

LASDEL

Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur
les Dynamiques sociales et le Développement local

BP 12 901, Niamey, Niger – tél. (227) 20 72 37 80

BP 1383, Parakou, Bénin – tél. (229) 23 61 16 58

L'administration des carrières des magistrats au Niger Une ethnographie du conseil de la magistrature

Oumarou HAMANI

Etudes et Travaux n° 70

Programme de recherche "States at Work. Public Services and Civil Servants in West Africa: Education and Justice in Benin, Ghana, Mali and Niger"

Financement de la Fondation Volkswagen

Ce texte est également publié dans les Working Papers de l'Institut d'ethnologie et d'études africaines de l'Université de Mainz (<http://www.ifeas.uni-mainz.de/workingpapers/Arbeitspapiere.html>)

Décembre 2008

« Tous les gouvernements qui se sont succédé, leur objectif, ce sont les affectations, avoir leurs magistrats » (magistrat au tribunal de grande instance hors classe de Niamey, ancien membre du conseil supérieur de la magistrature)

Introduction

Ce papier s'articule autour de deux grands points. La première partie fait une large description du dispositif officiel des affectations, mettant l'accent sur les règles formelles qui organisent la carrière des magistrats. Cette idée sera développée autour de la présentation du cadre normatif, des relations entre les organes et autorités de nomination. Ensuite, à partir du cas du conseil supérieur de la magistrature, nous tenterons de montrer comment la composition et le fonctionnement du dispositif de nomination et d'affectation des magistrats constituent des enjeux politiques, autour du déroulement d'une session du conseil et du mode de désignation de ses membres.

Les tentatives de contrôle de la justice par le pouvoir politique apparaissent sous des formes multiples au rang desquelles l'affectation et la nomination des magistrats constituent la face visible de l'iceberg. Pourtant ces aspects ont rarement fait l'objet d'analyses systématiques en sciences politiques, encore moins par les spécialistes des sciences sociales. Les affectations et nominations des magistrats ont le plus souvent été abordées dans des problématiques plus générales relatives aux rapports entre le pouvoir judiciaire et pouvoir politique. L'abondante littérature consacrée à l'histoire du droit et de la justice apporte des éclairages sur le caractère ancien de ces relations conflictuelles et de leur évolution.

Au Niger, depuis quelques années la justice occupe le devant de la scène publique et politique. Les médias lui consacrent des colonnes entières, les acteurs politiques tentent de l'instrumentaliser, les justiciables l'accusent de partialité, ses principaux acteurs dénoncent mutuellement leurs accointances avec le pouvoir politique. Au rang des sujets les plus vivement débattus, la question des nominations et affectations reste centrale. En effet, la mobilité des magistrats à l'intérieur de l'appareil judiciaire fait désormais l'objet d'informations largement diffusées aussi bien sur les antennes de la télévision nationale que dans la presse écrite.

Les commentaires consécutifs aux affectations et nominations se résument à des discours d'accusation ou de légitimation. On remarquera, dans ces discours, un faible intérêt pour les organes et les autorités qui ont en charge la gestion de la carrière des magistrats. C'est à ce niveau que se situe l'objectif du présent article qui tentera d'isoler et de décrire l'administration des nominations et affectations, dans son organisation et son mode de fonctionnement. Une multiplicité d'acteurs intervient pour orienter la carrière des magistrats. Il paraît alors intéressant d'analyser « par le bas » les interactions diverses qui déterminent l'avancement et la nomination dans la magistrature. Quels enjeux ces acteurs représentent-ils? Quelle lecture de l'Etat ces interactions permettent-elles de faire, étant entendu que la justice est un segment de l'Etat? Les interrogations que soulève ce chapitre sont une contribution à une problématique plus large de notre travail de thèse qui interroge la capacité de l'Etat à réguler l'appareil judiciaire au Niger. Dans une telle perspective, la question des affectations demeure un aspect central. Il aide à comprendre comment, dans le processus de sa construction et d'étatisation de la profession de magistrat, l'Etat organise et tente de contrôler la carrière des magistrats.

Les affectations dans la littérature savante

La littérature francophone sur la justice peut se regrouper en trois thématiques. Une première catégorie, de loin la plus importante numériquement, aborde la justice dans ses rapports à l'Etat (Royer 2001; Cadiet and Richer 2003; Willemez 2007). La justice constitue une « entrée » pour analyser les processus historiques de construction de l'Etat. Ces réflexions se situent au croisement de plusieurs disciplines - histoire du droit et de la justice, sociologie historique de la justice- qui font une socio-histoire de certains corps de la justice tels que les magistrats et leurs relations avec le pouvoir politique. On retrouve dans ces travaux quelques réalités du système de gestion des carrières marqué par « le manque de transparence » qui est dans certains pays à la base des divisions syndicales.

Dans la magistrature française, par exemple, Jean-Pierre Royer fait remarquer que l'association professionnelle des magistrats (APM) a été créée « pour éviter la domination exclusive, dans le corps des magistrats, des autres organisations syndicales¹ et afin qu'une meilleure « transparence » puisse s'établir à la fois dans les nominations et dans les carrières » (Royer, 2001: 893). La création de l'association professionnelle des magistrats (APM) répondrait à un objectif politique, à savoir jouer un rôle de contre-pouvoir au pouvoir que représentent les syndicats qui lui préexistent. Les objectifs des syndicats ne sont pas que corporatistes. Des luttes de positionnement dans les organes de décision afin de contrôler la carrière des magistrats sont au centre des préoccupations.

Une seconde catégorie de travaux s'intéresse aux conditions d'exercice de la profession de juges (Truche 2001; Garapon 2003; Ioannis 2003; Deléan 2007; Tuffery-Andrieu 2007; Christin 2008; Fillon, Boninchi and Lecompte 2008). Ces travaux portent sur différentes périodes de l'histoire de la justice montrent la profondeur historique de certaines thématiques telle que la question de l'indépendance de la justice². Ces préoccupations intègrent de façon centrale ou partielle la problématique du recrutement et/ou des affectations dans la magistrature. Dans un ouvrage qui retrace l'histoire de la crise du recrutement, Fillon montre le processus par lequel, malgré les différentes crises qu'a connues la magistrature, l'Etat est parvenu à faire des affectations et du recrutement « une affaire du pouvoir exécutif ».

La troisième vague de travaux est constituée d'articles consacrés à des cas sud-africains, égyptiens, sénégalais et béninois (Cottrell 1985; Abécassis and Ardisson 1995; Badara 2003; Blundo 2003; Bierschenk 2008 (in press). Dans les pays du Sud, la problématique de l'indépendance de la justice a émergé véritablement au début des années 1990, à la faveur des luttes démocratiques et de l'instauration de l'Etat de droit. En France, la question remonte au 18^{ème} siècle (Charle 1993). Ces travaux sur le Sud sont intéressants pour la comparaison avec le cas du Niger (Tidjani Alou 2001). Dans une étude comparée relative à « L'appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique », Badara souligne, à propos du cas du Sénégal :

« Les rencontres organisées par les magistrats ne cessent de dénoncer...les nominations et les sanctions prises à l'encontre des juges eux-mêmes.... Ni la notation, les nominations ou autres promotions ne sont véritablement transparentes » (Badara, 2003 : 21).

Un tel constat est transposable au Niger. Abdourahamane (Abdourahamane 2005), en effet, décrit dans une analyse sur « la place de la justice dans la consolidation démocratique »

¹ On a le syndicat de la magistrature, et l'union syndicale des magistrats

² Dans les pays du Sud, la problématique de l'indépendance de la justice a émergé véritablement au début des années 1990, à la faveur des luttes démocratiques et de l'instauration de l'Etat de droit. En France, la question remonte au 18^{ème} siècle (Charle 1993)

la force des liens entre l'agenda politique et le processus de désignation des juges, notamment au niveau de la haute magistrature³.

Enfin on peut inscrire la presse au rang des documents consultés. En effet, la semaine du 24 septembre 2007⁴ la justice était sous les projecteurs des médias locaux, consécutivement à une vague d'affectations intervenues dans la magistrature nigérienne. Le traitement qui en découle vient alimenter le débat politique, en regard des thèmes abordés. Ils évoquent la réorganisation du système judiciaire⁵ et le changement structurel⁶, ils expriment des attentes d'une image nouvelle de la justice⁷. De plus, en comparant les postes touchés par les affectations, les journaux ont implicitement mis sur le devant de la scène quelques maillons du dispositif de nomination et d'affectation des magistrats : le chef de l'Etat, le ministre de la justice, les chefs de juridiction, les syndicats, etc.

L'exploitation des travaux existants permet de dégager deux pistes d'analyse:

1. Il existe un contraste entre d'un côté le faible nombre d'écrits sur le dispositif de gestion de la carrière des magistrats et de l'autre la masse de travaux sur les rapports entre la justice et le pouvoir politique (Charle 1993). Les rapports du politique à la justice sont à la fois ambigus et instables, fluctuant entre le formel et le non institutionnalisé. Comment cette instabilité influence-t-elle le fonctionnement des organes de gestion des carrières des magistrats?

2. Les systèmes judiciaires se caractérisent par des dynamiques nouvelles qui induisent la transformation des conseils supérieurs de la magistrature « par le haut » (Roussel 2002; Boucobza 2003) et « par le bas ». Ces réformes sont loin d'évacuer la question de la réévaluation des pratiques tant du pouvoir judiciaire que du politique qui cherche à avoir ou à renforcer son contrôle sur le dispositif de gestion des carrières⁸. Ces transformations résultent-elles de crises de normativité ou de l'émergence de dynamiques aux marges du système des règles qui régissent la profession de magistrat ?

Positionnement théorique : la régulation pour comprendre l'Etat

Les pistes d'analyse suggérées par la recherche documentaire débouchent sur des questionnements théoriques renvoyant à l'Etat. Elles soulèvent non seulement la question de la protection de la carrière des magistrats (Madhuku 2002), mais aussi la problématique générale de l'application des règles officielles régissant un corps professionnel de l'Etat. Ayant traversé divers courants de la sociologie, notamment la sociologie des organisations (Crozier and Friedberg 1977; Friedberg 1993), l'anthropologie politique (Bailey 1971; Migdal and Schlichte 2005) et la socio-anthropologie de l'Etat (Bierschenk 2008; Olivier de Sardan 2008), l'analyse des règles est appréhendée en termes d'*écart* entre les règles officielles et les pratiques concrètes des acteurs, entre ce qui *devrait être* (le formel) et ce qui *est* (l'officieux). Les réflexions s'accordent à distinguer les règles codifiées, générales, impersonnelles qui ne « précisent aucun type particulier de comportement » des règles *pragmatiques* que les acteurs mobilisent pour rendre « efficaces » leurs actions. Si le paradigme de l'écart est central dans l'analyse des règles, il me semble qu'il y a lieu de relire

³ L'analyse de Abdourahamane se fonde sur la coïncidence entre les changements à la tête de l'Etat et ceux à la tête de la Cour suprême entre 1993 et 1999. Au cours de cette période, le Niger a connu trois chefs d'Etat et autant de présidents de la Cour suprême.

⁴ Cf. décret n° 2007-390-10 du 24 septembre 2007

⁵ « Déboulochage du système Maty », Journal *Le Républicain*, n°792 du 27 septembre 2007, p. 5,

⁶ « Réaménagement du personnel de la justice sur l'ensemble du territoire », Journal *La Roue de l'Histoire*, n° 317 du 26 septembre 2007

⁷ « Redorer le blason de la justice », Journal *La Griffé*, n° 229 du 1^{er} octobre 2007.

⁸ Voir *Le Nouvel Observateur* sur le site : www.tempsreel.nouvelobs.com du 22 novembre 2007.

cet écart à la lumière de micro-situations d'interactions, circonscrites, « maîtrisables, à l'opposé des généralisations qui sont parfois déconnectées de la réalité »⁹. Affirmer qu'un service fonctionne sur la base de règles informelles ou que les acteurs mobilisent des règles pratiques pour atteindre des objectifs reste une attitude paresseuse tant qu'on ne parvient pas à donner les dimensions de cet informel. Nous envisageons, dans ce papier, de décrire les modalités d'expression de cet écart en nous focalisant sur l'élection au sein du conseil supérieur de la magistrature nigérienne.

L'élection, en tant que mode d'accès au statut de membre du conseil de la magistrature, présente un ensemble de spécificités ; autour de cette règle officielle les magistrats développent (et redéfinissent) entre eux un type particulier de rapports qui tendent à mobiliser ou à détourner le contenu de la règle. Par une approche ethnographique, nous entendons saisir le processus par lequel, autour de l'élection, des pratiques émergent, s'ancrent progressivement et réorganisent le fonctionnement du conseil de la magistrature.

L'ethnographie du conseil de la magistrature est une entrée pour comprendre le fonctionnement de la justice et de l'Etat. Elle permet d'intervenir sur la question de la capacité du conseil de la magistrature à faire appliquer ses décisions. Cette analyse sera mise en perspective avec les travaux de Bailey sur la mise en œuvre des décisions au sein des comités et des conseils (Bailey 1965).

La méthodologie

Pour le présent texte, nous avons utilisé plusieurs techniques de collecte des données : une recherche documentaire comprenant le dépouillement de la presse écrite, le recours à la littérature grise et aux textes de lois, des enquêtes multi-sites assorties d'une étude de cas. La revue de la presse a été complétée par des entretiens réalisés sur le lieu de travail des magistrats, à Niamey et à Zinder¹⁰. N'ayant pas un souci de représentativité statistique, nous avons rencontré tout magistrat susceptible de nous entretenir sur son expérience professionnelle personnelle, sur ses conditions de travail et sur la perception qu'il a de sa profession. Ce détour par les parcours professionnels a permis de saisir le fonctionnement réel du dispositif d'affectation et de nomination des magistrats. Disposant de telles données, il était plus aisé de procéder ensuite à la mise en perspective des discours avec l'organisation formelle que proposent les textes législatifs et réglementaires.

La démarche est centrée sur des « acteurs stratégiques » théoriquement identifiés pour leurs liens avec le dispositif de gestion de la carrière des magistrats. Il s'agit des *magistrats à la retraite ayant ou pas occupé des fonctions de responsabilité dans la justice, des ex-ministres de la justice, des magistrats actuellement en service.*

⁹ Olivier de Sardan, 2008 :

¹⁰ Nos terrains d'enquête sont le tribunal de grande instance hors classe de Niamey et le tribunal de grande instance de Zinder.

Le dispositif institutionnel des affectations

Avant de décrire le dispositif institutionnel qui organise la carrière des magistrats, il semble opportun de présenter quelques traits caractéristiques de la magistrature.

La magistrature nigérienne : organisation et recrutement.

Les magistrats sont regroupés en un corps judiciaire qui comprend les magistrats de l'administration centrale du ministère de la justice, des Cours, des tribunaux et juridictions qui leur sont rattachées. Le corps judiciaire s'étend aux magistrats placés en position de détachement, de disponibilité. Au cours de sa carrière, tout magistrat a vocation à être nommé à des fonctions de siège et de parquet.

La carrière des magistrats du parquet est contrôlée par leur autorité hiérarchique et le ministre de la justice. Par contre, en ce qui concerne les magistrats du siège, les nominations aux divers emplois sont faites par le président de la République, après consultation du conseil supérieur de la magistrature.

La magistrature nigérienne est jeune au regard de l'évolution de son effectif. Le premier magistrat a été formé en 1964. Au lendemain des indépendances, la formation des magistrats n'était pas véritablement au centre des préoccupations des autorités politiques. Jusqu'en 1974, le Niger n'avait formé que 7 magistrats. Cet effectif connaîtra une évolution pour atteindre 48 magistrats en 1988. A partir de 1989, la formation des magistrats devient une priorité ; la même année, 25 magistrats sont formés. Actuellement, on dénombre un peu moins de 300 magistrats. La fonction de magistrat est masculine. On dénombre moins de 10% de femmes dans le corps.

On note deux modes de recrutement dans la magistrature. On a le recrutement direct à l'issue d'un concours ouvert aux candidats titulaires d'une maîtrise en droit. Les candidats admis sont des auditeurs de justice. Ces derniers accomplissent un stage professionnel de 20 mois¹¹. Avant de commencer le stage, ils prêtent serment. L'aptitude des auditeurs aux fonctions judiciaires est constatée à la fin de la période de formation par l'inscription sur une liste de classement établie par ordre de mérite. Ils débutent leur carrière au premier échelon du 3^{ème} grade. A leur entrée dans le corps, les magistrats doivent signer un engagement décennal.

Le second mode d'accès à la profession est le recrutement latéral. Sur titre, sont recrutés des professeurs agrégés des facultés de droit ayant au moins cinq ans d'expérience, des personnalités ayant servi en qualité de conseillers d'Etat depuis au moins 5 ans, des personnalités nommées conseillers ou avocats généraux à la Cour des comptes ayant servi pendant au moins 5 ans. Le recrutement sur titre peut se faire au 3^{ème}, au 2^{ème}, au 1^{er} ou au grade exceptionnel.

Peuvent également être nommés sur titre magistrats du 3^{ème} grade 1^{er} échelon, les avocats et les notaires ayant exercé leur profession pendant 5 ans au moins en qualité de titulaire. Il en est de même pour les greffiers titulaires du diplôme de maîtrise en droit ayant exercé leur profession pendant 5 ans au moins après l'obtention du diplôme. Il faut noter que la nomination sur titre se fait suivant un quota ; le nombre ne peut dépasser le cinquième des vacances constatées dans le grade.

¹¹ Ce stage se compose de huit mois de formation théorique et 12 mois de stage pratique dans les juridictions. Les textes prévoient que les stages se prolongent par des séjours dans les cabinets d'avocats qui existent, pour la plupart, qu'à Niamey. Pour éviter les exclusions dont les auditeurs affectés à l'intérieur du pays seraient l'objet, les stages dans les cabinets d'avocat n'ont pas encore été mis en œuvre.

Lorsqu'ils sont intégrés dans le corps, les magistrats sont tenus de démissionner d'office de la profession ou du corps d'origine.

Le cadre normatif : protection de l'indépendance de la justice ?

La Constitution

Jusqu'en 1996, la justice avait toujours été considérée comme une « autorité »¹². C'est véritablement la constitution de 1996 qui la consacre comme « pouvoir indépendant du pouvoir exécutif et législatif »¹³. En son article 100, la constitution nigérienne de 1999 garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire en ces termes:

« Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi ».

Cette disposition qui reconnaît l'indépendance des juges est une protection de ces derniers contre les éventuelles influences du pouvoir politique dans les procédures judiciaires. Ils ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi lorsqu'ils sont amenés à dire le droit. Cette disposition est-elle extensible à la gestion de la carrière de des magistrats ? Le magistrat, notamment celui du parquet, peut-il réellement en toute sérénité dire le droit lorsqu'il doit requérir dans un sens contraire aux instructions qu'il reçoit de sa hiérarchie dont il dépend pour sa carrière ? Plusieurs auteurs qui critiquent cette disposition que l'on retrouve dans plusieurs constitutions des Etats africains estiment que « la soumission des juges à l'autorité de la loi » n'est valable que « lorsque ces derniers sont amenés à dire le droit ». L'article paraît restrictif et ne prendrait en compte l'indépendance des magistrats que sur le plan professionnel. Dans un numéro de la revue *Afrique contemporaine* consacré à la justice en Afrique, des spécialistes du droit voient dans cette disposition un simple appel à l'impartialité plus qu'une volonté d'assurer l'autonomie des magistrats (Du Bois de Gaudusson and Cognac 1990).

Devant les limites de la disposition soulignée plus haut, il faut alors se référer aux textes organiques qui sont plus explicites sur les questions d'affectation.

Le statut de la magistrature

La magistrature est régie par un statut « autonome » qui la décroche du statut général de la fonction publique. Théoriquement, ce statut soustrait les magistrats de l'influence du pouvoir exécutif. Expression légale de l'indépendance de la magistrature par rapport à l'exécutif et de la particularité de la magistrature par rapport à l'ensemble des agents de la fonction publique, ce statut précise les conditions de recrutement, d'avancement, la discipline, les droits et devoirs des magistrats. A la suite du statut, des décrets précisent les avantages matériels et sociaux des magistrats¹⁴. Du point de vue institutionnel, il est à noter que le secteur de la justice a connu peu de réformes. Le premier texte relatif au statut de la magistrature remonte à 1966, suivi par la suite de trois autres textes de cette période à 2007¹⁵. On notera que huit années séparent les textes de 1966 et ceux de 1974, 14 ans entre les ordonnances de 1974 et de 1988. Il a fallu attendre 19 ans depuis 1988 pour que la

¹² Voir les constitutions de 1959, 1989.

¹³ Cf. Constitutions de 1996 et 1999.

¹⁴ Le décret portant modalités d'application du statut autonome de la magistrature de 2007 est en cours d'adoption.

¹⁵ On a la loi 66-14 du 20 janvier 1966, portant statut de la magistrature, in *Journal officiel* n°3 du 1^{er} février 1966, p.51 ; l'ordonnance 74-15 du 23 août 1974 ; l'ordonnance 88-01 du 7 janvier 1988 et la loi 2007-05 du 22 février 2007.

magistrature évolue vers un nouveau statut, entré en vigueur en février 2007. Ce qui donne en moyenne un changement de statut environ tous les 13 ans.

L'évolution du statut de la magistrature n'est sans doute pas déconnectée des dynamiques politiques intervenues à la tête de l'Etat. De l'indépendance à 1966, le Niger avait une magistrature à l'état embryonnaire¹⁶. Ce qui explique une reconduction tacite du statut de la magistrature hérité de la colonisation. Lorsque le Niger accède à l'indépendance, des magistrats de carrière qui avaient servi pendant la période coloniale ont continué à exercer dans les juridictions, dans le cadre d'une convention relative à l'emploi du personnel judiciaire d'une durée de deux ans renouvelables¹⁷. Pour combler le sous-effectif des magistrats, l'Etat procédait à la désignation de fonctionnaires pour combler le déficit de magistrats. Cette pratique sera supprimée en 1979 (cf. arrêté n°15 –MJ du 30 avril 1979).

Le statut de la magistrature de 1974 est consécutif à la réorganisation de l'appareil judiciaire suite au changement de régime politique. L'instauration d'un régime militaire dit d'exception s'accompagne de la suppression de la Constitution ainsi que des institutions créées par celle-ci et le remplacement subséquent de la Cour suprême par une Cour d'Etat.

Le mouvement de démocratisation de la fin des années 1980 marque le retour à une vie constitutionnelle normale et à des réformes dans les institutions de l'Etat. Dans le domaine de la justice, la réhabilitation de la Cour suprême et la création de quatre chambres (Cour constitutionnelle, chambre judiciaire, chambre administrative, Cour des comptes). Cette période marque le début de la réaffirmation de la justice en tant que pouvoir autonome. On remarquera néanmoins que les dynamiques politiques intervenues entre 1988 et 2006 (conférences nationales, changements de la Constitution, changements de régimes politiques) n'ont pas eu d'impacts sur le statut de la magistrature.

Le statut précise l'organisation du corps de la magistrature. Cette organisation a connu des changements entre 1974¹⁸ et 2007, passant de 4 à 3 grades entre 1974 et 1988¹⁹, puis ramenée à 4 grades²⁰ avec la loi qui est actuellement en vigueur.

¹⁶ Le premier magistrat nigérien a été formé en 1974.

¹⁷ Cf. Journal officiel de la République du Niger, du 20 août 1959.

¹⁸ Voir décret n° 74-232 MJ du 30 août 1974 fixant les modalités d'application de l'ordonnance n° 74-15 du 23 août 1974 portant statut de la magistrature, in J.O. n° 17 du 1^{er} septembre 1974, p.632.

¹⁹ Art. 21 de l'ordonnance n°88-01 du 7 janvier 1988, in J.O. n°2 du 15 janvier 1988, p. 58.

²⁰ Le grade est le niveau d'avancement d'un fonctionnaire lui permettant d'occuper un poste donné. Les échelons correspondent à une position à l'intérieur d'un grade. Chaque échelon se caractérise par un taux de traitement déterminé.

Grades	Nombre d'échelons	Magistrats
Exceptionnel	2	Magistrats de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, présidents et P-G ²¹ des cours d'Appel, le secrétaire général du ministère de la justice, l'IGSJ, magistrats conseillers techniques du ministre de la justice
Premier grade	2	Autres magistrats des cours d'appel, le président de TGI H-C de Niamey, et le procureur de la République près ledit tribunal, les directeurs centraux de l'administration centrale du ministère de la justice, les inspecteurs des services judiciaires
Deuxième grade	4	Présidents et procureurs de la République des TGI autres que Niamey, les vice-présidents, le 1 ^{er} substitut et le doyen des juges d'instruction du TGI H-C de Niamey, les chefs de division de l'administration centrale du ministère de la justice
Troisième grade	7	Tous les autres magistrats non mentionnés plus haut

Source : Loi n° 2007-05 du 22 février, portant statut de la magistrature, pp.9-10

Les magistrats nouvellement intégrés occupent le 1^{er} échelon du 3^{ème} grade. Le temps nécessaire pour passer à un échelon supérieur est fixé à 2 ans (art.30). Ainsi selon ce principe, un magistrat nouvellement intégré doit passer 14 ans dans le 3^{ème} grade avant d'espérer passer au second grade. Les conditions d'évolution dans ce grade favorisent la stabilisation et permet le déroulement de carrière des magistrats nouvellement intégrés. L'avancement entre échelons est automatique. L'avancement au grade est conditionné par l'inscription au tableau d'avancement (art.49) ; il se fait après étude de dossiers par une commission d'avancement (*voir infra*).

Le passage de 3 à 4 grades est consécutif non seulement à l'accroissement du nombre de magistrats, mais aussi à l'élargissement de la carte judiciaire²². Dans la loi 2007-05 du 22 février 2007, la gestion de la carrière des magistrats apparaît sous trois grands aspects: le contrôle (art.3 et art.4), les nominations « ordinaires » (art.5, art.7), les nominations « exceptionnelles²³ » (art.9, art.10, art.11, art.12).

Le changement de statut observé dans la magistrature est lié, quant à lui, à plusieurs facteurs que le secrétaire permanent du conseil de la magistrature énumère ici: « la révision de l'organisation de la magistrature, la réorganisation de la justice, la révision de la composition du conseil, etc. ».

²¹ P-G : procureur général, IGSJ : inspecteur général des services judiciaires, TGI H-C : tribunal de grande instance hors classe, CSM : conseil supérieur de la magistrature.

²² La loi 2004-50 du 22 juillet 2004 réorganise la carte judiciaire en créant des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance. Au niveau des juridictions supérieures, on assiste à l'éclatement de la Cour de cassation en Cour de cassation, Cour des comptes et conseil d'Etat.

²³ Ces nominations sont liées au cas d'absence, de congés ou d'empêchement.

Les organes et les autorités de nomination : une organisation complexe et des missions ambiguës

La gestion de la carrière des magistrats est organisée autour de structures qui entretiennent entre elles des relations complexes. A l'intérieur de ces structures, des acteurs centraux, du fait de leur position, occupent une place importante dans le processus décisionnel.

Les organes de nomination et d'affectation

On distingue deux types d'organes: des organes directs et des organes indirects.

Les organes directs : des règles de fonctionnement statique dans un contexte judiciaire dynamique

1) Le conseil supérieur de la magistrature (CSM) : un organe politique ?

Institué par la loi de 1966²⁴, le conseil supérieur de la magistrature a connu plusieurs modifications avant de prendre sa configuration actuelle. Il est régi par l'ordonnance n° 99-41 du 23 septembre 1999, consécutive à plusieurs modifications législatives²⁵. Le président de la République en est le président. Le président de la Cour suprême assure la vice-présidence. Il comprend également le ministre de la justice, le président de la chambre judiciaire de la Cour suprême, un député élu par le bureau de l'Assemblée ; une personnalité désignée pour 2 ans par le président de la République, choisie parmi les personnes reconnues pour leur compétence juridique et leur honorabilité et âgée d'au moins 40 ans; sept magistrats dont quatre du 3^{ème} grade, deux du 2^{ème} grade, et un du 1^{er} grade, élus pour deux ans. Il faut préciser que les magistrats sont élus parmi ceux qui exercent les fonctions de siège²⁶.

Sur les 13 membres qui composent le conseil, 9 sont des magistrats, 3 membres représentent le pouvoir exécutif (le président, le ministre, la personnalité désignée par le président) et un représentant le pouvoir législatif (le député élu par ses pairs). Dans un conseil fonctionnant à chambre unique, on peut s'attendre à ce que le député soit élu au sein de la mouvance politique au pouvoir et majoritaire à l'Assemblée nationale. Le député issu de la majorité parlementaire est plus enclin à défendre le point de vue de l'exécutif auquel ce dernier est lié par le biais du parti politique dont il est issu. Dans la réalité on voit bien une bipolarisation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. On note l'absence de la société civile et, officiellement, des syndicats. Tous les membres n'ont pas le même statut. On a des membres permanents (le président, le vice-président) et des membres non permanents (les magistrats élus pour un mandat de deux ans et la personnalité désignée par le chef d'Etat).

²⁴ Loi n° 66-009 du 20 janvier 1966 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature, in *Journal officiel de la République du Niger*, du 1^{er} février 1966, p. 48. Les magistrats « représentants leurs pairs » sont désignés pour deux ans par le président de la République et non élus par leurs pairs.

²⁵ Modification de l'ordonnance 93-002 du 15 septembre 1993, modifié par la loi 94-002 du 11 février 1994 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du CSM. Le secrétariat assure la permanence du CSM. Les attributions du secrétaire permanent sont définies par l'arrêté n°38/MJ, portant attributions du secrétariat permanent du CSM, in J.O. n°19 du 1^{er} octobre 1999, p. 878

²⁶ Les conseils supérieurs de la magistrature du Mali et du Bénin présentent des configurations différentes. Au Mali on retrouve des magistrats de l'administration (le directeur national de l'administration de la justice, l'inspecteur de services judiciaires, le directeur national de la fonction publique et du personnel). Au Bénin, les procureurs généraux près la Cour suprême et près la cour d'appel ainsi qu'un magistrat du parquet siègent en tant que membres.

Organe de gestion de la carrière des magistrats du siège, le conseil de la magistrature (CSM) en est également l'organe de discipline. Il se réunit sur convocation du président de la République qui en fixe l'ordre du jour²⁷.

2) La commission d'avancement et l'inscription au tableau d'avancement

Une commission d'avancement est chargée de dresser et d'arrêter les tableaux d'avancement ainsi que la liste des magistrats aptes à passer à un grade supérieur (art. 35).

Présidée par le président de la Cour de cassation, la commission est commune aux magistrats du siège et du parquet. Des magistrats de l'administration centrale y siègent également. Le nombre des membres de la commission est passé de 5 à 10 entre 1988 et 2007 en raison de l'éclatement de l'ancienne Cour Suprême en plusieurs cours autonomes (Cour de cassation, conseil d'Etat, Cour des comptes) dont les présidents sont devenus membres de droit de la commission d'avancement.

Les membres de la commission d'avancement ne sont pas élus par leurs pairs mais nommés par décret du président de la République, sur proposition du ministre de la justice²⁸. Le mode de désignation de ces derniers les met sous le contrôle de l'autorité qui les nomme, notamment l'exécutif. Intervenant dans le processus de nomination, le ministre de la justice dispose d'une marge d'appréciation personnelle pour décider de qui peut être proposé. Dans un contexte où le pouvoir politique cherche à dominer la justice, la désignation des membres de la commission est une ressource très importante que détient le pouvoir exécutif. Ce mode de désignation est une source de politisation de la commission. Dans le choix des membres, il reste indéniable que le ministre désignera prioritairement dans sa clientèle les magistrats qui font preuve de loyauté à son égard. Le mode de désignation des membres fait de la commission un organe politique indéniable mobilisable à l'encontre des magistrats qui ne feraient pas le jeu du politique : Les magistrats évoquent régulièrement « le blocage » de leur avancement au grade. Le fonctionnement de la commission d'avancement est précisé par un décret d'application du statut de la magistrature²⁹.

Art. 3 : ‘‘lors de l'envoi des notices..., les autorités chargées de la notation adressent au ministre de la justice des propositions en vue de l'inscription sur le tableau d'avancement ou sur la liste d'aptitude’’

L'inscription au tableau d'avancement est une prérogative du ministre de la justice, le rôle de la commission n'étant que de faire des propositions. La commission se prononce sur la base *des notes (voir infra, p.21)*, des différentes appréciations sur la valeur morale et professionnelle du magistrat et des pièces versées dans son dossier (art.54). Peuvent être proposés pour avancement, les magistrats justifiant de 2 ans effectifs au dernier échelon du grade auquel ils appartiennent. Les décisions de la commission sont prises à la majorité des membres : en cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante. Le nouveau statut de la magistrature apporte une précision de taille sur la question d'avancement en son article 47 :

« L'avancement au grade a lieu selon les critères d'ancienneté et de mérite au profit des magistrats inscrits au tableau d'avancement ».

L'application des critères de mérite et de l'ancienneté est conditionnée par l'inscription au tableau d'avancement. Par ailleurs, tous les candidats inscrits ne sont pas assurés d'avancer au grade supérieur. L'avancement se fait selon le nombre de places

²⁷ Art. 6 et 7 de la loi 94-002.

²⁸ On peut lire par exemple le décret n°84-83/PCM/MJ du 3 mai 1984 portant nomination des membres de la commission d'avancement des magistrats, in JORN n° 10 du 15 mai 1984, pp. 369-370.

²⁹ Décret d'application de la loi de 88-01 du 7 janvier 1988.

disponibles. Ces places sont déterminées en fonction des départs à la retraite et des avancements dans le corps. On ignore à l'état actuel de notre recherche si les places disponibles font l'objet d'une large communication dans le corps.

La décision d'inscrire les magistrats au tableau d'avancement est déterminée par quatre critères qui constituent les « règles officielles » d'affectation et de nomination: l'ancienneté, les notes, l'appréciation sur la valeur morale et professionnelle, les dossiers individuels des magistrats.

Les organes indirects: les « missi dominici³⁰ » du pouvoir exécutif

Un certain nombre de structures extérieures au dispositif de gestion de la carrière des magistrats fournissent des éclairages aux autorités de nomination. C'est le cas de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), structure directement placée sous le contrôle du ministre de la justice. L'inspection se fait selon deux procédures. Chaque année, l'inspection établit un programme de suivi des juridictions du pays, programme qu'elle a d'ailleurs toujours du mal à réaliser « faute de moyens ». Le second type d'inspection est ponctuel et mis en marche par le ministre. L'inspecteur des services judiciaires est saisi par le ministre afin de vérifier des plaintes éventuelles contre un magistrat. Les rapports d'inspection sont assortis de recommandations transmises directement au ministre de la Justice. Ces rapports constituent une source d'informations concernant les magistrats mis en cause et sont, au besoin, utilisées dans le cadre des affectations aux postes de responsabilité.

L'inspection générale des services judiciaires entretient des rapports d'extériorité avec le dispositif de gestion de la carrière des magistrats. Il n'en demeure pas moins que les rapports d'activité de cet organe fournissent au ministre de la justice des « éclairages » utiles dans les décisions d'affectation. Le fait que l'inspecteur ne peut pas s'auto-saisir limite les marges d'autonomie de cette institution.

Des canaux informels d'informations

L'inspection des services judiciaires n'est pas l'unique source d'informations sur les magistrats. A côté de celle-ci, des plaintes contre les magistrats sont enregistrées à partir de canaux non officiels. Les justiciables, le plus souvent par le biais des leaders politiques locaux, adressent régulièrement à la direction des affaires judiciaires et à la présidence de la République des plaintes concernant des magistrats. Ces plaintes informelles ou les « écho » sont quelquefois considérées dans le cadre de la notation ou des affectations de magistrats. Les propos d'un ancien secrétaire général du ministère de la justice nous renseignent sur cette procédure assez particulière.

« Lorsque le ministre présente son projet à la présidence ; là-bas aussi, ils reçoivent des plaintes sur les magistrats. Le projet est confronté avec les plaintes. Si par exemple, on a dit telle ou telle chose sur tel magistrat et qu'on le voit proposé à la tête d'une juridiction, son cas fait l'objet de débat. Parfois le projet du ministre est court-circuité par un contre-projet de la présidence » (magistrat au ministère de la justice).

Des plaintes peuvent faire l'objet d'un traitement administratif officiel. Dans la chaîne du traitement de la plainte, coexistent un côté informel et un côté formel. Dans un premier temps, la plainte est informelle lorsqu'elle est adressée aux responsables de la magistrature. A la sortie, son traitement devient bureaucratique, formel par l'éventuelle mobilisation de l'inspection. Le cheminement est décrit par un responsable du Conseil de la magistrature.

« Les plaintes que nous recevons ne sont pas inscrites aux dossiers des magistrats. Quand la présidence reçoit des plaintes, elles nous renvoie cela pour vérifier la véracité des faits ».

³⁰ En France au Moyen Age, des inspecteurs royaux étaient chargés de visiter les provinces du royaume pour surveiller l'administration et les autorités locales et pour faire respecter le pouvoir royal.

Les autorités de nomination : détenteurs de pouvoirs multiples

Ces autorités se composent, outre du Président de la République et du ministre de la justice, des chefs de juridictions.

Les présidents et les procureurs des tribunaux

Les présidents des tribunaux et les procureurs représentent les premiers maillons d'une longue chaîne de notation. Les notes qu'ils attribuent aux magistrats relevant de leur ressort sont déterminantes dans le processus d'inscription au tableau d'avancement. Elles servent de base à l'appréciation des chefs des juridictions supérieures (Cour d'appel, Cour de cassation, etc.). On peut de ce fait soutenir que la carrière du magistrat se joue dans l'appréciation de son supérieur hiérarchique immédiat (le président du TGI auquel il est rattaché) qui est à même d'apprécier le « comportement général » de celui-ci.

En plus de notes, le magistrat a besoin de monter à l'audience pour exprimer la mesure de ses connaissances juridiques. Déterminant dans la carrière du magistrat, le passage à l'audience est un pouvoir que détiennent, dans les juridictions de base, le président et le procureur. Ce sont ces derniers qui ont en charge la répartition des audiences ; ils veillent également au respect du calendrier de roulement des magistrats. Ce sont les passages à l'audience qui permettent d'apprécier la valeur professionnelle réelle des magistrats, critère fondamental dans l'avancement.

Les présidents et les procureurs des tribunaux ont donc, entre leurs mains, deux types de moyens pour intervenir sur le déroulement de la carrière des magistrats de leur ressort : la répartition des audiences et la notation des magistrats. Au siège, le président dispose d'une marge d'appréciation personnelle pour confier ou dessaisir un magistrat d'un dossier. Le fait, par exemple de ne pas confier la présidence d'une audience à n'importe quel juge rend compte du pouvoir de sélection dont dispose le chef de juridiction. La sélection sert à évaluer celui qui est capable d'« assurer la police d'audience ». De plus, la loi autorise le président de juridiction à « dessaisir » un magistrat « pour une bonne administration de la justice ». Il faut souligner néanmoins qu'au niveau des juridictions du siège le dessaisissement intervient dans des situations assez rares. Par contre au parquet, du fait du principe de l'indivisibilité, un substitut peut à tout moment être désigné pour remplacer son collègue lorsque pèse sur ce dernier des soupçons de ne pas poursuivre dans le sens voulu par son procureur. Ces formes de connivences sont plus manifestes dans le cas des dossiers dits sensibles ou à enjeux politiques importants.

Les procureurs généraux près les cours d'appel

Tous les mois, les procureurs de la République sont censés transmettre aux procureurs généraux des notices relatives aux affaires pénales. Ces notices servent d'indicateurs pour apprécier la charge de travail dans les parquets. Une copie des notices est également transmise au ministère de la justice où elles permettent à la direction des affaires judiciaires (DAJ) de produire des statistiques judiciaires. Les notices permettent également d'apprécier la célérité avec laquelle les dossiers sont traités dans les juridictions.

A côté des notices, les procureurs reçoivent également des comptes-rendus d'audience qui permettent d'apprécier la qualité des jugements rendus dans les tribunaux de grande instance. Après chaque audience, un compte-rendu est adressé au procureur de la République qui, à son tour, le transmet au procureur général. Les comptes-rendus d'audience fournissent des renseignements sur le traitement des affaires par les juridictions inférieures. Ces renseignements portent sur la procédure suivie (citation directe, réquisitoire introductif,

flagrant délit), l'identité du prévenu, la qualification de l'infraction et la décision rendue par le tribunal. A partir de ces informations, le Procureur général apprécie la qualité de la décision rendue et, au besoin, il saisit la chambre d'accusation de la cour d'appel.

Au regard des dossiers que lui transmettent les procureurs de la République (les notices mensuelles et les comptes-rendus d'audience) de son ressort, le procureur général dispose sur les juridictions de son ressort, d'une masse d'informations quantitatives et qualitatives. Ces dossiers constituent sur le plan administratif une source importante pour une éventuelle évaluation des juridictions. Au plan qualitatif, les suites données aux dossiers fournissent des renseignements sur « la valeur professionnelle » des magistrats. Sur ce point, la qualification de l'infraction constitue un élément déterminant dans l'appréciation des compétences techniques des magistrats. Centralisant les notices mensuelles et les comptes-rendus d'audience, les procureurs généraux sont des acteurs importants dans l'appréciation des magistrats de leur ressort. Ils en sont conscients et n'hésitent à pas à l'exprimer:

« ...A ce niveau, dit un procureur général, nous savons ce que vaut chacun [des magistrats] ; nous dressons nos rapports que nous envoyons au ministère. Mais ce que le ministre en fait, ça c'est autre chose » (procureur général à la cour d'appel).

Les rapports qu'adressent les procureurs généraux au ministre vont alimenter les dossiers individuels de chaque magistrat. Le ministre y fait recours au moment des affectations ou de l'inscription au tableau d'avancement.

Le processus d'appréciation de la valeur professionnelle des magistrats fait apparaître une zone grise où collaborent le siège et le parquet. En effet, bien que relevant du ministère public – donc de l'exécutif –, les procureurs généraux sont régulièrement en contact avec le siège par le biais des comptes-rendus d'audience. Les comptes-rendus d'audience apparaissent dans l'organisation des juridictions comme le maillon qui contribue à briser le cloisonnement entre le parquet et le siège. En même temps, ils représentent un canal par lequel le pouvoir politique dispose d'informations sur les magistrats exerçant dans les différentes juridictions du pays. La centralisation de ces données au niveau de la direction des affaires judiciaires, relevant directement de la tutelle du ministre de la justice renforce le pouvoir de contrôle de ce dernier sur les magistrats.

Les procureurs de la république disposent d'informations « techniques » susceptibles de crédibiliser ou de discréditer les magistrats de siège. Du fait de leur position stratégique, les procureurs de la république font souvent l'objet de sollicitations par des présidents de Cour d'appel lorsqu'il faut noter « objectivement » les magistrats.

« En réalité, vous savez, on prend attache avec le parquet pour la notation des magistrats du siège. Le procureur général connaît mieux que nous (siège) les compétences des magistrats » (ancien président de la cour d'appel de Zinder)

Au niveau de la Cour d'appel la division fonctionnelle entre le parquet le siège n'est respectée que dans les limites des textes. La réalité montre que les chefs de cours recourent à des formes d'organisation interne pour gérer la carrière des magistrats. La pratique observée à la cour d'appel de Zinder est singulière et ne peut être transposée à l'ensemble des juridictions du pays. Cette pratique montre à quel point ceux qui sont censés faire respecter la distinction entre parquet et siège prennent les devants pour « redéfinir » localement les relations professionnelles. Le cas de la cour d'appel de Zinder révèle une forme de « co-gestion » administrative des magistrats entre le siège et le parquet. Cet aspect reste une piste à approfondir avec le cas de la cour d'appel de Niamey.

Les « règles officielles » d'affectation et de nomination

Ce qui caractérise les règles officielles dans le champ de l'action public, fait remarquer Olivier de Sardan, c'est leur codification et leur formalisation (Olivier de Sardan, 2008 :4). Les règles officielles sont prescriptives (Goffman 1973). Elles sont impersonnelles et expriment une caractéristique fondamentale de la bureaucratie de l'Etat, pour reprendre l'expression de Weber (Weber 2006). Leur contenu est assez large et peut renvoyer aux lois, aux conventions, aux règlements intérieurs, aux procédures administratives, etc. Ce que nous convenons d'appeler « règles officielles » d'affectation renvoie aux critères d'évaluation et d'appréciation de la compétence des magistrats tels qu'ils ressortent du statut de la magistrature³¹. Ces critères constituent les "principes" qui sont censés régir le déroulement de la carrière des magistrats. Il s'agit de l'ancienneté, des notes, de l'appréciation morale et professionnelle et enfin des dossiers individuels.

L'ancienneté : un critère critiqué

L'ancienneté est officiellement un critère fondamental dans la gestion de la carrière des magistrats. Elle détermine l'avancement et la prise de rang dans le grade³². L'ancienneté reste, ces dernières années, le critère le plus critiqué par la majorité des magistrats. En principe, dans un grade donné, l'ancienneté reste le critère déterminant pour confier un poste de responsabilité aux magistrats. Dans la distribution des responsabilités à la tête des juridictions, l'ancienneté devrait être de mise. Les magistrats ne manquent pas aujourd'hui de déplorer la manipulation fréquente de ce critère. Il est utilisé comme un moyen de domination. Si du fait de l'ancienneté les magistrats occupent des postes de responsabilité, ils se rapprochent également des instances politiques de décisions (tel que les présidents de Cours et le ministre de la justice).

La notation : une procédure entre objectivité et subjectivité

Les notes des magistrats sont produites suivant une longue chaîne d'appréciation. Au bout de la chaîne se trouvent le ministre de la justice pour les magistrats du ministère public et le président de la Cour de cassation pour les juges du siège³³. Le ministre et le président de la Cour de cassation se prononcent au vu des appréciations et notations formulées par les hiérarchies inférieures.

Chaque niveau procède par déduction. Au ministère public, les notes qu'attribue le ministre sont déduites des notes et appréciations faites par le procureur de la République ou le procureur général. Plus proches des substituts, les procureurs sont mieux placés pour apprécier « objectivement » la valeur morale des ceux-ci. Au ministère public, en effet, les magistrats entretiennent des rapports directs avec la hiérarchie chargée de gérer leur carrière.

³¹ Le rapport des magistrats à ces critères n'est pas pris en compte par le présent chapitre. Cet aspect fera l'objet d'un traitement dans une autre partie de ma thèse en cours de rédaction.

³² Art. 24 : « les magistrats prennent rang entre eux dans chaque grade d'après la date et l'ordre de leur nomination dans le grade et, s'ils ont accédé au grade le même jour, d'après leur ancienneté dans le corps ou à défaut d'après l'âge.

Selon l'article 47 du statut de la magistrature: « l'avancement au grade a lieu selon les critères d'ancienneté et de mérite au profit des magistrats inscrits au tableau d'avancement ».

³³ Les magistrats du ministère public de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, des Cours d'appel et autres juridictions sont notés par le ministre de la justice au vu des appréciations et notations formulées par les procureurs généraux et les procureurs de la République dont ils relèvent (art. 45).

La carrière des magistrats est déterminée par la nature des relations que ces derniers entretiendront avec leurs supérieurs hiérarchiques. Ces rapports hiérarchiques construisent et entretiennent des réseaux personnels à l'intérieur desquels se développent des opportunités de négociation. On peut comprendre aisément le degré d'influences que peuvent subir les magistrats du parquet vis-à-vis de leur hiérarchie. Cette dépendance structure les interactions entre le ministre et ses procureurs d'une part, et entre les procureurs et les substituts d'autre part, ce qui donne au pouvoir exécutif une capacité de contrôle plus importante sur les magistrats.

Dans les juridictions du siège, le système de notation transite par les présidents des juridictions. En tant qu'autorité administrative, ces derniers apprécient, sur le plan administratif et en ce qui concerne leur comportement, les magistrats du siège du ressort de la juridiction qu'ils président.

L'appréciation morale et professionnelle

Selon l'article 44 du statut de la magistrature, avant le 1^{er} juillet de chaque année, doit être adressée au ministre de la justice une notice concernant chacun des magistrats en poste. Cette notice contient une note calculée sur 20, une appréciation motivée et des renseignements sur la valeur professionnelle et morale du magistrat. La note constitue un des moyens d'appréciation du mérite.

Parallèlement aux « critères communs » relatifs au comportement général, les critères de la notation sont définis selon les spécificités des fonctions exercées par les magistrats, les tâches des magistrats du siège, du parquet et de l'instruction n'étant pas identiques. Après avoir fait mention de ses appréciations sur le magistrat, le supérieur hiérarchique immédiat attribue une note sur 20. La fiche est par la suite transmise à la hiérarchie supérieure qui, à son tour, appréciera le magistrat.

Fiche de notation des magistrats

ELEMENTS D'APPRECIATION

1. critères communs à tous les magistrats	Appréciations (encadrer le qualificatif correspondant)
Comportement général	Excellent-correct-mauvais
Sens des responsabilités	Elevé-acceptable-insuffisant
Sens de l'organisation	Méthodique-satisfaisant-désordonné
Disponibilité	Permanente-relative-insuffisante

2. critères spécifiques aux magistrats du parquet	Appréciations (encadrer le qualificatif correspondant)
Appréciation de l'opportunité de poursuite	Réfléchie-impulsive-inexistante
Rythme de traitement du courrier pénal et de règlement des dossiers	Rapide-acceptable-lent
Expression orale	Aisée-concise-confuse
Contrôle de la détention	Régulier-irrégulier-absent
Rédaction	Précise-correcte-confuse

3. critères spécifiques aux juges de siège Autres que les juges d'instruction	Appréciations (encadrer le qualificatif correspondant)
Raisonnement	Clair-précis-superficiel
Rédaction	Précise-correcte-confuse
Autorité	Excessive-forte-conciliante-absente
Recherche de la conciliation	Dynamique- excessive-inexistante

4. critères spécifiques aux juges d'instruction	Appréciations (encadrer le qualificatif correspondant)
Rythme de traitement des dossiers d'information (instruction-règlement)	Rapide-acceptable-lent
Esprit d'investigation	Remarquable-développé-insuffisant
Visites des établissements pénitentiaires	Régulière-irrégulière-absente

5. critères spécifiques aux magistrats de l'administration centrale	Appréciations (encadrer le qualificatif correspondant)
Rythme de traitement du courrier	Rapide-acceptable-lent
Connaissance de ses attributions	Approfondie-acceptable-insuffisante
Esprit d'initiative	Développé-acceptable-insuffisant
Rédaction	Précise-confuse-acceptable

Appréciations d'ensemble ou observations particulières du supérieur hiérarchique immédiat :

Note du supérieur hiérarchique : (sur 20)

	Note sur 20	Observations
1. président de la Cour suprême, procureur général près la Cour suprême, administration de détachement		
2. ministre de la justice		
3. président du conseil supérieur de la magistrature		

**Proposition d'inscription au tableau d'avancement ou sur la liste d'aptitude
(à remplir par l'autorité chargée de la notation)**

--

Les critères contenus dans la fiche de notation appellent des interprétations. On peut noter que les notes attribuées par les supérieurs hiérarchiques immédiats sont les plus informées. En effet, partageant le même espace de travail, les supérieurs disposent davantage d'éléments pour "évaluer" les magistrats placés sous leur responsabilité. Ils « se connaissent ». Cette expression est régulièrement utilisée dans le cercle des magistrats pour

exprimer le degré d'interconnaissance professionnelle entre ceux-ci. Cette interconnaissance se construit dans les juridictions à travers les nombreuses discussions informelles ou les échanges relatifs aux questions de droit. Cette interconnaissance se construit également à partir des échos qui leur parviennent sur l'issue des audiences auxquelles les magistrats ont participé, etc. Dans un tribunal de grande instance, l'attribution d'une note est facilitée par l'interconnaissance entre le chef de la juridiction et les autres magistrats.

Le processus de notation devient de moins en moins fondées sur des informations concrètes à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie judiciaire. Les présidents des cours d'appel et de la Cour suprême n'ont pas de contacts directs et réguliers avec les magistrats qui exercent dans les juridictions inférieures. Ceux-ci se basent sur les notes attribuées par les présidents de ces juridictions ainsi que sur « la qualité » des jugements que ces magistrats auront eu à rendre. A ce niveau, la fréquence des appels dont sont frappées les décisions du magistrat est un indicateur dont disposent les présidents de cours d'appel pour se faire une idée de la valeur professionnelle du magistrat. C'est à ce niveau que les comptes rendus d'audience, transmis systématiquement au parquet général des cours d'appel, servent de base pour apprécier les magistrats.

Le processus de notation allie critères "objectifs" et une part non négligeable de subjectivité. Commençons par l'appréciation du « comportement social », critère dont on reconnaît l'importance dans la magistrature. Comment le président d'un tribunal de grande instance peut-il apprécier le comportement social d'un magistrat d'instance exerçant dans une localité située à plusieurs dizaines de kilomètres ? Tout au plus, pourra-t-il apprécier son travail à partir des rapports mensuels qu'il reçoit de ce dernier. Les présidents de juridictions reçoivent des juges instructeurs les *notices numériques*, rapports mensuels qui donnent des indications quantitatives sur l'activité du cabinet d'instruction en précisant le volume de dossiers d'instruction reçus dans le mois, les actes posés, les dossiers sortis et ceux qui restent, ainsi que le nombre de détenus, etc. Cette situation soulève, au regard de la pertinence de certains critères, la question des usages réels de la grille de notation des magistrats. C'est à ce niveau que le recours « aux échos » est une pratique courante chez les chefs de juridiction. Dans le lot de plaintes que peuvent recevoir les chefs de juridiction, comment dissocier la réalité des délations ? Les informateurs des chefs de juridiction, confie un ancien président de tribunal de grande instance, présentent des statuts divers : les autorités administratives et politiques, les collègues du magistrat mis en cause, les justiciables, etc.

Les dossiers individuels

Chaque magistrat est « fiché » à partir d'un dossier qui contient, à jour, toutes les pièces intéressant sa situation professionnelle (fautes disciplinaires, sanctions, fiches de notation, etc.). Centralisés au niveau du secrétariat permanent du conseil de la magistrature, ces dossiers individuels constituent les outils d'appréciation pour l'avancement au grade.

Le dispositif d'affectation et de nomination des magistrats est complexe, tant au niveau de sa configuration qu'au niveau de l'articulation entre les différents segments qui le composent. La carrière des magistrats souffre de cette complexité car les relations ne sont jamais stabilisées une fois pour toutes. Le déroulement de la carrière des magistrats n'obéit pas seulement à une application stricte des règles officielles d'affectation décrites ici. La carrière se négocie. Le recours à la négociation suscite l'interrogation de savoir comment, en dépit de règles formelles, la carrière des magistrats en vient à être négociée ?

L'exercice que nous avons mené jusque-là consiste à décrire l'organisation du dispositif de gestion des carrières des magistrats. Dans le présent papier, nous décidons d'isoler un

segment de ce dispositif en vue d'en comprendre le fonctionnement concret. Le conseil de la magistrature offre un cas intéressant pour une telle mise en perspective.

Le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature (CSM)

A partir d'extraits d'entretiens collectés auprès de membres du conseil de la magistrature, nous tenterons d'en « construire une session ». Chaque session étant en elle-même une particularité variant au gré des enjeux du moment. Nous avons tenu, en recoupant plusieurs informations, à dégager des généralités du fonctionnement du conseil. Nous mettons aussi un accent sur les pratiques du « déroulement » du conseil.

Déroulement d'une session du conseil supérieur de la magistrature

Les difficultés financières ne permettant pas de tenir les deux sessions prévues par les textes, le conseil de la magistrature se réunit de façon annuelle ou une fois tous les deux ans. Le conseil n'a pas un budget propre, planifié à l'avance. Il fonctionne grâce à un budget « ad hoc » élaboré par son secrétaire permanent à la veille de la tenue des sessions. Ce budget est ensuite soumis à l'appréciation du président de la République qui, en cas de satisfaction, ordonne le décaissement des fonds nécessaires.

« Quand on va réunir le conseil, on fait un budget et on le soumet au président qui ordonne le décaissement », (SP du conseil)

Le secrétariat du conseil de la magistrature est logé dans les locaux du ministère de la justice et rattaché au cabinet du ministre de la justice³⁴. Le secrétariat permanent dépend pour son fonctionnement (communication, électricité, bureautique, etc.) du ministère. Le conseil de la magistrature est une structure purement administrative. Ayant rang de directeur national, le secrétaire permanent du conseil est noté par le ministre de la justice. Par contre, pour le financement de ses principales activités (la tenue des conseils), il dépend de la présidence de la République. Le manque d'autonomie de financement entrave l'indépendance de cet organe par rapport à l'exécutif. Comment fonctionne cet organe ? Pour mieux comprendre son fonctionnement, « observons » les séquences d'une session du conseil.

La phase de préparation : la grande discrétion

Une phase de préparation met en interaction le ministre de la justice et le président du conseil. Selon un délai prévu, le ministre de la justice soumet au président de la République les propositions d'affectation des magistrats (*projet d'affectations*). Lorsqu'il est saisi, le président se fait appuyer par ses conseillers juridiques pour étudier les propositions du ministre. Après avoir statué, le « staff » du président convient d'une date pour la tenue du conseil. Des correspondances sont adressées aux différents membres du conseil, par le secrétaire permanent, indiquant la date retenue.

L'ouverture des travaux : « on découvre l'ordre du jour »

Comme dans toutes les réunions officielles, les membres précèdent le président du conseil dans la salle. A son entrée, ce dernier procède aux salutations d'usage en serrant la main des membres. L'émotion est grande pour les tout nouveaux qui assistent pour la première fois aux travaux et qui, peut-être, rencontrent pour la première fois le président de la République. C'est le premier « choc du contact », confie un ancien membre :

« Imaginez un tant soit peu ce que vous pouvez ressentir, vous en tant qu'un « petit » magistrat, face à la plus haute autorité du pays qui vous serre la main avec la plus grande considération. C'est émouvant ! Déjà à cet instant vous êtes moralement « affaibli » et

³⁴ Décret n°2008-029/PRN/MJ du 31 janvier 2008 portant organisation du Ministère de la justice ; art.16 et 16

quelque soit la fougue avec laquelle vous étiez venu, vous lâchez du lest » (ancien membre du conseil de la magistrature).

Confortablement installés dans la salle de réunion de la Cour suprême, les membres du conseil ignorent encore les points de l'ordre du jour de la session. Quelques-uns ont eu des échos sur le projet d'affectation, mais sans avoir été saisis de façon officielle. Les décisions qu'ils seront amenés à prendre vont sceller la carrière de leurs pairs.

Le président de la Cour suprême présente un mot de bienvenue et donne la parole au président de la République qui développe "toujours" un thème particulier. La cérémonie d'ouverture se fait en présence des médias. Au terme du discours du président de la République, intervient une pause-café. Les journalistes se retirent et « on attaque les travaux », raconte X, membre du conseil de 1998 à 2003. C'est en réalité en ce moment que les membres prendront connaissance de l'ordre du jour de la session :

« Les projets [d'affectation] sont présentés sous forme de fascicules. Un fascicule pour les magistrats de l'administration centrale, un fascicule pour les magistrats exerçant dans les juridictions et un fascicule pour les magistrats de la Cour suprême », (X, ancien membre du conseil).

La discrétion sur les affectations est maintenue jusqu'à la distribution des projets d'affectation. Cette procédure fait l'objet de critiques de la part des membres du conseil:

« Normalement, les membres du conseil devraient avoir au préalable la proposition d'affectations avant la session, mais la pratique qui s'est instituée fait que c'est dans la salle qu'ils l'apprennent » (ancien membre du conseil de la magistrature).

Ce mutisme entretenu autour des projets d'affectations est une pratique instituée et non une règle officielle établie. On peut y voir une précaution prise par les autorités pour éviter la diffusion des affectations en vue. A l'inverse, une telle règle affecte les conditions du déroulement du conseil. Du fait de cette pratique, les membres du conseil n'ont pas eu le temps de préparer leurs observations avant de venir dans la salle. C'est dans la salle qu'ils sont amenés à préparer leurs observations et l'argumentaire par rapport au projet d'affectation proposé.

L'étude des dossiers

A., membre du conseil de 1999 à son départ à la retraite en 2005, décrit les procédures d'analyse des dossiers des magistrats proposés pour affectation :

« On passe nom par nom et on voit tous ceux qui sont proposés. On descend la liste des magistrats. On lit le nom du magistrat, on décide de l'affecter ou pas, On procède par "vote" à main levée ou dans les cas complexes, on fait le tour de table pour que chacun se prononce. Mais en présence du chef de l'Etat, les gens ne disent pas ce qu'ils pensent. Généralement, c'est ce qui se passe » (magistrat à la retraite, ancien membre du conseil de la magistrature).

Si par le passé, le faible nombre des magistrats pouvait justifier que les membres du conseil se prononcent dans la salle, il faut souligner que cette pratique présentera des limites au regard de l'accroissement de l'effectif des magistrats. Face aux propositions, les membres du conseil réagissent de deux façons. Il y a des affectations autour desquelles les membres s'accordent ; les décisions se prennent au vote à main levée. De l'autre côté, on a des affectations qui opposent les membres; pour ce genre d'affectations, les décisions sont prises à l'issue de débats.

L'environnement dans lequel se tiennent les sessions du conseil ne semble pas donner aux membres du conseil la sérénité nécessaire pour argumenter leurs décisions. La présence du président favorise une certaine retenue chez les membres du conseil. On peut dire que les

affectations se tiennent dans un environnement “contrôlé” du fait de la présence du président de la République. En plus du manque de sérénité consécutif à la présence du président, le mode de distribution de la parole renforce le repli des membres sur eux-mêmes.

« Quand on arrive au conseil, on constate qu’à part une ou deux personnes, personne ne discute. J’ai été membre de 1996 à 1998 et j’ai vu l’atmosphère. Ceux qui sont haut placés, qui sont membres de droit, qui sont à la Cour suprême, les présidents de chambres, c’est à peine s’ils objectent au président. Nous sommes les seuls ; d’ailleurs on nous qualifie d’*insolents* et le ministre de la justice nous coupe la parole chaque fois ! » (G, ancien membre du conseil).

La prise de parole au conseil est filtrée. Les membres du conseil doivent gérer une pesanteur liée à la présence du président de la République et au mutisme des anciens face aux décisions d’affectation. La prise de décisions offre une clé de lecture sur les rapports intergénérationnels entre les membres du conseil. Les points de vue des magistrats « haut placés » ne concordent pas souvent avec ceux des magistrats des grades inférieurs. Les affectations structurent les positions entre, d’un côté, les « magistrats haut placés » qui « objectent à peine au président » et de l’autre ceux à qui l’on donne à peine l’occasion de se prononcer. Le recours à la « technique du off »³⁵ qui s’appliquerait au jeunes magistrats, est prolongée par l’isolement de ces derniers et leur étiquetage. Ils sont perçus comme des « insolents ». Au cours des sessions du conseil se construit une certaine image du magistrat ; celle de contestataire et de l’insolent.

Les anciens magistrats, quelque peu nostalgiques, s’accordent pour soutenir que la situation actuelle observée au sein du conseil de la magistrature contraste avec le fonctionnement de cet organe d’il y a quelques décennies. Selon un ancien membre du conseil, ancien ministre de la justice, les décisions n’étaient pas viciées. Sur certains points, il était difficile d’avoir une position commune. Les discussions étaient houleuses :

« On discute à fond au point d’oublier parfois la présence du Président. C’est le cas sur la discipline (pour certains dossiers). Cela est rare et ça peut arriver 2 à 3 fois. Lorsque cela arrive, le président joue un rôle d’arbitre. Parfois aussi c’est quand on doit affecter un magistrat dans sa ville natale. On a eu un cas à Tahoua, à Zinder et Dosso. En ce moment, le conseil décide de maintenir le magistrat au poste qu’il occupe » (A., ancien membre du conseil).

En 2007, constate notre interlocuteur, la divergence de points de vue au cours des sessions du conseil semble être plus une exception qu’une règle. De son expérience de 2 mandats au conseil, A. affirme avoir connu au plus trois cas ayant suscité des débats entre les membres. Les débats n’interviennent que dans des cas où la discipline et le lieu d’affectation des magistrats est mise en cause. Ces deux cas de figure renvoient à deux types de règles : officielles et pratiques. Si la discipline est au cœur de tous les statuts de la magistrature et détermine l’affectation et la nomination des magistrats à des postes de responsabilité, le lieu d’affectation relève quant à lui des pratiques instituées. La prise en compte de l’origine géographique du magistrat peut également obéir à d’autres logiques comme l’affirme un autre ancien ministre de la justice :

« On a remarqué que Téra (localité située à l’ouest du Niger) était une localité qui bouffe ses juges. Ces derniers avaient toujours des problèmes avec les autorités politiques locales. J’ai dit comme c’est ainsi, on va y envoyer les fils de la localité. Et on a remarqué que ce sont eux qui sont restés plus longtemps » (S. ancien ministre de la justice).

Quoique n’apparaissant nulle part dans le statut de la magistrature, la référence au lieu d’affectation reste tout de même importante. La mobilisation de cette pratique est

³⁵ Dans le jargon journalistique, cette pratique consiste à couper la parole à un intervenant.

ambivalente. L'affectation dans la localité d'origine renvoie à deux types d'usages et à des logiques différentes. Dans le premier cas, cette pratique vise à soustraire le magistrat des influences politiques locales, dans le second cas, elle est présentée par l'ancien ministre de la justice comme « une solution de compromis »³⁶, c'est-à-dire une pratique non stabilisée. On peut remarquer que la pratique a connu une certaine évolution au regard des périodes auxquelles se réfèrent nos interlocuteurs. Le premier cas renvoie au début des années 2000, tandis que le second remonte à la fin des années 1970. L'idée centrale que l'on peut retenir de ces exemples, c'est que indépendamment des périodes, la référence à l'origine géographique comme critère pratique d'affectation a toujours été au centre du processus décisionnel au sein du conseil de la magistrature. De plus, en dépit de son usage courant, la pratique n'est pas institutionnalisée, ses usages ne sont pas non plus stabilisés : on peut la mobiliser dans une logique d'éloignement, donc de protection du magistrat contre les influences politiques de sa localité d'origine ou à l'inverse dans une logique de rapprochement à la localité.

Ces cas de figure apparaissent aussi au moment de décider de l'avancement au grade. Pour passer à un grade supérieur en effet, le magistrat doit justifier d'une bonne moralité, faire preuve d'intégrité et de probité. Ces valeurs étaient cardinales selon le discours de ce magistrat à la retraite et les discussions visaient à

«... éviter de confier la responsabilité d'une juridiction à des magistrats peu responsables. Et comme on se connaît tous, on sait ce que vaut chacun d'entre nous » (ancien ministre de la justice, magistrat à la retraite).

Les débats avaient pour but de préserver l'image du corps de toute forme de dégradation. La pratique a aujourd'hui changé et l'utilité même des débats est remise en cause. Elle n'est pas suivie d'effets immédiats, soutiennent certains magistrats, anciens membres du conseil :

« Dans sa composition, le CSM est dominé par l'exécutif. On peut soumettre les affectations au débat, mais dans tous les cas le dernier mot revient à l'exécutif. Il y a un déséquilibre dans la composition du CSM entre l'exécutif et le judiciaire. Dans notre système, vous savez le pouvoir est toujours le pouvoir ! » (magistrat au ministère de la justice).

Le discours des acteurs décrit quelques traits caractéristiques du fonctionnement du conseil de la magistrature. Ces derniers insistent sur l'environnement des sessions qui ne favorise pas les remises en cause des décisions d'affectation prises par le président de la République. Par ailleurs, l'ordre du jour et les décisions sont rédigés à l'avance et le conseil se tient de telle sorte qu'il donne aux magistrats de faibles marges d'action pour contester les décisions d'affectation.

Le recoupement des informations collectées auprès des différents magistrats permet de constater que l'environnement des sessions favorise le contrôle de la prise de parole. Les prises de position, parfois tranchées, sont révélatrices d'enjeux autour de la composition du conseil de la magistrature.

Les enjeux autour de la composition du conseil de la magistrature

Au début des indépendances, le CSM n'existait pas sous sa forme actuelle. D'un conseil composé de membres commis d'office, on est passé à un conseil dont la composition est devenue un véritable enjeu. Les entretiens avec les magistrats à la retraite retracent l'évolution de la composition du conseil. Dans les années 60-70, cet organe se composait de magistrats français, de magistrats de la Cour suprême et du ministre de la justice qui était représentant du gouvernement ou *commissaire du gouvernement*. Ceci dément l'idée que la

³⁶ Je reprends les propres termes de l'interlocuteur

création du conseil de la magistrature remonterait au début des années 90. Le mode d'accès est passé de la simple désignation à l'élection. Les enjeux nés du changement du mode d'accès au conseil se sont amplifiés suite à la création du second syndicat dans la magistrature. On observe une forte cristallisation des confrontations au sein du corps des magistrats pendant qu'on tente de donner un caractère institutionnel au mode de désignation des membres³⁷.

Devenir membre du conseil : « chaque grade a ses propres critères »

Si les textes définissent les conditions pour devenir membre du conseil, les magistrats se réfèrent à des critères internes aux grades pour désigner ceux qui doivent les représenter. Au niveau de la Cour suprême, les magistrats sont en nombre réduit et la sociabilité plus forte. La désignation des candidats se fait selon une logique consensuelle.

« C'est toujours un candidat qu'ils envoient. Ils s'entendent entre eux, et comme tout le monde se connaît, ça ne pose pas de problème ! » (magistrat au ministère de la justice).

Au deuxième grade (de la magistrature) également, comme « les magistrats se connaissent », le choix des candidats ne pose pas de problème. Le second grade est en nombre un peu plus important que celui du premier grade.

Le troisième grade rassemble, quant à lui, plusieurs promotions de magistrats qui restent loin de s'entendre lors de la désignation des candidats. Les magistrats ne partagent pas toujours le même avis sur les candidatures à proposer. Le nombre d'échelons (7 au total) crée de fait une hiérarchie entre les magistrats nouvellement intégrés et ceux qui se trouvent à la porte de l'avancement au grade supérieur. Dans le grade, « les candidats sont généralement choisis parmi les plus anciens », ce qui n'est pas représentatif des promotions qui y sont rassemblées.

Le 'processus électoral' au conseil : « l'intrusion du politique »

Les élections se déroulent en une journée et sur l'ensemble de la carte judiciaire. Les dates sont précisées par un arrêté du ministre. Une « commission centrale » est mise en place au ministère pour coordonner le déroulement des élections. Le secrétaire permanent du conseil de la magistrature en est membre de droit. Au niveau des tribunaux, ce sont les chefs des juridictions qui organisent le scrutin, aidés par « un comité ». A l'issue du déroulement des élections, les résultats sont systématiquement communiqués à la « commission centrale » pour procéder au décompte des voix. Pour la transmission des résultats, chaque chef de juridiction y va de son imagination.

« Moi, par exemple, quand j'étais à Bouza (département situé dans la région de Tahoua au nord du Niger), je communiquais les résultats par message-radio, à partir du centre de santé. Aujourd'hui, l'avènement de la téléphonie cellulaire facilite les communications » (magistrat au ministère de la justice).

Les magistrats recourent donc à des moyens extérieurs à leur service pour communiquer les résultats des élections. Les élections sont, pour l'essentiel, financées par les magistrats, sur les fonds générés par les cotisations syndicales. Les magistrats multiplient les initiatives en vue de trouver à l'extérieur du corps des partenaires qui acceptent d'appuyer

³⁷ D'autres sources confirment l'existence du CSM au début des années 1960. C'est le cas de la loi 66-014 du 20 janvier 1966 en son article 5 qui, faisant référence aux nominations des magistrats mentionne « ...en outre en ce qui concerne les magistrats du siège, après avis du conseil supérieur de la magistrature », Cf. JORN du 1^{er} février 1966, p. 51

partiellement les élections. Ces initiatives ont été satisfaisantes puisque depuis quelque temps, le corps bénéficie d'un appui extérieur.

« Par exemple, pour les dernières élections de septembre 2007, nous avons eu un appui de la BIA³⁸ », nous confie un magistrat au ministère de la justice.

L'organisation du processus électoral au sein de la magistrature révèle la nature des liens entre le pouvoir exécutif et la magistrature. Officiellement, l'exécutif n'intervient pas dans les élections, mais il met à la disposition des magistrats la logistique nécessaire. Il arrive que, pour les besoins de la campagne, les militants utilisent les biens de l'Etat (véhicules) pour les courses à l'intérieur de la ville.

Dans les faits, c'est l'exécutif qui centralise les résultats des élections à travers un comité d'organisation mis en place au ministère de la justice. Organe de supervision des élections, il revient en dernière instance à ce comité de "valider les résultats". Le comité représente un enjeu. A ce niveau, les risques d'instrumentalisation du comité ne sont pas absents.

« En 2007, aux élections du président du fichier électoral, le Siman a présenté un candidat qui a été parrainé par le ministre de la justice et la primature... pour la campagne ce magistrat a fait sa campagne sur l'étendue presque de tout le territoire avec véhicule 4X4 [accompagné de] gardes du corps. Et nous, notre candidat n'a pas quitté son bureau. Il était à la cour d'appel de Zinder, on lui a dit "ne t'en fait pas on te fait la campagne". Il a juste dépensé 3500f de carte pour appeler quelques personnes et puis ça s'arrête là et on a battu le candidat du gouvernement à plate couture. Il y avait 22 voix de différence, ce qui a fait que le ministre ne voulait pas publier les résultats ; il a attendu 3 jours. Il a fallu qu'on le menace. Le Saman a dit qu'il va convoquer une conférence de presse où il va mettre tout le système à nu, dire à la population voilà ce que le gouvernement entend faire de nos élections. Donc c'est en ce moment qu'il s'est résigné et on a publié le résultat le même jour de la menace » (magistrat au tribunal de grande instance hors classe de Niamey).

Les élections dans la magistrature ne constituent pas des garanties suffisantes de transparence et d'indépendance. Dans leurs rapports avec le ministre de la justice, le discours de notre interlocuteur révèle les « tactiques » que peut mobiliser le pouvoir exécutif pour contrôler le déroulement des élections et la diffusion des résultats. Il apparaît que l'exécutif intervient à deux échelles déterminantes du processus d'élection des membres. Il est présent dans la campagne à travers le financement d'un candidat et dans la manipulation des résultats issus des élections.

La recherche de voix : « avoir la sympathie des anciens »

A l'instar de ce qu'on peut observer pour les élections politiques, chaque magistrat candidat déploie sa stratégie de campagne. Une magistrate, ancien membre du conseil raconte sa démarche :

« Pour la campagne, il y a des gens qui m'ont approchée. Avant moi, il y avait une femme au sein du conseil ; mais elle était en fin de mandat et ne tenait pas à se présenter à nouveau. J'ai fait le tour des "anciennes" pour qu'au moins il y ait une femme dans le conseil. Ces dernières ont toute décliné la proposition et ont préféré que ce soit moi qui me présente. Alors j'ai accepté ».

La décision de la candidate fait ressortir un moment fort: la recherche de « base électorale ». Elle a pu avoir cette base auprès de ses collègues femmes. On peut remarquer une variable sous-jacente, mais qui n'est pas sans importance. La candidate s'est dans un premier temps, tournée vers les anciennes magistrates, comme pour rechercher leur aval. Le souci de représentativité des femmes au sein du conseil de la magistrature apparaît

³⁸ Sigle d'une banque de la place

comme le principal motif à la candidature de la magistrate. Dans un corps numériquement dominé par les hommes, les candidates ont de faibles chances de se faire élire, constate une autre magistrate :

« Les femmes sont en minorité. Les hommes ne votent pas pour nous. Je me suis présentée deux fois, sans succès » (magistrate à Niamey).

Le discours de notre interlocutrice révèle une division tacite de genre qui surgit au moment de choisir des représentants au Conseil de la magistrature. Les relations au sein du corps se caractérisent par une image ambiguë. Côté extérieur, la magistrature paraît homogène et unie. Les élections révèlent les conflits de genre internes au corps. Les relations entre magistrats sont loin d'être stables ; elles varient en fonction des événements marquant la vie du corps comme en témoigne le processus de choix des membres du conseil. Aussi, pour se faire élire membres du conseil, les candidats doivent compter d'abord sur « leur réseau », comme semble le dire cette candidate.

« Au moment de la campagne, j'ai informé mes collègues et j'ai fait le déplacement dans les juridictions de Niamey. On ne propose pas de programme. Les relations à plaisanterie ont été mobilisées. Il faut aussi dire que j'ai réussi à me faire une réputation auprès des anciens. Bien avant les élections, je n'hésitais pas à venir les voir chaque fois que j'avais des problèmes. Et donc cela a créé une sympathie auprès des anciens » (Z, magistrate).

Après les femmes, Z. se tourne vers ses collègues, prioritairement vers ceux de sa promotion. Les relations de travail deviennent alors un capital déterminant. Les relations professionnelles construites par notre interlocutrice avec « les anciens » seront reconverties en ressources politiques au moment des élections.

Au bout du compte, notre interlocutrice a été élue membre du conseil durant deux mandats successifs. Comme on a pu le constater, l'idée de « parrainage » est présente dans le processus d'élection des membres du conseil. Les « anciens » constituent une catégorie de magistrats influents dont il faut avoir le soutien, ce sont en quelque sorte les « grands électeurs » dont il faut avoir l'accord. Pour transformer les règles du jeu électoral en sa faveur, il faut miser sur ses réseaux personnels de relations à l'intérieur du corps.

Quelques caractéristiques du conseil de la magistrature

Une politisation des élections des membres

Les élections au sein du conseil sont politisées. J'emploie cette expression de « politisation » au sens où des factions, à l'intérieur d'une organisation sociale donnée, s'affrontent en vue d'accéder (à) et de jouer un rôle dans un processus décisionnel. Ces factions peuvent prendre des formes variées (partis politiques, syndicats, groupes de pressions, etc.).

Au sein de la magistrature, on retrouve cette politisation. En effet, le candidat ne peut pas compter uniquement sur ses propres ressources. Souvent il est le candidat d'une faction ou d'un syndicat qui l'a coopté ; ce qui limite la possibilité de candidatures indépendantes. Les candidats sont choisis par les syndicats pour s'assurer des postes au conseil de la magistrature. Les bureaux exécutifs des syndicats s'investissent dans la campagne pour défendre leur candidat. Un militant du Syndicat autonome des magistrats (SAMAN) situe le niveau d'investissement du syndicat dans les élections au conseil :

« ...cette force, on l'a démontrée il y a deux ans avec le renouvellement des membres du conseil. Le S-G du SAMAM (Syndicat autonome des magistrats du Niger, O.H.) s'est présenté à cette occasion. C'est la première fois qu'il se présentait, mais on l'a battu à plate couture et à cette occasion aussi il a été parrainé, il a fait campagne sur l'ensemble du territoire avec les moyens de l'Etat. Mais nous, la campagne s'est limitée au téléphone. Ce

sont les sections qui prennent le relais, on ne dépense aucun franc presque et tous nos candidats ont été élus » (magistrat militant du SAMAN).

L'investissement du syndicat dans l'élection des membres du conseil se manifeste à travers une mobilisation générale autour des candidats qu'il parraine. Les élections au conseil donnent lieu à des confrontations entre les deux syndicats de la magistrature. Parfois, derrière les élections se jouent des luttes de positionnement du pouvoir exécutif au niveau du conseil, à travers l'appui que ce dernier apporte à certains candidats. En somme, l'exécutif n'est pas en marge du processus électoral des membres du conseil. Lieu de confrontations entre syndicats, les élections au conseil apparaissent comme un lieu de positionnement du pouvoir exécutif en vue d'avoir un contrôle sur les attributions de cet organe, à savoir la gestion de la carrière des magistrats du siège. L'enjeu que représente le conseil pour l'exécutif, c'est d'avoir des magistrats acquis dans le cadre des projets d'affectation que l'exécutif sera amené à proposer.

En somme, la politisation du conseil recouvre deux aspects non exclusifs l'un et l'autre. Une *politisation syndicale* liée aux luttes de représentativité des syndicats au sein de l'organe de gestion de leur carrière et une *politisation du fait du pouvoir exécutif* qui cherche à s'appuyer sur un syndicat pour avoir des relais au sein du conseil. Le mécanisme de « verrouillage » du système de gestion de la carrière des magistrats participe de la stratégie du pouvoir exécutif.

La transformation du mode d'accès au conseil

La politisation des élections au conseil n'est pas un phénomène isolé. Elle s'inscrit dans un processus général de transformation du mode de désignation des membres. Ce mode passe de la nomination d'office au mode électoral jugé plus représentatif au sein du conseil de la magistrature.

« Avant, les membres étaient désignés d'office. On a lutté pour qu'on soit représenté et qu'on puisse choisir certains de nos représentants », (militant du SAMAN).

Les changements intervenus dans le mode de choix des membres du conseil de la magistrature est l'aboutissement de luttes syndicales caractérisées par un « bras de fer » avec le pouvoir exécutif. Il a permis de donner un caractère plus institutionnel au mode d'accès au conseil.

« ...on a lutté pour avoir ça. Au début ça marchait parce que le pouvoir politique, depuis la conférence nationale jusque sous Baré (président du Niger de 1996 à 1999, O.H.), n'engageait pas de bras de fer avec les magistrats... » .

La force des obédiences politiques

Enfin la politisation du conseil est un reflet du phénomène général de la politisation de l'administration publique. Elle renvoie à une forme particulière du « clientélisme » que décrivent les travaux consacrés à l'Etat africain contemporain (Bayart 1989; Médard 1991), clientélisme qui engendre chez les fonctionnaires africains des formes nouvelles de comportement que Olivier de Sardan appelle « culture bureaucratique » (Olivier de Sardan 2001). Les magistrats ne font plus de tabou autour des affiliations politiques de bon nombre de leurs collègues. Les luttes entre partis politiques ont gagné le corps et trouvent à travers l'élection des représentants au sein des organes de la magistrature un terrain d'expression.

« Je suis désolée de vous le dire, le corps est très politisé. Il y a des groupes d'obédience MNSD, PNDS et CDS³⁹. Et je mets quiconque au défi de me prouver le contraire... » (magistrate à Niamey).

Appartenir à un groupe d'obédience politique est une ressource qui renforcerait les chances de se faire élire au conseil. Ces appartenances politiques s'expriment lors des affectations comme le souligne un magistrat au tribunal de grande instance hors classe de Niamey :

« ...aujourd'hui, dès qu'il y a des affectations en vue, les magistrats alertent leurs états-majors politiques ».

Comme le laissent apparaître les entretiens que nous avons eus, ce sont les magistrats qui vont vers le politique, à la recherche d'une quelconque couverture. L'affiliation politique est présentée comme la recherche « d'abri », d'une sorte de protection politique par les magistrats menacés de sanctions disciplinaires dans le corps.

« ...ces magistrats sont pris en engrenage. Sur la plupart d'entre eux pèsent des menaces parce qu'ils auraient des casseroles, parce qu'ils se reprochent quelque chose que le ministre voudrait utiliser » (Magistrat au tribunal de grande instance de Niamey).

Entre certains magistrats et les partis politiques se sont développées des relations d'échange qui appellent obligations pour les deux parties. Le politique assure la protection des magistrats en leur évitant des sanctions disciplinaires ; en retour il leur réserve des traitements de faveurs dans les nominations.

³⁹ MNSD : mouvement national pour la société de développement, PNDS : parti nigérien pour la démocratie et le socialisme ; CDS : convention démocratique et sociale.

Conclusion

Le dispositif des affectations : une organisation et un fonctionnement complexes

Le contrôle du dispositif des affectations par le pouvoir politique s'exprime à la fois sur un plan institutionnel et sur un plan pratique. Le *contrôle institutionnel* s'opère à travers les prérogatives conférées au politique par les textes de lois. Le politique intervient ainsi sur le fonctionnement des organes chargés de la gestion des carrières des magistrats, sur la nomination des membres pour les animer et le financement de leurs activités. La centralisation des informations judiciaires au niveau des procureurs généraux, de l'inspection des services judiciaires et de la direction des services judiciaires constitue également une source de contrôle aux mains du pouvoir exécutif. Le monopole de contrôle est également revendiqué à travers des pratiques non institutionnalisées qui visent à manipuler les procédures de choix des magistrats au sein de ces organes.

L'analyse du dispositif institutionnel des affectations révèle une facette de la complexité des relations entre « les pouvoirs qui composent l'Etat » ou qui représentent l'Etat. Partant de la séparation des pouvoirs politique et judiciaire, on note que magistrats et autorités politiques interagissent par chevauchement entre compétitions et arrangements autour des questions d'affectation. Ces chevauchements renforcent l'instabilité des règles officielles de gestion de la carrière des magistrats. La composition du principal organe de gestion des carrières des magistrats est de ce point de vue un terrain où s'observent aisément ces « ambiguïtés relationnelles ». La représentativité au conseil devient l'enjeu qui structure les relations entre les deux pôles de pouvoir.

Nombre d'études ethnographiques se sont focalisées sur le détournement des règles pour expliquer le caractère dysfonctionnel des systèmes administratifs, notamment dans les pays du sud. La manipulation des règles est généralement observable à partir des interactions concrètes entre fonctionnaires et usagers autour de la délivrance des services publics (Darbon 2001; Blundo 2003; Olivier de Sardan 2004). Dans ces travaux, les usagers sont placés au cœur du détournement des règles officielles d'accès aux biens et services publics. Le cas du conseil de la magistrature permet de saisir les mécanismes à l'œuvre dans le processus de « désétatisation » des règles d'affectation et de nomination des magistrats. En d'autres termes, les règles officielles ne constituent pas l'unique système de référence lorsqu'il s'agit d'affecter ou de nommer un magistrat.

Dans le cadre des affectations au sein de la magistrature, il n'y a pas de services ou de biens à pourvoir, mais des postes c'est à dire des prestiges et des assises sociales à (re)distribuer dans un corps professionnel et dans l'appareil de l'Etat. Il y a également les acquis de la profession à conserver, tels que définis par les statuts. Le cas particulier de la gestion des carrières montre que l'Etat (pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire) qui délimite le cadre institutionnel de ses services en est lui-même un transgresseur. Celui-ci devient un acteur central dans le processus de transformation du dispositif de gestion de la carrière des magistrats. Le fonctionnement du dispositif se transforme, mais « de l'intérieur ». Ces changements peuvent être perçus comme une nécessité de transformation « d'en bas » de règles officielles peu adaptées à l'évolution récente du contexte de la justice liée aux divisions syndicales, à l'origine sociale des magistrats et aux modes de désignation des membres des organes chargés de gérer la carrière des magistrats.

Essai d'analyse politique du Conseil supérieur de la magistrature à la lumière de Bailey

Le fonctionnement du CSM invite à deux niveaux de lecture : on remarque que si les conditions d'accès au conseil se démocratisent à travers le vote en ce qui concerne le choix

des représentants des magistrats, son fonctionnement reste encore dominé par la méthode du consensus.

Taille du comité et processus décisionnel : une réalité transposable au CSM.

Selon Bailey, la taille de ‘l’organisation’ sociale (comité villageois) déterminerait le processus décisionnel. Plus réduit est l’effectif des membres, plus la tendance vers le consensus s’impose comme mode de décision. Sur ce plan, les réflexions de Bailey peuvent s’étendre au conseil de la magistrature. En effet, à l’instar des comités que décrit Bailey, les décisions des membres du conseil de la magistrature ne sont pas soumises au vote. Les affectations se décident par «avis» conformes des membres. Proche de la notion «d’unanimité» qu’utilise Bailey (Bailey 1965) pour analyser le processus de prise de décisions au sein de comités ruraux qu’il a étudiés en Inde, cette procédure mérite qu’on s’y arrête un peu.

‘‘One explanation may lie in the social relationship which the councillors have with those whose affairs are managing’’ (Bailey 1965: 5).

Les relations sociales sont d’autant plus fortes que les membres du comité sont en nombre réduit. Cette assertion se vérifie dans le cas du CSM dont les membres entretiennent des relations d’interconnaissance entre eux, mais également avec les autres magistrats dont ils décident la carrière.

Mise en œuvre des décisions : les limites du modèle de Bailey

Bailey (1965: 9) souligne: ‘‘If the decision is implemented by a separate executive, it becomes much more difficult for the disgruntled minority to block it’’⁴⁰.

On remarquera que Bailey oppose une minorité mécontente, mais incapable d’entraver (bloquer) la mise en œuvre des décisions prises en conseil à une majorité qui a carte blanche pour appliquer les décisions. En mettant en relation ‘‘organe exécutif’’ et influences de la minorité, on constate que le schéma de Bailey se trouve inversé dans le cas du conseil de la magistrature nigérienne. En effet, on a dans la magistrature d’un côté une majorité constituée des magistrats et une minorité représentant l’exécutif en la personne du ministre de la justice. L’une des caractéristiques que présente le CSM, c’est que les décisions prises par les magistrats sont mises en œuvre par une instance qui leur est extérieure, notamment le pouvoir exécutif. Les magistrats ont des capacités limitées pour empêcher l’exécution des décisions issues du conseil. Le pouvoir exécutif de son côté a la possibilité, pour faire appliquer ses décisions, de mobiliser une diversité de ressources situées à l’extérieur du conseil. Ces ressources, l’exécutif peut les trouver auprès du syndicat non représenté au conseil. Aussi, pour que les décisions du conseil soient appliquées, conformément à leurs attentes, les magistrats sont-ils tenus de coopérer avec l’exécutif.

Dans le cas du CSM, nous nous retrouvons en face d’une majorité (les magistrats), mais d’une majorité sans pouvoir d’exécution. Ce n’est donc pas – contrairement au schéma de Bailey – la majorité qui exécute les décisions, mais une minorité de membres du conseil. La faiblesse de la ‘‘majorité’’ à faire appliquer les décisions du conseil est aussi renforcée par les divisions internes au corps liées aux positions dans l’appareil judiciaire. Les magistrats se déclinent en « hauts magistrats » qui sont plus proches de l’exécutif pour leur promotion et en « magistrature du bas » dont les liens hiérarchiques à l’exécutif ne sont pas directs.

⁴⁰ ‘‘Si les décisions sont mises en œuvre par une instance exécutive séparée, il devient beaucoup plus difficile pour la minorité mécontente de bloquer cette mise en œuvre’’

Je pense que le cas du CSM étudié ici est plus complexe que les conseils et comités qu'étudie Bailey. La dichotomie minorité/majorité sur laquelle il fonde son analyse me paraît moins pertinente pour comprendre, au sein du CSM, les enjeux autour de l'exécution des décisions. Par contre, le cas du CSM montre qu'il est plus pertinent de voir le type de pouvoir que représente chaque membre au sein du conseil. Dans notre cas, on a le pouvoir exécutif représenté par le ministre de la justice et le pouvoir judiciaire en la personne des magistrats. C'est dans la pratique l'exécutif qui, en fin de compte, a le contrôle de la carrière des magistrats.

A l'intérieur du conseil, les possibilités de recours en cas de non respect des avis du conseil par l'exécutif sont limitées, limitant de ce fait les possibilités pour une majorité quoique mécontente d'entraver l'exécution des décisions issues du conseil de la magistrature. Les magistrats ont de ce fait une faible capacité d'influence sur le fonctionnement du dispositif qui gère leur propre carrière. Ces constats empiriques ouvrent sur des interrogations nouvelles, à savoir ce que veut dire "indépendance de la magistrature".

Références bibliographiques

- Abdourahamane, I. 2005. "Justice et consolidation démocratique au Niger", in Quantin (ed.), *Gouverner les sociétés africaines, acteurs et institutions*, 177-201, Paris: Karthala.
- Abécassis, F. and Ardisson, D. 1995. "Les magistrats égyptiens: variations sociales sur le modèle de l'Etat".
- Badara, F. 2003. "Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics, pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique ", *Revue électronique Afrilex*, n°3.
- Bailey J. F. 1965. "Decisions by Consensus in Councils and Committees, with special Reference to village and local Government in India", in Banton (ed.), *Political Systems and the Distribution of Power*, London: Tavistock.
- Bailey, J. F. 1971. *Les règles du jeu politique, étude anthropologique*. Paris: Presses universitaires de France.
- Bayart, J. F. 1989. *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*. Paris.
- Bierschenk, T. 2008. "Do we need an (this?) anthropology of the state? texte présenté au colloque de l'Université d'été du Lasdel, "socio-anthropologie et science politique face à l'espace public africain: pour un dialogue productif": 1-16.
- Bierschenk, T. 2008 (in press) "The every-day functioning of an African public service: Informalization, Privatization and Corruption in Benin's Legal System", *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*.
- Blundo, G. 2003. "Négocier l'Etat au quotidien: agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise", *Etats et acteurs émergents en Afrique*, 153-173. Paris:Karthala.
- Boucobza, I. 2003. "Italie : indépendance du parquet. Le cas de l'opération *Mani Pulite*", *Revue Mouvements des idées et des luttes*, 4, (n°29): 36-40.
- Cadiet, L. and Richer, L. 2003. *Réforme de la justice, Réforme de l'Etat*. Paris: PUF.
- Charle, C. 1993. 'Etat et magistrats:" Les origines d'une crise prolongée", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96-97: 39-48.
- Christin, A. 2008. *Comparutions immédiates, enquête sur une pratique judiciaire*. Paris: La découverte.
- Cottrell, J. 1985. "The Work of a Nigerian Magistrate's Court", *Journal of african law*, 29: 25-37.
- Crozier, M. and Friedberg, E. 1977. *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*. Paris: éditions du Seuil.
- Darbon, D. 2001. 'De l'introuvable à l'innommable: les fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques", *Revue Autrepart*, n°20: 27-42.
- Deléan, M. 2007. *Qui veut la mort du juge d'instruction*. Les carnets de l'info.
- Du Bois de Gaudusson, J. and Cognac, G. (eds.) 1990. *La justice en Afrique*. Paris: *Revue Afrique contemporaine, numéro spécial*, n°156.
- Fillon, C., Boninchi, M., et al. (eds.) 2008. *Devenir juge, mode de recrutement et crise de vocation de 1830 à nos jours*. Paris: Presse universitaire de France.
- Friedberg, E. 1993. *Le pouvoir et la règle, dynamique de l'action organisée*. Paris: éditions du Seuil.
- Garapon, A. 2003. *Les juges, un pouvoir irresponsable?*, Paris: éditions Nicholas-Philippe.
- Goffman, E. 1973. *La mise en scène de la vie quotidienne, les relations en public*. Paris: les éditions de minuit.
- Ioannis, A. G. e. 2003. *Juger en Amérique et en France*. Paris: Odile Jacob.

- Madhuku, L. 2002. "Constitutional Protection of the Independence of the Judiciary: A Survey of the Position in Southern Africa", *Journal of african law*, 46, (2): 232-245.
- Médard, J.-F. 1991. *Etats d'Afrique noire*. Paris : Karthala.
- Migdal, J. and Schlichte, K. 2005. "Rethinking the State" in *The Dynamics of States, the Formation and Crisis of State Domination*.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2001. "La sage femme et le douanier, cultures professionnelles locales et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest", *Autrepart*, 20: 61-73.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2004. "Etat, Bureaucratie et Gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone", *Politique africaine*, n°96: pp. 139-162.
- Olivier de Sardan, J.-P. 2008. 'A la recherche de normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique', Niamey.
- Roussel, V. 2002. *Affaires de juges, les magistrats dans les scandales politiques en France*. Paris.
- Royer, J.-P. 2001. *Histoire de la justice en France*. Paris: presse universitaire de France.
- Tidjani Alou, M. 2001. "La justice au plus offrant", *Revue Politique africaine*, 83: 59-78.
- Truche, P. 2001. *Juger, être jugé: le magistrat face aux autres et à lui-même*. Paris: Fayard.
- Tuffery-Andrieu, J.-M. 2007. *La discipline des juges : les Mercuriales de Daguesseau* LGDJ.
- Weber, M. 2006. 'Bureaucracy', in Gupta (ed.), *The Anthropology of the State, A Reader*, 49-70. Malden, Blackwell.
- Willemez, A. V. L. 2007. *La justice face à ses réformateurs*. Paris: presse universitaire de France.