ses ressources.

Indépendance

L'ACA contient une disposition légale louable qui souligne l'indépendance de l'ACC comme l'a déclaré une personne interrogée, « au moins sur le papier pour satisfaire les partenaires au développement afin que le gouvernement et l'ACC puissent continuer à recevoir les fonds des donateurs ». La disposition se trouve à l'article 9, alinéa 1 et est libellée comme suit « La Commission agit en toute indépendance, impartialité, équité et dans l'intérêt public ». A l'alinéa 2, elle réitère en outre que « Sous réserve de la loi, la Commission ne doit pas, dans l'exercice de ses fonctions, être soumise à la direction ou au contrôle d'une quelconque personne ou autorité » .

Cette disposition est brillante et démontre beaucoup de bonne volonté à première vue. L'opinion populaire en Sierra Leone est que l'ACC n'est ni indépendante, ni impartiale. Il y a de nombreuses récriminations quant au mode de nomination des hauts responsables de l'ACC ; ils sont nommés par le Président de la République. Dans l'esprit de la plupart des observateurs et des analystes, les pouvoirs de révocation sont également fortement influencés par le Président, qui peut établir un panel de juges de cour d'appel ou se tenir informé des résultats de leurs travaux. Le Président prend également la décision finale et définitive s'il faut libérer ou retenir un Commissaire qui fait l'objet d'une enquête (qui, selon la législation, pourrait également être suspendue pendant l'instruction) lorsqu'il existe des situations telles que celles qui sont décrites et qui pourraient plonger des responsables dans un dilemme. Il y a toujours eu et il continuera d'y avoir une grande influence de l'exécutif sur les activités et opérations des responsables de l'ACC. La loi « améliorée » de 2008 donne au Commissaire de l'ACC des pouvoirs de poursuite, mais il y a des cas où le Commissaire actuel (JF Kamara) a informé les médias qu'il a dû consulter le Président avant le début d'une action contre une banque importante et la National Revenue Authority, l'agence chargée de la collecte des impôts. L'explication était qu'à son avis, « il voulait être certain que la décision d'engager ces poursuites n'avait pas d'incidence sur la sécurité nationale » ²².

L'essentiel est que la nouvelle législation donne à l'ACC une base juridique qui lui permet d'affirmer son indépendance et son impartialité, mais souvent les titulaires des postes à responsabilité de la Commission n'ont pas de bonnes relations avec le Président et sont parfois remerciés pour cette raison comme on l'a insinué dans les médias suite à la révocation du premier Commissaire de l'ACC, M. Valentine Collier. Une autre version soutient que son mandat avait officiellement pris fin et qu'un second mandat de cinq ans

22 Un journaliste sous anonymat, Freetown, 6 avril, 2016.

n'est nullement garanti. D'autres, selon la rumeur, sont des membres du parti au pouvoir et préfèrent souvent ainsi éviter de heurter les hautes personnalités²³, une opinion en grande partie alimentée grâce aux intérêts personnels et partisans.

L'ACC travaille en collaboration avec un conseil consultatif. Ce conseil est établi à la discrétion du Président, comme indiqué dans l'article 22, alinéa 1 : « Le Président nomme, avec l'approbation du Parlement, un Conseil consultatif sur la corruption composé de plusieurs membres ». A l'article 22, alinéa 4, il est stipulé que « Le Conseil consultatif sur la corruption doit, en plus de toute autre fonction, (a) conseiller la Commission sur tout aspect du mandat et les fonctions de la Commission et (b) évaluer annuellement les travaux de la Commission et conseiller la Commission sur ceux-ci ».

La place et le rôle du Conseil consultatif remettent également en question les réalités pratiques du Commissaire de l'ACC et du personnel dans l'exécution de leurs pouvoirs et mandat. Il est possible que, dans la conduite de son mandat de conseil statutaire, le Conseil consultatif et le Commissaire de l'ACC et son équipe aient des différences d'opinions et de position sur certaines questions relatives au mandat de la Commission. Étant donné que la loi est muette sur un mode d'arbitrage donné, il y a une tendance pour le Commissaire et l'équipe d'accepter tout sur les questions litigieuses ; ce qui pourrait nuire à l'indépendance, l'équité et l'impartialité de l'ACC dans l'exécution de ses pouvoirs.

Il y a peut-être une faiblesse dans la nouvelle législation en ce sens que le Commissaire, le Commissaire adjoint et le Conseil consultatif sont tous nommés par le Président et se retrouvent face au Parlement national pour examen et confirmation. L'autorité normale conférée au Conseil pour recruter et nommer les chefs des agences, avec pouvoir d'embaucher et de licencier n'est pas accordée aux Commissaires de l'ACC et aux membres du Conseil consultatif (de par la nomenclature, ils doivent prodiguer des conseils au Commissaire et à son équipe). Il y a aussi des avantages inhérents à l'autonomie et à l'indépendance des Commissaires qui en quelque sorte ne sont pas sujets à des manipulations de la part du Conseil.

D. Forces et faiblesses

Au cours des 15 dernières années, l'ACC a testé avec succès l'ACA (2000), a documenté ses forces et ses faiblesses et a plaidé pour sa révision qui a abouti à l'adoption de l'ACA (2008). Elle a essayé de formuler une stratégie nationale de lutte contre la corruption de façon participative (ACC, MDA et CSO) pour guider le programme anti-corruption du pays en mettant l'accent sur les différents volets tels que la sensibilisation communautaire, la prévention, la révision et le renforcement du système etc.

A ce niveau, l'ACC a fait des progrès remarquables dans la mise en œuvre des mécanismes d'évaluation de son travail. Elle a produit des rapports annuels qui dressent un catalogue de ses réalisations et de ses contraintes et a également informé le public sur les activités de l'ACC, conduisant au partage des informations, ainsi qu'à un certain niveau

23 Ibid.

d'appropriation de la campagne anti-corruption. Il y a aussi les relations communautaires / système de sensibilisation relativement solides en place avec un accent sur l'exécution des activités et des programmes destinés aux écoles et aux grandes institutions nationales. Elle a également fait des efforts considérables dans la décentralisation, avec l'ouverture de bureaux régionaux tandis que des plans sont en cours pour mettre en place des bureaux de district. Cette stratégie vise à réduire l'effort supplémentaire actuel qu'il faut faire pour accéder au bureau de l'ACC afin de dénoncer un cas de corruption. L'ACC a également mis en place des mécanismes pour soutenir la révision des systèmes.

Un accent important a été mis sur la prévention, en veillant à ce que la corruption des institutions soit sous étroite surveillance, en recommandant le renforcement des systèmes et l'amélioration des contrôles. Cependant, les médias signalent une mauvaise collaboration avec la Commission, ainsi que le fait de ne pas facilement donner aux membres du public l'accès à certaines informations telles que les cas faisant l'objet d'une enquête et les preuves naturelles à sa disposition.

Consciente des pesanteurs habituelles du système judiciaire, l'ACC a négocié avec le gouvernement la désignation de juges dédiés aux procès de corruption qui ces derniers temps ont été des étrangers ayant fait leurs preuves dans leur pays d'origine au sein du Commonwealth. L'ACC a adopté une stratégie de récupération des fonds détournés dans certains cas, conduisant à un reversement de 90 % du montant récupéré dans le fonds des revenus consolidés.

Les faibles ressources de l'ACC signifient que son financement repose en grande partie sur le soutien budgétaire national, ce qui est souvent insuffisant et a de plus en plus été accordé de façon fragmentaire, à la différence des décaissements trimestriels qui étaient faits par le passé.

Depuis 2007, l'ACC a connu des revers dans ses gains réalisés dans la lutte contre la corruption tels que les pertes de procès, le fait de se concentrer sur les petits poissons. Elle a également mené des enquêtes notoirement inefficaces conduisant à des poursuites infructueuses et la perte de plusieurs affaires ayant des implications négatives pour l'image et l'intégrité de l'agence. Il y a eu une gestion irrégulière du régime de déclaration de biens ; en ce sens que l'ACC n'a pas réussi à imprimer et à distribuer les formulaires annuels de déclaration de patrimoine à des catégories de fonctionnaires qui sont tenus, en vertu de la législation, de les remplir. Cette situation n'a pas pu rassurer le public quant à la pertinence du régime de déclaration de biens et sa contribution à la lutte contre la corruption.

Un cadre juridique solide

En 2008, il y a eu une révision de l'ACA (2000) qui a donné naissance à ce qui est souvent désigné comme 'une législation plus détaillée et complète' connue comme l'ACA (2008). L'ACA (2008) dans l'article 2 prévoit « le maintien de la Commission anti-corruption », ce qui signifie techniquement et juridiquement que la mise en vigueur d'une nouvelle loi n'a pas d'incidence sur l'existence et le statut de l'ACC. Les responsables de l'ACC indiquent que , « depuis sa création en 2000, l' ACC a déjà eu deux lois, mais en réalité, ce qui a eu lieu

est une transition d'une ancienne loi (2000) à une nouvelle législation (2008) dans laquelle les clauses fortes et efficaces de l'ancienne loi ont été maintenues dans la nouvelle loi, ce qui rend cette dernière meilleure et plus forte dans l'habilitation de l'ACC à mener la lutte anti-corruption en Sierra Leone »²⁴. L'article 2 en prescrivant le statut de l'ACC stipule,

« La Commission est une personne morale ayant succession perpétuelle et doit être capable (a) d'acquisition, de détention et d'aliénation de biens mobiliers et immobiliers (b) d'ester en justice et d'être poursuivie sous sa raison sociale, et dans son paragraphe (c) de poser tous les actes que les personnes morales pourraient poser dans le cadre de la loi ».

Il y a un certain nombre de lois complémentaires qui tentent d'aborder la question de la corruption telle que la loi sur le blanchiment d'argent (2012) et la Loi sur le renseignement financier de la même année. Ces législations protègent contre le blanchiment d'argent qui ouvre la voie à la corruption et au mouvement des produits de la corruption au sein et entre les pays. La loi sur le renseignement financier permet à la Banque centrale du pays d'entreprendre le suivi du renseignement, la collecte d'informations, l'analyse, etc. nécessaires pour prévenir toute tentative de corruption dans le secteur des services financiers de la Sierra Leone.

« Il existe actuellement une loi sur l'accès à l'information dans le pays, mais elle peut avoir été adoptée pour de mauvaises raisons, et non pour améliorer l'accès à l'information pour les personnes qui en ont besoin ; cependant la loi a été adoptée pour attirer les investissements étrangers directs dans le pays. Au moment où la recherche était réalisée en 2014, des mois après l'adoption de la loi sur l'accès à l'information, des modalités n'ont été envisagées que pour mettre en place un mécanisme pour son application »²⁵. La croisade anti-corruption est encore loin de bénéficier de l'ouverture supposée que la loi sur la liberté de l'information devrait introduire en Sierra Leone. Il existe maintenant une Commission (Février 2015) qui a été installée il y a plusieurs mois depuis la promulgation de la loi, mais l'on s'inquiète encore de la lenteur de son fonctionnement définitif. Il y a des préoccupations de la part des OSC sur la nomination des Commissaires ainsi que l'insuffisance du financement des opérations. La législation comporte un défaut majeur : une demande de renseignements provenant de n'importe quelle source doit être écrite ; c'est trop exiger pour un pays ayant des taux d'analphabétisme élevés et où les agences se plaignent du manque de financement pour la logistique, à l'instar du papier ou des services de courrier pour faciliter la communication. La population analphabète pourrait presque ne jamais bénéficier de la loi sur la liberté.

L'ACC a au cours des années élaboré une stratégie nationale de lutte contre la corruption (communément désigné par son acronyme NACS). Tel est le cadre qui guide

24 Entretien avec Reginald Fynn; Directeur du département des enquêtes, ACC, Freetown, 1er avril 2014.

25 Ibid.

l'ACC dans la mise en œuvre de ses stratégies opérationnelles pour la lutte contre la corruption dans le pays. Le NACS se déploie de manière participative avec de multiples parties prenantes réunissant un certain nombre d'acteurs identifiés pour diagnostiquer la gravité du problème de la corruption et ses conséquences pour la société et proposer des mesures concrètes pour prévenir les incidences négatives de la corruption lorsqu'elle n'est pas combattue. Il y a un bureau principal (directeur du NACS) avec la responsabilité d'assurer l'opérationnalisation de la stratégie, ainsi que de veiller à ce que la collaboration avec les partenaires soit maintenue.

Etablissement des rapports et mécanismes de poursuites innovateurs

L'ACC dispose d'un centre d'établissement des rapports dédié à son siège à Freetown et des responsables de bureau dans ses bureaux régionaux dans le pays. Les centres d'information sont dotés de professionnels et il y a de bons taux d'établissement des rapports. Le dilemme est que de nombreux rapports viennent, mais bon nombre d'entre eux n'ont normalement aucun lien avec la corruption et ainsi le personnel du centre d'établissement des rapports doit les orienter vers les MDA les mieux à même de traiter les cas de portée nationale en priorité²⁶. Les centres d'établissement des rapports sur la corruption fonctionnent sur la base des heures officielles (de 8 heures-18 heures), ce qui pourrait être limitant car tout incident non signalé dans ces heures de travail devra être reporté à la prochaine journée de travail. Par ailleurs, il n'existe pas de système de réception des rapports en dehors des heures officielles, week-ends et périodes de vacances.

La Commission avait entrepris d'innover en établissant des lignes téléphoniques « hotlines » pour lui signaler tous les incidents, actes ou cas de corruption au cours des dernières années. Les lignes téléphoniques ont été fournies à l'ACC par des sociétés privées de téléphonie mobile du le pays. Cela a donné lieu à un inconvénient en termes de contrôle de la durée des communications. Il y avait aussi des problèmes autour de la dotation en personnel des centres d'assistance téléphonique et davantage encore pour l'enregistrement, le traitement et la mise à disposition des informations pour établir la base des faits et prendre une décision au cas où l'incident signalé a quelque chose à voir avec un acte de corruption qui doit logiquement préparer la voie à une action de l'ACC commençant par l'ouverture d'une enquête menée par ses responsables.

Les opérations de l'ACC sont relativement centralisées - à Freetown et dans le Sud, l'Est et les régions du nord du pays. Le pays compte 12 districts répartis dans ces trois régions et ces districts abritent 149 chefferies (qui pourraient être considérées comme l'unité la plus petite de l'administration). La majorité des Sierra-léonais réside dans les chefferies (de sorte que le système actuel qui consiste à se déplacer de la chefferie au district, puis vers la capitale régionale) a tendance à porter atteinte à l'engagement des citoyens à dénoncer les cas de corruption. En outre, tous les cas de corruption sont à proprement parler jugés à Freetown et non dans les capitales régionales.

26 Entretien avec Reginald Fynn, Directeur du département des enquêtes, ACC, Freetown, 1er avril 2014.

« Le jugement des cas de corruption exclusivement dans la capitale nationale pourrait constituer un frein pour la dénonciation des cas de corruption car tout témoin potentiel sera obligé de se rendre systématiquement à Freetown pour les procédures judiciaires. L'ACC laisse entendre qu'il est coûteux pour la justice de déplacer les tribunaux vers les régions pour des questions relatives à de lutte contre la corruption et exprime aussi ses inquiétudes en matière de sécurité »²⁷.

L'ACC bénéficie, de par sa loi habilitante, du pouvoir d'engager des poursuites en son nom et d'avoir son sceau officiel, toutes choses qui affirment son autorité. « La réalité pour le moment est que de sa création en 2000 à aujourd'hui, l'accent est davantage mis sur le poste, la personnalité et la carrière professionnelle du Commissaire et, dans une moindre mesure, du Commissaire adjoint dans l'évaluation de l'exercice des pouvoirs statutaires »²⁸. Le Commissaire, au nom de la Commission a initié et continue d'initier des actes d'accusation lorsqu'il est convaincu qu'il y a un cas de corruption qui exige enquête et détails que son équipe en charge des poursuites doit suivre à travers le processus et « il y a des cas où le Commissaire a comparu devant le tribunal et fait partie de l'équipe de poursuite, et cela a été autorisé par les juges »²⁹. Cette manifestation de l'engagement a cependant été considérée comme excès de zèle puisque le Commissaire doit veiller à la qualité des enquêtes et ensuite permettre à l'équipe de poursuite de travailler sans la présence dominante du chef de la Commission.

L'ACC utilise le système judiciaire national dans la poursuite des cas considérés comme ayant le mérite d'être jugés en vertu des dispositions pertinentes de l'ACA (2008). Cela signifie donc que le choix des juges et des tribunaux qui doivent suivre la procédure est déterminé par le pouvoir judiciaire sous la direction et l'administration du président de la cour suprême. La question de la désignation du juge qui doit mener une procédure judiciaire est considérée par l'ACC comme un énorme problème et dans des cas extrêmes, constitue un obstacle à la gestion efficace des affaires. Dans les premiers jours de la mise en place de l'ACC, elle a traité de cas très médiatisés qui ont envoyé des signaux forts à de 'gros poissons' qui désormais doivent faire preuve de prudence et de retenue dans l'exercice de leurs fonctions et s'abstenir de la corruption.

L'ACC a réussi le recrutement d'une cuvée de juristes qualifiés pour travailler dans l'unité en charge des enquêtes (qui ont souvent été considérées comme pas très bien menées) s'améliore pour la réussite des poursuites des cas de corruption devant les tribunaux.

Le travail de l'ACC est dans une plus grande mesure minée par le système judiciaire pléthorique du pays, ainsi que le maintien d'un système dans lequel le Président de la cour suprême est responsable de l'attribution des affaires aux tribunaux/magistrats et aux juges. Afin de remédier à ce problème qui s'éternise, le gouvernement sierra-léonais

27 Entretien avec Kelvin Lewis, Président de l'Association des journalistes de la Sierra Leone, Freetown, 28 mars 2014.

28 Entretien avec un membre des OSC, Freetown, 11 mai 2014.

29 Entretien avec une agence partenaire au développement ayant requis l'anonymat, Freetown, 7 avril 2014.

a également adopté une pratique de nomination des juges spéciaux pour traiter des cas de lutte contre la corruption dans le pays. Ceci (tel qu'expliqué) a pour but de veiller à ce que les affaires de l'ACC ne soient plus retardées en raison de l'absence d'un magistrat ou d'un juge (c'est un effort qui permet de respecter les dispositions de l'ACA (2008) qui stipule que les tribunaux devraient prendre des dispositions pour accorder la priorité à toutes les questions de corruption sauf dans les cas d'assassinat ou de trahison).

Le recours à des tribunaux et à des juges spéciaux a fait en sorte que les cas de lutte contre la corruption, une fois les poursuites judiciaires engagées, sont prioritaires pour avancer en fonction du calendrier du juge et ceci n'est plus handicapé par le fait que le pouvoir judiciaire n'a pas désigné un juge à temps. Dans les derniers cas connus de lutte contre la corruption les juges³⁰ étaient principalement non Sierra-Léonais et cela a eu ses propres implications car ils devaient travailler avec des avocats nationaux et appliquer les lois et les procédures de la Sierra Leone. Il n'y a pas encore eu de plaintes de la part du public sur une éventuelle influence politique sur les juges étrangers dans la gestion des affaires de corruption, car c'est un phénomène récurrent dans la justice sierra-léonaise d'être accusée de subir l'ingérence extérieure voire politique dans le traitement des cas qui leur sont soumis ; ce qui a conduit à des enquêtes de perception indiquant un manque de confiance croissant des citoyens dans le pouvoir judiciaire.

Table 1 : Cas de réussite et cas d'échec

Cas de réussite	Facteurs de réussite	Note d'information
National Revenue Authority (Michael Katta and Co vs. NRA/ Government of Sierra Leone), 2014.	Enquêtes approfondies et de très bonne qualité conduisant à des preuves solides. Non-ingérence politique dans les enquêtes et les poursuites. Une bonne coopération entre plusieurs parties prenantes (les partenaires au développement, les acteurs du secteur privé impliqués et les OSC, y compris les médias.	Cette affaire portait sur un certain nombre de membres du personnel travaillant pour la National Revenue Authority qui, de connivence avec les banques commerciales dans le pays, ont siphonné des revenus vers leur compte personnel et pour un usage personnel, d'un montant de plusieurs millions de Leones (monnaie nationale). Le principal accusé et sa femme ont été reconnus coupables et condamnés à diverses peines. Les comptes personnels des condamnés ont été gelés.

30 Les juges sont venus principalement des pays du Commonwealth comme le Royaume Uni, l'Ouganda et la Gambie.

Cas d'échec	Facteurs contraignants	Remarques et observations
L'affaire NRA : M. et Mme Allieu Sesay et Co contre NRA/ Gouvernement de Sierra Leone.	<p>Il y a eu plusieurs désaccords autour des processus et procédures (versement d'une caution ou non, conduite des recherches, etc.).</p> <p>Une mauvaise protection des preuves : la National Revenue Authority en tant que principale source de preuves a subi un incendie.</p> <p>Intimidation des responsables de l'ACC, la question d'un incendie criminel présumé du bâtiment de la Commission.</p> <p>Conflagration de multiples intérêts extérieurs.</p>	<p>L'ancien Commissaire général de la National Revenue Authority (NRA) , sa femme et d'autres ont été inculpés pour diverses infractions liées à la corruption - conflit d'intérêts , mauvaise gestion, etc.</p> <p>Le Commissaire et sa femme ont été acquittés et libérés sur plus de 50 chefs d'accusation à la consternation de l'ACC et du grand public. L'ACC a fait la déclaration publique d'avoir été mis de côté par les tribunaux et a promis de faire appel.</p>

Relations avec d'autres institutions de contrôle

Pour introduire dans la gestion de certains cas comme dans d'autres l'amélioration de la coopération et de la collaboration inter-agences, l'ACC a instauré une pratique de négociation et de signature de protocoles d'accord avec d'autres organismes de soutien de la probité et de la transparence telles que l'ASC.

La législation contient une disposition pour que l'ACC établisse et entretienne des relations institutionnelles avec un certain nombre d'institutions nationales, en particulier celles qui sont communément appelées ministères, départements et agences (MDA) du gouvernement de la Sierra Leone. L'article 10, alinéa 1 fournit la base légale pour toute relation ainsi établie par l'ACC :

« La Commission peut, dans l'exercice de ses fonctions, travailler en collaboration avec d'autres personnes ou organismes qu'elle jugera appropriées et il est du devoir de ces personnes ou organismes de coopérer avec la Commission »

L'article 10, alinéa 2 précise certaines grandes entités du secteur public avec lesquelles l'ACC devrait être en relation, travailler et collaborer :

« Sans préjudice de la portée générale de l'alinéa 1, les personnes ou organismes Incluent l'Auditeur général, le Comptable général, le Commissaire général du NRA, le Conseiller à la sécurité nationale, l'Inspecteur général de la police, le CEO du National Public Procurement Authority » .

L'ACC a fait des efforts pour veiller à ce que ces « relations stratégiques » soient établies et maintenues. Il y a eu plusieurs mécanismes tels que des révisions conjointes, des réunions et le partage des informations. Après avoir réalisé qu'il n'y avait pas de lignes directrices pour réglementer les relations afin de les transformer en partenariats opérationnels, l'ACC a commencé récemment à coopérer avec les organismes énumérés et d'autres tels que le Président de la Commission nationale pour la démocratie, à développer, examiner, convenir et signer des protocoles d'accord. Les protocoles d'accord signés précisent les modalités et les conditions dans lesquelles le partenariat et la collaboration devraient se faire. L'idée originale de signer des protocoles d'accord pour définir avec qui collaborer dans la lutte contre la corruption est géniale car elle a créé une plate-forme intégrée et collaborative pour renforcer le mandat de l'agence en matière d'éducation, de prévention, d'enquête et de mise en application. Cependant, l'on s'inquiète que les fruits attendus de la collaboration tels que la synergie, l'accès facile à l'information institutionnelle (à travers un système de partage de l'information), en tirant parti des ressources des uns et des autres, (en particulier de la main-d'œuvre et de l'expertise) ne sont pas aussi prometteurs, comme cela a été prévu lorsque les décisions de signer des protocoles d'accord a été prise.

Il y a un certain nombre de facteurs qui ont été cités comme portant atteinte à l'efficacité du déploiement des protocoles d'accord ; et un sur lequel il existe un consensus est que « les différentes institutions, malgré la signature d'un protocole d'accord, restent très sensibles à la préservation de leurs mandats institutionnels et statutaires même si elles acceptent de travailler avec d'autres organismes »³¹. Cet état de choses n'a pas favorisé les actions en temps opportun et surtout n'a pas contribué à bâtir la confiance entre les institutions afin qu'elles travaillent ensemble à des niveaux inférieurs à ceux des responsables institutionnels. Il est important de souligner le fait qu' en Sierra Leone , le service public est souvent dit être en proie à des « opérations en silo/opérations compartimentées », mais étant donné la nature profonde de la corruption et l'approche tiède de beaucoup de personnes contre cette lutte, laissant cette « croisade » à l'ACC seule avec tous les défis institutionnels auxquels elle fait face, produira des résultats positifs de réduction de l'ampleur de la corruption, sans parler du contrôle et de sa possible éradication.

Inquiétudes sur le rôle du Bureau du Président

La relation entre l'ACC et le bureau du Président a également été citée comme un problème lorsqu'il faut s'assurer que l'agence exécute ses pouvoirs sans entraves. Étant donné que le Commissaire l'ACC et le Commissaire adjoint sont nommés par le Président, ils sont considérés comme une extension de la présidence, car ils ne sont pas sous un ministère du secteur. Il y a des échanges administratifs de routine entre le bureau du Commissaire et celui de la Présidence. A titre d'exemple, il existe une disposition légale sur le rapport annuel de l'ACC qui sera présenté au Président, et par déduction, l'on peut dire que le bureau du Président pourrait avoir le pouvoir de soulever des questions sur le contenu du

31 Entretien avec Directeur général adjoint de la Commission du service d'audit, Freetown, avril 2014.

rapport et l'ACC aurait l'obligation de donner des explications par rapport à sa démarche vis-à-vis des problèmes soulevés. Dans le rapport, il y a une exigence de signaler toutes les affaires y compris celles qui sont clôturées et celles qui sont en cours ; ce qui pourrait être considéré comme une brèche ouverte pour des interventions politiques où le bras exécutif du gouvernement a un intérêt d'ordre général ou partisan. Au cours de cette recherche l'on a recueilli des opinions qui indiquent que l'ACC préfère présenter son rapport au Parlement, comme dans le cas d'une autre « agence d'intégrité » -l'ASC. Cela semble avoir le mérite de favoriser plus de transparence et d'objectivité, et produire des rapports plus crédibles. Cette suggestion peut exiger une analyse plus approfondie afin de déterminer les forces et les faiblesses potentielles.

Rôle des acteurs non étatiques

Les entités non étatiques telles que les OSC (opérant principalement comme ONG et organisations communautaires) sont reconnues comme des acteurs essentiels et, par extension ont obtenu la reconnaissance en tant que partenaires dans la lutte anti-corruption. Les ONG ont un siège au Conseil consultatif sur la corruption (article 22, alinéa 2 de l'ACA 2008), bien que l'inconvénient soit que la nomination de la personne qui doit représenter les OSC ne provient pas de ses membres, mais du Président du pays. Il y a eu une réaction passive à ce mode de mise à candidature pour et au nom des OSC, et elles doivent encore mettre au point un mécanisme qui veillera à ce qu'elles soient efficacement représentées par celui qu'« il plaît au Président de nommer ». En l'absence de toute obligation pour le représentant des OSC de faire un compte rendu à l'ensemble du corps des OSC, on peut déduire que la représentation peut être assimilée à une candidature individuelle et moins que la représentation de l'ensemble du secteur, ce qui conduit à un manque d'engagement des OSC dans le travail de l'ACC au niveau stratégique du Conseil consultatif.

Dans de nombreux cas, les OSC ont conçu, demandé des financements et gérés des projets autour de la « transparence et de la responsabilité » et dans la mise en œuvre de certains de ces projets, les ONG et les organisations communautaires ont établi un partenariat avec l'ACC. Il y a d'autres OSC dont l'orientation de programme leur a permis de jouer des rôles de surveillance en plaçant l'ACC sous les projecteurs au vu de la nature des activités qu'elle met en œuvre et des résultats et des impacts qui sont produits. Il faut mettre en évidence le fait que les OSC ne sont pas aussi efficacement engagées dans la lutte contre la corruption au-delà des « petits projets qui sont pour la plupart financés par des donateurs » et l'ACC les voit également comme partenaires potentiels qui ne sont pas entièrement impliquées, malgré la capacité énorme dont elles disposent pour réduire l'incidence de la corruption dans le pays³².

En 2014, alors que cette étude était en cours, les relations CSO-ACC étaient sous les projecteurs. Le Parlement national en utilisant une motion d'initiative parlementaire et le projet de loi (l'une des rares motions) adoptées par le Parlement au cours des dernières

32 Entretien avec un partenaire au développement, Freetown, 16 mai 2014.

années, a institué une enquête sur les activités des OSC pour entre autres « déterminer l'utilisation des fonds reçus pour et au nom de la population sierra-léonaise » et que, au moment de la préparation de ce rapport, l'exercice n'avait pas été clôturé. L'enquête des ONG internationales avait été achevée alors que celle des ONG locales avait commencé mais avait subi un ralentissement, et le public est en attente du rapport du Parlement. Il serait logique de déduire que si le Parlement devait trouver des OSC qui le souhaitent, il enverra la question à l'ACC pour une enquête plus approfondie qui pourrait éventuellement conduire à une mise en accusation et à des poursuites pénales sur la base de la liste élargie des infractions tel que stipulé dans la loi ACA 2008.

Depuis 1996, les médias sierra-léonais se positionnent comme un secteur vital de la politique de gouvernance du pays. A ce titre, ils sont de plus en plus appelés à jouer un rôle important dans la gestion de processus nationaux et à siéger au sein de mécanismes de promotion du développement national. L'ACC a élaboré et signé un mémorandum d'entente avec les médias en vue d'une collaboration étroite dans la lutte contre la corruption.

« Toutefois l'ACC est déçue par les médias sierra-léonais. En effet, ces derniers manquent d'expérience et ne font pas de journalisme militant, qualités que recherche l'ACC. Par ailleurs, quand l'ACC perd des procès, elle attend des médias une couverture des événements qui édifie le public sur ce qui n'a pas marché au lieu que les journalistes se joignent aux citoyens pour condamner vigoureusement l'ACC dans la presse papier et électronique »³³.

Les médias sont invités à participer aux conférences de presse. Mais, il s'agit généralement de conférences de presse « de type camisole de force au cours desquelles une déclaration est lue. Peu de questions sont posées. Et les réponses sont fournies selon le bon vouloir de l'ACC, sans possibilité pour les journalistes de creuser davantage »³⁴. L'ACC est aussi critiquée par les médias pour son opacité et son refus de mettre à leur disposition les informations nécessaires à leur travail. La recherche et les discussions avec les deux parties (l'ACC et les médias) montrent qu'elles auraient beaucoup à gagner en travaillant ensemble dans la transparence et de façon plus structurée. La sincérité doit être au cœur de leur relation. Pour le moment, la complémentarité n'a pas fait ses preuves.

Certes, le secteur privé ne relève pas directement des missions statutaires de l'ACC. Toutefois, les questions d'intérêt général, les ressources financières et les actifs liés la corruption peuvent intéresser cet organisme. Dans le cadre de sa campagne de sensibilisation du public, l'ACC fournit des informations sur la prévention de la corruption, les attributions de la Commission ainsi que sur la manière dont elle traite les cas de corruption entre le secteur public et les hommes et les institutions du secteur privé. L'ACC est tout à fait disposée à plaider en faveur de la relecture de la loi contre la corruption de

33 Kelvin Lewis, Président de l'Association sierra-léonaise de journalistes, Freetown, 28 mars 2014.

34 Ibid.

2008 afin que la corruption et les infractions connexes du secteur privé relèvent désormais de sa compétence. En effet, le secteur privé sierra-léonais se développe et la corruption du secteur public a tendance à influencer le secteur privé. En conséquence, pour que la lutte contre la corruption soit globale et exhaustive, « il faut éviter la création dans le secteur privé de sanctuaires propices à l'éclosion et à l'essor de ce fléau »³⁵.

Relations avec les partis politiques

Il y a peu ou pas de preuves directes des efforts soutenus de l'ACC pour travailler ou collaborer avec les formations politiques du pays. Depuis la création de l'ACC, les partis d'opposition ont tendance à qualifier les décisions de cette instance de politiques, notamment quand elle revient sur sa promesse d'enquêter sur des cas de corruption impliquant d'éminentes personnalités politiques. Le Président actuel de l'ACC, Joseph F. Kamara est souvent appelé par les principaux partis d'opposition « APC Joseph F. Kamara de l'ACC », surtout après la flopée d'articles et de reportages dans les médias indiquant qu'il avait été surpris jubilant lors d'un rassemblement du parti politique APC à Freetown en novembre 2012³⁶. Contrairement au président actuel de l'ACC, ses prédécesseurs n'avaient pas fait l'objet de suspicion et de méfiance. En effet, ils n'avaient jamais été liés, ni au parti au pouvoir, ni aux partis d'opposition de l'époque.

Il y a de nombreux avantages pour un organisme de lutte contre la corruption à établir et à entretenir des relations institutionnelles avec les partis politiques notamment, ceux de l'opposition. En effet, ces derniers sont plus enclins à l'aider dans son combat que lorsqu'ils sont au pouvoir et gèrent les affaires de l'Etat. L'opposition complète volontiers les efforts des médias progressistes du pays et des organismes de promotion de la transparence, à l'instar de l'Audit Service Commission (institution supérieure de contrôle des finances publiques) et du National Public Procurement Authority (agence de régulation des marchés publics). La lutte contre la corruption est un outil politique auquel recourent souvent, pour des gains politiques, les partis d'opposition pour alerter le public sur les pertes subies par l'Etat et qui entraînent la dégradation des services et l'absence d'un véritable développement du pays. Etant donné que la vocation des partis d'opposition les pousse à dénoncer la corruption, si l'ACC décide de travailler avec eux, il pourra au moins accéder à une information qui, traitée, pourra l'aider à accomplir sa mission. Mais il n'existe pas à l'heure actuelle de partenariat officiel.

Impact des réformes institutionnelles d'envergure

Dans l'Agenda pour la prospérité de la Sierra-Léone 2013, la Commission anticorruption souligne son principal objectif : « relever les défis auxquels la Commission est confrontée ». Il s'agit du déficit de soutien du public, de la faible collaboration et volonté politique des MDA dans la mise en œuvre des recommandations de l'audit du système, de la médiocrité

35 Entretien, Reginald Fynn, op.cit.

36 The Agenda for Prosperity (Government of Sierra Leone), p. 113.

de la localisation et de l'environnement. Le gouvernement, en collaboration avec les parties prenantes, mènera les actions suivantes :

- le renforcement du régime de reddition de comptes au sein de la structure gouvernementale ;
- l'amélioration du recouvrement des ressources étatiques ;
- l'optimisation des secteurs générateurs de revenus tels que la fiscalité, les mines et les pêches ;
- la lutte contre le gaspillage dans l'administration, notamment dans les transactions communales ;
- l'investissement dans la gestion et le bien-être du personnel afin d'attirer et de retenir plus d'experts, notamment en matière d'enquêtes et de poursuites ;
- l'approfondissement de la décentralisation à travers le recrutement et l'extension des bureaux de l'ACC à Kono ;
- l'exploitation des initiatives sectorielles de promotion de la transparence (à l'instar de l'ITIE dans le secteur minier, pétrolier, gazier, foncier) pour améliorer la redevabilité et la transparence dans les différents secteurs³⁷.

La Commission anticorruption a signé les conventions suivantes :

- La CNUCC. Il s'agit d'un accord-cadre international signé, ratifié et internalisé par la Sierra-Léone et qui a aidé la Commission « à pénaliser effectivement la corruption »³⁸
- La loi sur la coopération internationale de 2008 qui a permis à l'ACC de ramener, de la Gambie en Sierra-Léone, un fugitif soupçonné de corruption afin qu'il réponde de diverses charges de corruption ;
- La ratification des instruments de l'Union africaine sur la lutte contre la corruption (CUAPLC).

De nombreuses réformes d'envergure ont été menées afin de réduire la corruption dans le pays. Le National Audit Service qui était précédemment un service administratif a été érigé en Commission. L'Auditeur général continue à bénéficier de la protection de la Constitution sierra-léonaise de 1991³⁹. Avec son nouveau statut de Commission, le National Audit Service échappe désormais à la tutelle administrative du ministère des Finances et du Développement économique. Il est autonome en matière de gestion de ses ressources humaines, de ses opérations, notamment de l'audit des MDA (y compris la Présidence de la République) et de la publication de son rapport. Le rapport de l'Audit Service Commission doit être présenté, conformément au décret d'application, au Public Accounts Committee

37 The Agenda for Prosperity (Government of Sierra Leone), p. 113.

38 Article 152, alinéa 6 (c) de la Constitution sierra-léonaise de 1991.

39 Article 152, alinéa 6 (c) de la Constitution sierra léonaise de 1991.

(PAC) du Parlement qui, à son tour, le soumet à la Chambre. Le PAC étudie ledit rapport et rédige son propre rapport. L'autonomie conférée à l'ASC, notamment le pouvoir de recruter et de licencier son personnel, de soutenir des programmes de renforcement des capacités des institutions et du personnel, de signer des mémorandums d'entente avec des organismes de promotion de l'intégrité, ainsi que de préparer et présenter ses rapports annuels d'audit des MDA et des comptes publics a amélioré grandement la visibilité et la capacité de la Commission à accomplir ses missions constitutionnelles et législatives. Le recrutement d'un nombre important de comptables professionnels a permis à la Commission, non seulement d'améliorer la qualité de ses rapports, mais également de les produire et de les présenter à temps devant le Parlement. L'ère des retards dans la production des rapports relève progressivement du passé »⁴⁰.

Dans le cadre de sa contribution à la gestion et à la lutte contre la corruption, l'ASC a signé un mémorandum d'entente avec l'ACC en vue d'une collaboration entre les deux entités (par le biais de l'entraide) dans le respect de leurs missions respectives. Toutefois, la loi régissant l'ASC est limitative. En effet, les cas suspects de corruption figurent seulement dans le rapport de l'ASC soumis au PAC et ne peuvent donc pas être présentés à l'avance à l'ACC. De même, une fois qu'un cas de corruption émanant du rapport de l'ASC est pendant devant le PAC (qui est doté des pouvoirs d'un tribunal de grande instance), l'ACC doit attendre avant d'agir. Si l'ACC devait entreprendre une quelconque action sur des cas de corruption sur la base du rapport de l'ACC, il pourrait enfreindre la loi. En effet, il pourrait être accusé d'outrage au parlement. Il s'agit d'une impasse juridique et constitutionnelle que toute plateforme sérieuse de collaboration entre organismes dans la lutte contre la corruption doit examiner et régler en vue d'une synergie et d'une efficacité dans la répression des cas de corruption susceptibles d'échapper durablement à la punition du fait des entraves juridiques.

Avant la réforme de la décentralisation de 2004 et la résurrection des collectivités locales décentralisées, après une éclipse de 32 ans due à la dissolution, l'autorité et les ressources de l'État étaient centralisées. La création de 19 collectivités locales a abouti à la déconcentration du système de passation des marchés pour la plupart des services. La NPPA Act de 2004 oblige tous les organismes recevant des deniers publics à se doter de Commissions de passation des marchés. Dans la plupart des cas, le fonctionnement de ces Commissions est suivi par les OSC. Des cas de corruption ont été décelés et portés à la connaissance de l'ACC et du SLP. Cette initiative est positive au regard de la réduction significative des dysfonctionnements de la commande publique qui étaient légion du temps des Commissions centralisées de passation des marchés. Chaque entité s'occupe d'une petite partie de l'ensemble.

Pour que la décentralisation contribue à la promotion du développement (qui doit inclure la lutte contre la corruption), il faut, selon Yongmei Zhou de la Banque mondiale « que les capacités des institutions suivantes soient simultanément renforcées dans le cadre du processus d'institutionnalisation de la gouvernance décentralisée dans tous les pays : le

40 L'Auditeur général adjoint, Audit Service Commission, Freetown.

pouvoir central, les collectivités locales, les organisations citoyennes, les entreprises et les groupes d'action communautaires »⁴¹.

Depuis 1996 que le pays accorde la priorité à la réforme du secteur public et à la bonne gouvernance, le gouvernement déploie des efforts, en collaboration avec ses divers partenaires au développement, pour amener les acteurs non-étatiques à jouer un rôle important dans la gouvernance. Une tendance se dégage à l'échelle internationale selon laquelle les OSC peuvent renforcer et promouvoir la transparence et la redevabilité dans la gestion des affaires publiques. En Sierra-Léone, la réforme PFM prévoit une plus grande implication des OSC dans le renforcement des capacités des citoyens et l'appui institutionnel en vue d'assurer une meilleure participation dans le contrôle des processus de gestion des fonds publics. Il existe de nombreuses initiatives des OSC, à l'instar du contrôle du budget des districts, le suivi du système de passation des marchés et le plaidoyer. Ces initiatives produisent des résultats. Citons, entre autres, la sensibilisation à la corruption et à la fraude, la détection des cas présumés de corruption, la dénonciation et la demande d'enquêtes sur les institutions minées par la corruption. Sur le plan budgétaire, les OSC surveillent non seulement les allocations sectorielles, mais également l'utilisation desdits fonds pour s'assurer de la livraison des biens, des services et des travaux équivalents. A cet effet, les OSC recourent au contrôle et au plaidoyer qui mènent au lancement des études et à la publication des rapports. Des rapports récents sur des exonérations et des allègements fiscaux, ainsi que sur des contrats miniers, révèlent des vices de procédure qui doivent être examinés afin d'éviter une éventuelle corruption et la déperdition des ressources étatiques.

Le ministère des Finances et du Développement économique a introduit un mécanisme de suivi de l'utilisation des fonds alloués aux institutions publiques, tant à l'échelle nationale (MDA) qu'infranationale (communes). Ce dispositif porte sur un contrôle annuel exhaustif des dépenses publiques, effectué par des experts indépendants par le biais des questionnaires et l'exigence des justificatifs de dépenses et de livraisons des biens, des travaux et des services. L'enquête du PET révèle de graves irrégularités dans la gestion des fonds publics dont certaines ont fait l'objet d'un suivi au fil des ans par l'ACC. La notion d'évaluation annuelle des performances contribue à la lutte contre la corruption, notamment dans les administrations publiques.

Le Public Accounts Service (PAC) a l'obligation constitutionnelle de veiller à la justification de l'utilisation, par les organismes publics bénéficiaires, de tous les fonds publics mobilisés. L'ASC présente son rapport à cette Commission de contrôle du Parlement, conformément à la loi. Le PAC étudie les conclusions et les recommandations du rapport. Ensuite, il rédige son propre rapport et fait des recommandations sur les questions soulevées par le rapport de l'ASC. Par le passé, l'absence des audits annuels de l'Auditor General's Department de l'époque a attiré à la Sierra-Léone les foudres de ses partenaires au développement. Toutefois, ces derniers temps, avec l'avènement du nouveau ASC, les rapports sont publiés régulièrement et répondent aux normes internationales de qualité.

41 Rapport des travaux : Atelier de haut niveau sur la gouvernance locale et les résultats en faveur des pauvres en Afrique (Joint African Institute), 2006, p.9.

En outre, le PAC, soumet ses propres rapports. La solidité du travail de l'ASC et la force de ses recommandations ont tendance à atténuer la corruption dans l'administration. Le PAC accuse un léger retard dans l'enclenchement des procédures nécessaires à l'application des recommandations relatives aux affaires de corruption. Cette situation a souvent provoqué des tensions entre le PAC et l'ACC comme ce fut le cas avec le rapport d'audit de 2014 sur les fonds destinés à la lutte contre Ebola et les lenteurs dans le suivi du rapport 2013 qui comporte des cas potentiels de corruption dans les secteurs agricole et routier (routes de raccordement). Ces deux rapports étaient pendants devant le PAC au moment de la préparation de la présente étude.

Un récent rapport d'audit de l'ASC sur la maladie à virus Ebola dont les conclusions intéressaient l'ACC a été transmis au Parlement. Quand l'ACC a eu connaissance desdits résultats, elle a pris une mesure proactive en convoquant les personnes et les organismes suspectés d'implication dans des actes de corruption. Cette initiative a provoqué un conflit entre le Président de l'ACC et le Président du parti majoritaire au parlement (qui est également chef du gouvernement). L'ACC a renoncé à convoquer les suspects. Il a plutôt publié un communiqué dans lequel il s'engageait à collaborer avec le Parlement dans l'étude du rapport. Le PAC a donc poursuivi l'examen du rapport. A la fin de son instruction, le Public Accounts Committee a demandé à certains suspects de restituer l'argent à l'Etat, et à d'autres de fournir à l'ASC les « justificatifs manquants ». Au moment de la finalisation de la présente étude, l'ACC n'avait pas encore ordonné la moindre inculpation pour la gestion calamiteuse des fonds, relevée dans le rapport d'audit de l'ASC.

E. Conclusion

Des spécialistes du développement continuent à s'interroger sur la pertinence d'une Commission de lutte contre la corruption en Sierra Leone au regard de l'existence d'une législation nationale susceptible de régler, si on dépolitise l'application des lois, toutes les questions de corruption. Selon un sondé (qui a occupé plusieurs postes éminents dans l'administration sierra-léonaise), l'incapacité de la législation en vigueur à enrayer la corruption est essentiellement due à l'action néfaste des personnes qui savent exploiter le système. Cet avis est conforté par la déclaration suivante :

« La promulgation de la loi régissant l'ACC est une reconnaissance de l'échec de l'État de droit. L'instauration d'un organisme indépendant de lutte contre la corruption dans un pays comme la Sierra Leone crée d'autres centres de pouvoir et des opportunités de négociation de la corruption à un niveau élevé dans la société. Une bonne connaissance des causes de la corruption peut influencer les stratégies d'éradication de ce fléau »⁴².

42 Ancien Conseiller du Président de la République (actuellement dirigeant d'une organisation internationale) à Freetown, Sierra-Léone, 20 mai 2014.

Sur la question de l'insuffisance du financement de l'ACC et de son incapacité à opérer comme elle le souhaite pour combattre efficacement la corruption, conformément à sa stratégie, les avis suivants ont été exprimés :

« L'ACC peut agir avec le peu de moyens dont elle dispose. Nul besoin d'une ACC qui invoque sans cesse des prétextes et qui est piégée par le pouvoir politique. Les 2 ans d'existence de la Commission du service d'audit dépassent les 15 ans de l'ACC, en termes de détermination réelle à débusquer la corruption et à faire des recommandations en vue d'enrayer ce fléau dans l'administration, et partant, dans le pays en général »⁴³.

L'ACC peut être efficace si on se penche sur certains facteurs tels que la nomination des dirigeants de la Commission et des membres du Conseil consultatif qui pourrait se faire à travers un processus national ouvert, au lieu que ce soit par le Président de la République. Le rapport annuel doit être présenté au Parlement et les citoyens devraient avoir le droit de contester l'action ou l'inaction de la Commission.

F. Recommandations

A l'attention du gouvernement sierra-léonais

Les mesures législatives et institutionnelles suivantes devraient faire partie d'une révision des efforts nationaux de lutte contre la corruption :

- Révision et mise à jour de la loi régissant l'ACC (2008) afin d'avoir des dispositions plus explicites et plus fortes habilitant la Commission à mener des enquêtes dans le secteur privé, ce qui rendrait la législation plus globale et complète.
- Augmentation de l'allocation budgétaire de la Commission anti-corruption ; définition et protection de sa part (%) du budget national annuel dédié à la législation.
- Examen des obligations d'établissement de rapports de l'ACC pour garantir l'information simultanée de l'exécutif et du Parlement, ce qui devrait se concrétiser au cours de la prochaine révision de la loi sur l'ACC (2008).
- Compte tenu du fait que d'après le droit sierra-léonais, une loi du Parlement a préséance sur son propre règlement intérieur, ledit Parlement et le Service d'audit de la Sierra Leone sont invités à se conformer à la loi et à présenter des preuves de corruption à l'ACC immédiatement plutôt que d'attendre qu'elles soient déposées devant

43 Ibid.

le Parlement. Les pouvoirs d'enquête et de poursuite de l'ACC ne doivent pas être sapés par le Parlement.

- Révision des processus de proposition de candidature pour la nomination au poste de Commissaire de l'ACC, de son adjoint et aux postes clés ; en particulier, envisager d'inclure dans la législation une certaine participation du public (par le biais d'enquêtes préliminaires) ou même éventuellement la publication des vacances de postes de Commissaire et de Commissaire adjoint, etc.
- Suppression de la restriction législative actuelle qui stipule que les Commissaires de l'ACC doivent avoir une formation, des qualifications et une expérience juridiques. Cela limite les possibilités pour la Commission d'attirer d'autres personnes compétentes ayant les capacités stratégiques et de leadership nécessaires pour diriger la Commission et produire des résultats qui conduisent à la réduction des cas de corruption en Sierra Leone.
- Recherche d'harmonisation entre les instruments de lutte contre la corruption du pays et ceux de la région ouest-africaine afin de faciliter la collaboration et la complémentarité, le plus tôt possible.

Pour la Commission de lutte contre la corruption (ACC)

- Finalisation, adoption et opérationnalisation d'une politique nationale de protection des lanceurs d'alerte contre la corruption et éventuellement en faire une loi afin de renforcer les dispositions actuelles de la Loi sur l'ACC (2008) concernant la protection des lanceurs d'alerte en Sierra Leone. Cela permettra d'améliorer la lutte contre la corruption menée par l'ACC en particulier à travers la mobilisation des témoins pour appuyer les poursuites, une question qui constitue actuellement une difficulté majeure pour la Commission en Sierra Leone.
- Renforcement de la déconcentration de l'ACC en créant des bureaux au niveau des districts et facilitation de la déconcentration de l'autorité administrative afin d'éviter de recourir systématiquement au siège pour des problèmes mineurs.
- Renforcement des partenariats avec les OSC et les médias afin de pouvoir collaborer davantage avec les acteurs de ces deux groupes et bénéficier de leur appui dans l'exécution du mandat statutaire de l'ACC.
- Le mode opératoire actuel de l'ACC donne à son Commissaire le temps de faire un examen interne des cas pour lesquels des enquêtes sont en cours. Ce travail devrait être effectué par un panel composé

d'un commissaire, d'un directeur des enquêtes et d'un chef des poursuites.

- Élaboration de directives opérationnelles et de codes compatibles avec les normes et principes internationaux afin de réglementer la conduite des hauts responsables (en particulier le Commissaire et le Commissaire adjoint) et d'avoir un impact sur la gestion et la confidentialité des ressources humaines.
- Amélioration de la gestion de la confidentialité et la gestion des éléments de preuve, en particulier pour les enquêtes importantes. Une expertise doit être adjointe à l'ACC pour la protection des documents et des objets électroniques qui pourraient faciliter le déroulement des enquêtes et des poursuites judiciaires.
- L'ACC doit faire preuve de courage dans le domaine de l'application de la loi, travailler avec le système judiciaire pour prendre des sanctions exemplaires et envisager sérieusement l'emprisonnement comme une alternative aux amendes, ce qui montrera clairement l'engagement sans faille de l'ACC aux termes de la loi de 2008. Il convient de combler les faiblesses actuellement observées dans les enquêtes et les poursuites pour corruption, par exemple en veillant à ce que des avocats plus expérimentés assistent les avocats plus jeunes et moins expérimentés dans l'exécution des poursuites judiciaires de l'ACC.



Avec plus de 100 milliards de dollars perdus chaque année, d'après certaines informations, à cause de la corruption et autres pratiques illicites, la lutte contre la corruption en Afrique fait face à d'énormes défis. Cependant, des lois et politiques aux niveaux continental, régional et national ont été promulguées et adoptées par les dirigeants africains. Au nombre de ces initiatives il y a la création d'agences spécialisées mandatées pour lutter contre la corruption au niveau national, ainsi que l'institution aux niveaux régional et continental des mécanismes pour assurer l'harmonisation des normes et l'adoption des meilleures pratiques dans la lutte contre la corruption.

Pourtant, compte tenu de la disparité entre l'apparente impunité dont jouissent les fonctionnaires et la rhétorique anti-corruption des gouvernements de la région, l'efficacité de ces organismes est considérée avec scepticisme.

Cette étude des agences anti-corruption à l'échelle continentale vise à évaluer leur pertinence et leur efficacité en examinant leur indépendance, leurs mandats, les ressources disponibles, l'appropriation nationale, les capacités en leur sein et leur positionnement stratégique.

Ces enquêtes comprennent des recommandations fondées sur des preuves appelant à des institutions plus fortes, plus pertinentes et efficaces qui sont directement alignées sur les cadres régionaux et continentaux de lutte contre la corruption, comme la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, que les six pays étudiés dans ce rapport – Bénin, Libéria, Niger, Nigeria, Sénégal et Sierra Leone – ont tous ratifiée.