



Association Nigérienne de lutte contre la Corruption

Section de Transparency International

**EVALUATION DU SYSTEME NATIONAL
D'INTEGRITE (SNI)**

République du Niger

Janvier 2011

EVALUATION DU SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE 2010

REPUBLIQUE DU NIGER

Informations préliminaires

Auteur du rapport : Monsieur IDRISSA ALICHINA KOURGUENI, Économiste Démographe, Consultant Principal

Coordonnateur de l'étude : Monsieur BOUREIMA GADO, Secrétaire aux Relations Extérieures de l'Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (ANLC)

Remerciements

Cette étude n'a été possible que grâce à l'assistance et à la collaboration de nombreuses personnes et institutions. Il faudrait donc rendre à César ce qui appartient à César. L'auteur voudrait exprimer ses sincères remerciements et toute sa gratitude à toutes celles et à tous ceux qui, de près ou de loin, ont participé au processus d'organisation de cette étude sur le Système National d'Intégrité (SNI) au Niger.

Liste des personnes interrogées

Professeur Tidjani Mahamane Alou, Doyen de la Faculté des Sciences Économiques et Juridiques (FSEJ) de l'Université Abdou Moumouni (UAM) de Niamey, le 26 février 2010

Monsieur Soly Abdourahamane, Magistrat à la retraite, Ancien Procureur de la République, Ancien Procureur près de la Cour Suprême, Ancien Secrétaire Général et Ancien Ministre de la Justice, le 25 février 2010

Madame Adama Saliah, Secrétaire Général Adjointe du Gouvernement, le 15 février 2010

Monsieur Marou Amadou, Président du Front Uni pour la Sauvegarde de la Démocratie (FUSAD), le 01 mars 2010

Monsieur Boubacar Sabo, Conseiller à la Commission des Affaires Générales et Institutionnelles (CAGI) de l'Assemblée Nationale du 15 décembre 2009 au 24 mai 2010

Monsieur Souley Adji, Enseignant Chercheur à l'Université Abdou Moumouni (UAM) de Niamey, le 07 mars 2010

Monsieur Hassane Hodi, Magistrat, Président de la Chambre des Comptes à la Cour Suprême, le 07 mars 2010

Monsieur Ibrahim Nomao, Membre de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), le 17 février 2010

Monsieur Abdoulaye Djibey, Directeur la Modernisation des Services Publics au Ministère de la Fonction Publique, le 05 mars 2010

Monsieur AbdoulKader Amadou Naïno, à la Loterie Nationale, le 05 mars 2010

Monsieur Ousmane Toudou, Journaliste, Directeur de la Radio ANFANI, Ancien membre du Conseil Supérieur de la Communication (CSC), le 07 mars 2010

Monsieur Nassirou Sabo, Coordonnateur de l'Équipe d'Appui au Programme de Bonne Gouvernance et de Croissance Mieux Repartie (EAGC), le 15 mars 2010

Monsieur Inoussa Dambadji, Expert Bonne Gouvernance au Programme de Bonne Gouvernance et de Croissance Mieux Répartie (EAGC), le 17 mars 2010

Monsieur Elhadji Lawaly Chaibou, Secrétaire Général de la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat du Niger (CCIAN), le 17 mars 2010

Monsieur Chaffi Balarabé, Directeur des Organisations Non Gouvernementales (ONG.) et des Associations de Développement (AD) au Ministère du Développement communautaire et de l'Aménagement du Territoire (MDC/AT), le 16 mars 2010

Sigles et Abréviations

| | |
|------------------|---|
| A.N : | Assemblée Nationale |
| ANDDH : | Association Nigérienne de Défense des Droits de l'Homme |
| ANDP : | Alliance Nigérienne pour la Démocratie et le Progrès |
| ANEPI : | Association Nigérienne des Éditeurs de la Presse Indépendante |
| ANLC : | Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (ANLC), Section de Transparency International (T.I) |
| CCN | Conseil Consultatif National |
| C.S : | Cour Suprême |
| CAB/PM : | Cabinet du Premier Ministre |
| CAGI : | Commission des Affaires Générales et Institutionnelles de l'Assemblée Nationale |
| CCAIN : | Chambre de commerce d'Artisanat et d'Industrie du Niger |
| CDS : | Convention Démocratique et Sociale |
| CENI : | Commission Électorale Nationale Indépendante |
| CSC : | Conseil supérieur de la Communication |
| DGPN : | Direction Générale de la Police Nationale |
| F.N.I.S : | Forces Nationales d'Intervention et de Sécurité |
| FAN : | Forces Armées Nationales |
| FSEJ : | Faculté des Sciences Economiques et Juridiques |
| FUSAD : | Front Uni pour la Sauvegarde des Acquis Démocratiques |
| G.N : | Gendarmerie Nationale |
| LONANI : | Loterie Nationale du Niger |
| M.J/GS : | Ministère de la Justice, Garde des Sceaux |
| MAE/C : | Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération |
| MAT/DC : | Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire |
| MDN : | Ministère de la Défense Nationale |
| MEF : | Ministère de l'Économie et des Finances |
| MFP/T : | Ministère de la Fonction Publique et du Travail |
| MI/D : | Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation |
| MNSD : | Mouvement National pour la Société de Développement |
| P.J : | Police Judiciaire |
| PM : | Premier Ministère |
| PNDS : | Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme |
| PRN : | Présidence de la République du Niger |
| SGG : | Secrétariat Général du Gouvernement |
| SNI : | Système National d'Intégrité |
| T.I : | Transparency International |
| UAMD : | Université Abdou Moumouni Dioffo de Niamey |

Table des matières

| | |
|--|---------|
| Objectifs et Méthodologie | 7-8 |
| A propos de l'évaluation du SNI | 9-11 |
| Synthèse Générale | 12-21 |
| La République du Niger | 22-24 |
| La Corruption au Niger | 25-26 |
| Les Actions de lutte contre la Corruption | 27-30 |
| Le Système National d'Intégrité | 31-32 |
| 1. Le pouvoir législatif | 33-44 |
| 2. Le pouvoir Exécutif | 45-52 |
| 3. Le pouvoir Judiciaire | 53-62 |
| 4. L'Administration publique | 63-70 |
| 5. Institutions et Autorités chargées du respect de la loi | 71-77 |
| 6. La Commission Electorale Nationale Indépendante | 78--84 |
| 7. La Médiature | 85-87 |
| 8. La Cour des Comptes | 88-94 |
| 9. La Haute Autorité de Lutte contre la Corruption | 95-96 |
| 10. Les Partis Politiques | 97-105 |
| 11. Les Medias | 106-115 |
| 12. la Société Civile | 116-121 |
| 13. le Secteur Privé | 122-129 |
| Sources et références | 130-135 |

I OBJECTIFS ET METHODOLOGIE

Les objectifs spécifiques de l'évaluation du SNI du Niger

Les objectifs spécifiques de cette évaluation du SNI du Niger sont :

1. Contribuer à la création d'une base de données de départ pour l'évaluation du fonctionnement de principales Institutions du Niger ou Piliers en charge de la lutte contre la corruption et constituant le Système National d'Intégrité (SNI) ;
2. Contribuer à l'évaluation du fonctionnement de chacun de différents Piliers de ce SNI et de leurs interrelations, ainsi qu'à l'évaluation des contraintes auxquelles chacun des Piliers fait face ;
3. Contribuer au renforcement des capacités des membres de l'ANLC, pour mieux les outiller dans leur mission ;
4. Disposer d'un instrument actualisé, pour l'élaboration d'un plan d'actions et de plaidoyer pertinent et efficient pour la lutte contre la corruption au Niger ;
5. Contribuer, à la fin de la transition actuelle qui prend fin au 1^{er} semestre 2011, à la création d'un large front de lutte contre la corruption au Niger. En effet, les principaux organes de la transition politique actuelle, notamment le Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSR) et le Conseil Consultatif National (CCN) se sont donnés, comme principales missions, la création d'un environnement favorable à la restauration et à la consolidation de la démocratie, ainsi qu'à l'assainissement politique et économique.

Méthodologie de l'évaluation du SNI au Niger

La démarche de cette évaluation du SNI au Niger a reposé principalement sur trois (3) axes : une recherche et une étude documentaires des principaux textes législatifs et réglementaires concernant l'organisation, les missions et attributions, les rôles et les relations au sein et entre les institutions chargées de la lutte contre la corruption au Niger ; une recherche et une exploitation des programmes et rapports d'activités de ces institutions, ainsi qu'une recherche et une exploitation des rapports de différentes études et autres recherches réalisées dans ce domaine ces dernières années ; des entretiens avec certains acteurs ou informateurs clés du SNI du Niger pour recueillir leurs observations, leurs remarques et leurs appréciations sur le fonctionnement du SNI ; une collecte des données et d'informations complémentaires, auprès de certains acteurs clés du SNI, par des enquêteurs et enquêtrices, afin d'évaluer l'accès à l'information pour différentes catégories de populations au Niger.

L'évaluation du SNI du Niger, qui a démarré en juillet 2009 avec l'atelier méthodologique organisé à Berlin fin juillet 2009 par Transparency International (T.I), avait véritablement pris de l'ampleur au Niger avec la tenue de l'atelier national de lancement, en début novembre 2009. Cependant, la recherche documentaire avait elle commencé dès le mois d'août 2009. Certains entretiens avec des informateurs clés ont été réalisés en décembre 2009. Il faut cependant le souligner, tous les travaux de cette évaluation du SNI du Niger ont été fortement perturbés par la situation sociopolitique du Niger, notamment le référendum controversé organisé par l'ancien Président de la République Mamadou Tandja, le 04 août 2009, jusqu'au coup d'état militaire intervenu le 18 février 2010. Ce coup d'état militaire a entraîné la dissolution de plusieurs Institutions de la République et la création de nouvelles Institutions, notamment au niveau de l'Exécutif, du législatif, du judiciaire, des médias. Les différents événements sociaux, politiques et économiques, que le pays a traversés d'avril 2009 à février 2010, ont donc eu un impact considérable sur l'évaluation du SNI du Niger.

Cette situation de troubles est une caractéristique particulière du Niger qui, depuis son indépendance le 03 août 1960, soit depuis près de cinquante (50) ans, est secoué par de nombreuses crises sociopolitiques.

II A PROPOS DE L'ÉVALUATION DU SNI

Présentation de l'évaluation du SNI

De nombreuses études ont souligné que la corruption constitue aujourd'hui une des principales contraintes au développement économique, à cause notamment des dysfonctionnements de l'activité économique, en particulier les effets négatifs sur la croissance économique qu'elle induit (Mauro, 1995 ; Méon et Sekkat, 2005). Le phénomène est présent dans tous les pays, mais il est plus profondément enraciné dans le monde en développement. La corruption recouvre plusieurs formes dont la plus visible est qu'une partie non négligeable des ressources, prévue pour des actions d'amélioration des conditions de vie des populations, soit détournée de ses véritables objectifs. Ces ressources servent à faire des « dons », des « cadeaux », des « pots-de-vin », des « bakchichs » ou de la « cola traditionnelle », afin d'obtenir des marchés publics ou privés, de rendre ou de postuler à des services, etc. Ce qui consacre la déliquescence générale des institutions. La corruption est tellement répandue (dans les pays sous-développement en général et en Afrique en particulier), que le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BIRD) reconnaissent que la réforme préalable à toute politique de développement est la mise en place des structures de lutte contre toutes les formes de malversations. Actuellement, ces institutions conditionnent l'aide internationale au respect des critères de la bonne gouvernance (la liberté d'expression et la responsabilité des gouvernants, la stabilité politique, l'efficacité du gouvernement, la qualité du contrôle, le respect des lois et la lutte contre la corruption). Le développement durable de nombreux pays pauvres est donc tributaire de leur détermination en matière de lutte contre la corruption. Or, pour combattre un phénomène, il faut bien connaître ses racines, ses causes, ainsi que toutes les conséquences qu'il engendre. C'est la principale justification des évaluations du Système National d'Intégrité (SNI), qui sont réalisées dans différents pays.

Selon Transparency International (T.I), le Système National d'Intégrité (SNI) comprend les Institutions fondamentales ou « Piliers » qui contribuent à l'intégrité, à la transparence et à l'obligation redditionnelle dans la société. Lorsqu'il fonctionne correctement, le SNI contribue à la lutte contre la corruption comme part d'un combat plus large contre l'abus du pouvoir, les délits de commission et de concussion sous toutes ses formes.

Le concept de SNI a été élaboré et promu par Transparency International (T.I) comme faisant partie de l'approche holistique de la lutte contre la corruption. S'il n'existe pas de plan directeur pour un système efficace de prévention de la corruption, il existe par contre un consensus international toujours croissant relatif aux caractéristiques apparentes qui marchent le mieux pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité. Les études pays sont basées sur une évaluation de la qualité des institutions concernées par tout le système anti-corruption.

Les objectifs des évaluations des SNI

Le but des évaluations des SNI est de mesurer le Système National d'Intégrité (SNI) sur le plan théorique (lois et dispositions réglementaires) et sur le plan de la pratique (la mesure dans laquelle cela fonctionne). A travers ces évaluations, Transparency International (TI) vise à présenter un aperçu global des Systèmes Nationaux d'Intégrité (SNI) provenant des pays de toutes les régions du monde. Ces évaluations présentent aussi bien les repères, permettant de mesurer les évolutions futures dans ces pays, qu'une base de comparaison au sein d'un groupe donné de pays.

En matière d'établissement de repères, les évaluations offrent un point de départ pour identifier les domaines qui nécessitent une action prioritaire. Elles constituent également la base à partir de laquelle les parties prenantes peuvent évaluer les initiatives existant dans le cadre de la lutte contre la corruption. Les évaluations des SNI des pays contribuent à expliquer, par exemple, les piliers qui sont les plus solides et la mesure dans laquelle ces derniers peuvent se supporter mutuellement, ainsi que les facteurs qui contribuent à renforcer ou inhibent leur efficacité. Les évaluations des SNI des pays mesurent également les axes majeurs pour améliorer le système et les facteurs nécessaires pour soutenir l'élaboration globale du SNI.

Dans le cadre des comparaisons entre pays, les évaluations des SNI des pays créent une forte base empirique qui complète la compréhension du mode de gestion de pays ayant de bonnes ou

mauvaises performances. Au sein des régions où plusieurs pays évoluent dans un cadre politique, économique et social similaire, les résultats de évaluations peuvent créer une sorte de pression par les pairs, pour engager des réformes ou créer des opportunités en tirant des leçons de pays situés à des niveaux de développement similaires.

L'évaluation du SNI constitue pour Transparency International (T.I) un important outil de mesure. Elles complètent les indices et les enquêtes que réalise T.I, tels que l'Indice de Perceptions de la Corruption (IPC), l'Indice de Corruption des Pays Exportateurs (ICPE) et le Baromètre Mondial de la Corruption (BMC), ou les enquêtes nationales qui explorent les pratiques et les contraintes spécifiques à chaque pays, pour aboutir à des résultats qualitatifs empiriques relatifs aux règles et pratiques régissant les systèmes d'intégrité. Plus de soixante dix (70) études du genre ont déjà été conduites jusqu'en août 2007.

T.I pense qu'il est nécessaire de comprendre les dispositions réglementaires et la capacité des piliers du SNI, de même que leurs interactions et pratiques, afin d'être en mesure de diagnostiquer les risques de corruption et d'élaborer des stratégies devant permettre de confronter lesdits risques. Les évaluations des SNI des pays constituent un produit de T.I d'une qualité unique, dans la mesure où elles reflètent l'approche systémique qu'adopte T.I pour contrer la corruption, et l'indépendance d'analyse que peut offrir l'ONG réputée mondialement pour son combat contre la corruption.

Objectifs et méthodologie

Les évaluations des SNI présentent une analyse qualitative du système d'intégrité d'un pays. Ces évaluations sont basées sur des sources de données à la fois objectives et subjectives, qui varient quantitativement en fonction du pays évalué. Les évaluations des SNI des pays nécessitent en conséquence des recherches à la fois documentaires et de terrain.

Chaque évaluation du SNI d'un pays est révisée par un expert externe indépendant.

III SYNTHESE GENERALE

Synthèse générale

Les principaux résultats relevés au cours de l'évaluation du SNI du Niger ont fait ressortir, de manière globale, que ce pays a une caractéristique particulière : il connaît des crises sociopolitiques à répétitions, depuis plus d'une vingtaine d'années. En effet, le Niger, qui est classé dans les pays les moins avancés, éligible à l'initiative PPTTE, qui a les taux de mortalité infantile et maternelle les plus élevés au monde, qui a les taux de scolarisation parmi les plus bas au monde, a connu entre 1974 et 2010, quatre (4) coups d'État militaires réussis, quatre (4) transitions politico militaire civile, cinq (5) Républiques.

Le dernier coup d'état militaire est intervenu le 18 février 2010, alors que l'équipe de l'évaluation du SNI du Niger finalisait la deuxième version du rapport provisoire, dont les analyses étaient basées sur la constitution du 9 Août 1999 qui a régi le fonctionnement des institutions républicaines du Niger pendant dix ans. Ce coup d'état a conduit à la dissolution de plusieurs Institutions de la République, remplacées par d'autres.

Les analyses faites dans le rapport final tiennent compte d'une part, de la constitution du 18 Août 2009 de l'éphémère 6^{ème} République, et d'autre part des dispositions prises par le régime de transition.

Il apparaît, à l'issue de ces travaux d'évaluation du SNI du Niger 2009-2010, que malgré toutes les crises auxquelles le pays a eues à faire face, malgré tous les soubresauts que le pays a connus, le mettant dans une instabilité sociopolitique chronique depuis près de vingt (20) ans, le Niger possède des dispositions constitutionnelles, institutionnelles, législatives, réglementaires et juridiques, assez fournies et souvent claires. Elles peuvent être améliorées, enrichies et renforcées. Les dispositions constitutionnelles, institutionnelles, législatives et réglementaires actuelles précisent, très souvent, l'organisation, les attributions et les missions des différents Piliers du SNI du Niger, dont certains bénéficient d'une large autonomie et même d'une relative indépendance légale et juridique vis-à-vis des autres pouvoirs. Ces dispositions sont théoriquement favorables au fonctionnement d'un Système National d'Intégrité (SNI) solide, permettant une bonne gouvernance et une lutte conséquente contre la corruption.

Malheureusement, l'environnement économique, politique, social et culturel est très défavorable à une bonne gouvernance au Niger. Il s'agit, notamment et principalement, du très faible niveau d'éducation générale et civique des citoyens et des populations, du niveau de pauvreté très élevé des populations, de la forte méconnaissance et du non respect des textes constitutionnels, institutionnels, législatifs, réglementaires et juridiques par les principaux acteurs politiques et sociaux et les citoyens. Au Niger, il n'y a pas de véritable opinion publique, la majorité des citoyens, à part les intellectuels et les populations des grands centres urbains, n'est pas intéressée par la gestion des affaires publiques. Le personnel de l'administration publique et privée, chargé d'encadrer et d'accompagner les populations, les entreprises et les autres organisations de développement, est insuffisant, faiblement expérimenté et peu compétent. Les ressources financières, matérielles et techniques, mobilisées pour les activités de la majorité des Piliers du SNI, sont souvent insuffisantes. L'étude SNI révèle notamment une insuffisance de ressources financières mises à leur disposition pour l'accomplissement de leurs missions, une insuffisance des ressources matérielles et techniques, une insuffisance des ressources humaines compétentes et expérimentées. Au niveau de la plupart de ces Piliers, il n'y a pas de code d'éthique et de déontologie pour leurs membres. L'indépendance et l'autonomie légale et juridique, octroyée à ces Piliers par les textes existants, ne sont pas respectées et des interférences de certains pouvoirs ou institutions sur le fonctionnement d'autres, ont été relevées.

Ces différents facteurs expliquent, en partie, l'instabilité institutionnelle chronique que traverse le pays depuis de nombreuses années. Ils influencent fortement le fonctionnement des différents Piliers du SNI du Niger.

Les principaux résultats clés dans cette évaluation du SNI du Niger, relevés pour chaque pilier, sont résumés ci-dessous.

D'une manière générale, le Pouvoir Législatif souffre d'un manque de ressources financières, d'une insuffisance de transparence ainsi que d'une dépendance excessive vis-à-vis du Pouvoir Exécutif. Le Pouvoir Législatif est exercé, selon la Constitution du 18 août 2009, par deux (2) chambres : l'Assemblée Nationale (A.N), dont les membres portent le titre de Députés, qui devraient être élus au suffrage universel, libre, direct, égal et secret, et le Sénat, qui n'est pas encore mis en place, dont les membres portent le titre de Sénateurs et dont le tiers des membres sont nommés par le Président de la République. L'Assemblée Nationale (A.N) vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action gouvernementale. Les Députés peuvent décider de tenir leur débat à huis clos, mais ont l'obligation de rendre compte au peuple de leurs actes et de leurs décisions. L'Assemblée Nationale (A.N) est légalement indépendante, grâce à la séparation des pouvoirs consacrée par la Constitution, grâce à l'immunité parlementaire de ses membres (article 73 de la Constitution) et grâce à certaines dispositions du Règlement Intérieur (R.I) de l'Assemblée Nationale (articles 40, 41 et 42). Mais malgré son autonomie financière (article 4 du R.I de l'A.N). L'Assemblée Nationale du Niger est limitée dans l'élaboration de son budget ainsi que dans ses missions par la seconde lecture des textes, obligatoire, que peut demander le Président de la République, par la loi d'habitation (article 92 de la Constitution) que peut demander le Gouvernement, par l'insuffisance d'infrastructures et de personnel compétent. Pour combattre la corruption, l'Assemblée Nationale a adopté, de 2000 à 2009, plusieurs lois et a ratifié plusieurs conventions internationales.

Concernant le Pouvoir Exécutif, il faut rappeler que la Constitution de la sixième République du Niger consacre un régime présidentiel. C'est ainsi que selon la Constitution du 18 août 2009, le Pouvoir Exécutif est exercé par le Président de la République, Chef de l'Etat. Le gouvernement est composé du Premier ministre et des ministres. Tous les membres du gouvernement ont l'obligation de déclarer leur patrimoine (article 43 de la Constitution). Le Pouvoir Exécutif est en principe légalement indépendant des autres pouvoirs, à cause du principe de la séparation des pouvoirs. Mais, dans la pratique, le Pouvoir Exécutif nigérien dépend fortement des Partenaires Techniques et Financiers (PTFs), qui sont ses principaux bailleurs de fond, et qui peuvent lui imposer des choix en matière de politique économique et sociale. D'autres forces sociales comme les Commerçants et autres Opérateurs économiques nationaux, principaux soutiens financiers des « grands partis politiques », influencent aussi souvent les décisions du Pouvoir Exécutif. Le Gouvernement doit répondre de ses actes devant le Pouvoir Législatif, qui contrôle ses actions. Le Président de la République n'est responsable de ses actes qu'en cas de haute trahison, définie par la loi.

Pour ce qui est du Pouvoir Judiciaire, l'organisation et le fonctionnement de cette institution sont régis par des lois organiques. Le Pouvoir Judiciaire exerce des contrôles en matière constitutionnelle (article 112 de la Constitution) et administrative. Mais, dans la pratique, il ne contrôle pas toutes les activités du Pouvoir Exécutif. Le Pouvoir Judiciaire est légalement indépendant des autres Pouvoirs (article 100 de la constitution). Cependant, dans la pratique, un jeu de relations intervient dans ce domaine, notamment du fait des pressions sociales et familiales, exercées sur les membres du Pouvoir Judiciaire dans le processus de prise de leurs décisions. Il y a également des interférences du Pouvoir Exécutif surtout, pour influencer les activités du Pouvoir Judiciaire. L'étude révèle aussi qu'il existe un biais dans les nominations des magistrats.

Appareil de gestion des affaires publiques, l'Administration publique est l'ensemble des services et des personnes qui la composent. Elle est régie par la loi 2007-26 du 23 juillet 2007, portant Statut Général de la Fonction Publique de l'Etat, qui détermine clairement les règles de gestion des ressources humaines avec les différents types d'organes et leurs missions respectives. Les agents de la fonction publique ont l'obligation d'exécuter les tâches qui leur sont confiées. Mais l'administration nigérienne souffre du manque de ressources financières, matérielles, techniques et humaines suffisantes pour assumer son rôle. Pire encore, malgré l'effort que l'Etat consent pour augmenter le salaire des fonctionnaires, ces derniers ne font pas leur travail de manière honnête et efficiente et attendent souvent d'avoir « un pot de vin », pour rendre un service pour lequel ils sont déjà payés par l'Etat.¹ Pourtant, dans le Statut Général de la Fonction Publique, qui est une

¹ Ambassade des États-Unis au Niger « Enquête au niveau des populations des principaux centres urbains des régions d'Agadez, de Diffa, de Dosso, de Maradi, de Tahoua, de Tillabéri, de Zinder et de Niamey pour l'Évaluation des perceptions de la corruption et de la campagne d'information et de sensibilisation sur la corruption », 82 pages, Niamey, Niger 2008.

sorte de code de conduite, de déontologie et d'éthique de l'agent de l'Etat, en son article 23, le comportement des agents de l'Etat est bien réglementé, afin de lutter contre la corruption et les infractions assimilées. En principe, les citoyens doivent avoir librement accès à l'information dans l'administration publique et cette dernière doit faire preuve de transparence dans sa gestion financière et humaine. Mais, dans la pratique, les populations ont d'énormes difficultés pour avoir accès à l'information détenue par les services de l'Etat. La politisation excessive de la gestion de l'Etat ne permet pas à l'administration nigérienne de bien mener sa lutte contre la corruption.

Les Institutions et Autorités chargées d'assurer le respect des lois doivent constater les infractions à la loi pénale, rassembler les preuves et rechercher les auteurs. Cependant, dans la pratique, les supérieurs hiérarchiques peuvent donner des ordres, pas toujours légaux, aux agents de ces institutions et autorités qui sont « obligés », dans la plupart des cas, de les respecter. L'étude révèle une forte dépendance du personnel vis-à-vis de la hiérarchie. Ces institutions et autorités n'ont pas de ressources financières, humaines, matérielles et techniques suffisantes, pour accomplir leurs missions d'assurer la sécurité publique. En particulier, il y a une insuffisance inquiétante dans les domaines de la formation et de l'encadrement. En principe, les institutions et autorités chargées d'assurer le respect des lois doivent rendre compte de leurs actes à leur hiérarchie. Elles doivent faire preuve de gestion transparente dans leurs activités. Malheureusement, cela n'est pas le cas dans la pratique. Par exemple, leurs actes de lutte contre la corruption ne sont pas connus des citoyens.

La Commission Nationale Electorale Indépendante (CENI) est, au Niger, l'organe chargé de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations de vote ainsi que de la proclamation des résultats. C'est ainsi que l'article 9 du code électoral consacre son indépendance légale et juridique et ses pouvoirs. La CENI rencontre également d'énormes difficultés dans ses missions du fait de l'insuffisance des ressources financières, matérielles, techniques et humaines mises à sa disposition. Son indépendance n'est pas totale, parce que dans la pratique, il y a des interférences, notamment du Pouvoir Exécutif ou de personnes ou d'organisations et institutions extérieures à l'institution qui entravent souvent son bon fonctionnement et son autonomie. Les Partis Politiques donnent eux aussi souvent des directives à leurs représentants qui peuvent être contraires la loi électorale. L'étude révèle aussi que les textes sur la mission de la CENI sont insuffisamment précis, notamment en ce qui concerne le suivi et le traitement des contentieux électoraux.

La Cour des Comptes, juridiction suprême de contrôle des finances publiques, est régie par l'article 118 de la Constitution. Elle est légalement et juridiquement indépendante du Pouvoir Exécutif (article 99) et des autres pouvoirs. Ses compétences sont pour le moment exercées par la Chambre des Comptes de la Cour de Suprême, qui est composée de 16 membres assermentés. L'étude révèle que la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire est indépendante des autres pouvoirs, dans le cadre de son travail. Elle ne se laisse ni influencer, ni dicter sa conduite, par aucune autre institution. Pourtant, la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire de la Cour Suprême rencontre des difficultés dans ses activités, à cause de l'insuffisance de moyens financiers, matériels, techniques et humains mis à sa disposition.

La création des Partis Politiques, leur organisation et leur fonctionnement, sont régis par l'ordonnance n°99-59 du 20 décembre 1999, portant sur la charte des partis politiques. Au Niger, il y a actuellement une cinquantaine de partis politiques reconnus légalement et juridiquement. Cependant, la plupart n'ont pas de ressources financières propres suffisantes. Beaucoup dépendent de bailleurs de fonds nationaux ou étrangers, qui prennent en charge leurs activités et même leur fonctionnement et peuvent souvent leur imposer des « contreparties » pour le soutien apporté. La majorité des partis politiques nigériens sont considérés comme des « petits partis », qui ne possèdent même de locaux, n'ont pas de programmes et ne respectent pas leurs propres statuts et règlement intérieurs, s'ils en ont. Les militants des partis politiques nigériens manquent de culture civique et politique et n'ont souvent pas les moyens nécessaires pour verser leur cotisation pourtant obligatoire. La majorité des partis politiques nigériens sont gérés de manière patrimoniale et non transparente.

Les médias, Pilier essentiel de promotion de la démocratie, sont régis par les dispositions de l'ordonnance n°097-67 du 20 Décembre 1999. La régulation des médias est assurée au Niger par le Conseil Supérieur de la Communication (CSC). Les médias ont le devoir d'informer la

population nigérienne dans le respect de leur code de déontologie et d'éthique. Mais, ils sont confrontés à plusieurs faiblesses notamment une insuffisance de ressources financières, matérielles, techniques et humaines. Les médias ne sont pas gérés, dans leur majorité, de manière transparente. Il n'y a pas de véritables journalistes d'investigation dans les différents médias nigériens. L'environnement économique et juridique n'est pas favorable à l'épanouissement des activités des médias, du fait de la faiblesse du marché publicitaire, de l'analphabétisme élevé des populations, du faible professionnalisme de la majorité des journalistes et de l'existence de dispositions contraignantes, comme le délit de presse et de la forte dépendance des médias publics envers le Pouvoir Exécutif qui a la mainmise totale sur eux. Cependant, malgré toutes ces faiblesses, certains médias nigériens sont actifs dans la lutte contre la corruption, à travers la divulgation des affaires de mauvaise gouvernance et de corruption. Cependant, il faut souligner que les preuves fournies par ces journaux ne sont pas toujours suffisantes et convaincantes.

Selon la Constitution du 18 août 2009, la Société Civile « est constituée des Associations, Syndicats et autres Organisations non Gouvernementales (ONGs), qui agissent indépendamment de l'administration ». Ces Associations, Syndicats et ONGs sont généralement créés pour défendre les droits et intérêts des citoyens en général, et de leurs militants et membres en particulier. La Société Civile nigérienne ne dispose pas de ressources financières, matérielles, techniques et humaines suffisantes, lui permettant de jouer efficacement son rôle. La majorité de ses responsables et membres manquent également de culture civique et démocratique, et connaissent assez mal leur véritable rôle. Il y'a aussi le fait que la culture du bénévolat et des dons caritatifs n'est pas très développée au Niger. La majorité des organisations de la Société Civile ne sont pas gérées de manière transparente. Cependant, la Société Civile est assez active dans ses tentatives d'exercer un contrôle sur les activités du Pouvoir Exécutif et de lutte contre la corruption même si ses actions n'aboutissent généralement pas, par manque de volonté du Gouvernement.

Les Entreprises : La Constitution nigérienne du 18 août 2009 prévoit la liberté de créer une entreprise, pour toute personne qui remplit les conditions législatives et réglementaires nationales. Les entreprises modernes nigériennes peuvent fonctionner normalement en toute indépendance selon les dispositions légales, mais dans la pratique, il y a des ingérences, des tracasseries, de la part de certains responsables administratifs et politiques. L'étude révèle une lourdeur administrative pour les entrepreneurs et les inefficacités de l'appareil judiciaire, ainsi que les abus au niveau des tribunaux que beaucoup de responsables d'entreprises modernes pensent qu'ils sont injustes, partiels et corrompus. L'étude SNI souligne aussi l'incohérence de la réglementation et de nombreux problèmes liés à un régime fiscal relativement lourd et mal appliqué. En grande partie, il y'a un manque de transparence dans la gestion des entreprises privées au Niger qui n'informent pas l'opinion nationale de ses activités. L'idée de 'bonne gouvernance' n'est pas du tout répandue dans le monde des entreprises en Niger. Il n'y a pas de systèmes d'alertes pour dénoncer les actes de corruption. Il n'existe pas non plus de code d'éthique et de déontologie au niveau des entreprises modernes qui sont fortement concurrencées, de manière déloyale, par le secteur informel qui échappe à tout contrôle de l'Etat.

Synthèse des Faiblesses dans le SNI au Niger et Recommandations

Les principales faiblesses relevées au niveau de l'évaluation du SNI du Niger, et qui sont synthétisées dans le tableau ci-dessous, doivent être analysées en tenant compte de tout ce qui a été relevé ci-dessus.

| Principales faiblesses communes à la majorité des Piliers du Système National d'Intégrité (SNI) du Niger | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Insuffisance de ressources financières • Insuffisance d'infrastructures, de ressources matérielles et techniques (locaux, bureaux, ordinateurs, véhicules, documentation) • Insuffisance du personnel en quantité et en qualité suffisantes (compétence et expérience) • Mauvaise organisation des services • Dépendance vis-à-vis du Pouvoir Exécutif et d'autres acteurs extérieurs aux Piliers • Insuffisance des relations, de dialogue et de communication entre les principaux acteurs de la gouvernance et les citoyens • Inexistence d'un code d'Éthique et de déontologie • Méconnaissance et non respect des dispositifs institutionnels, législatifs, juridiques et réglementaires • Faible transparence dans la gestion |

En plus de ces contraintes et difficultés générales et communes, chaque Pilier a ses propres faiblesses spécifiques. Ces faiblesses sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

| Principales faiblesses spécifiques aux différents Piliers du SNI du Niger | |
|--|--|
| Le Pouvoir Législatif | Insuffisance d'infrastructures de restauration et de sécurité Dépendance vis-à-vis du Pouvoir Exécutif avec les lois d'habilitation et la deuxième lecture Faiblesse du niveau des Députés Faiblesse de la publicité des travaux de l'Assemblée Nationale Faiblesse de la portée de la radio de l'Assemblée Nationale |
| Le Pouvoir Exécutif | Pas de respect des critères et biais pour les nominations aux hautes fonctions de l'Etat Dépendance vis-à-vis des « bailleurs » nationaux (Commerçants) et des Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) Insuffisance du suivi des déclarations des biens des agents de l'Etat assujettis à cette obligation Insuffisance de l'éducation et peu d'intérêt des citoyens sur la gestion des affaires publiques Protection non assurée des Dénonciateurs des actes de corruption Insuffisance du personnel compétent et expérimenté, spécialisé dans la lutte contre la corruption |
| Le Pouvoir Judiciaire | Biais dans les nominations des magistrats Imprécision dans les textes de certaines procédures et dans les missions du Pouvoir Judiciaire Insuffisance du contrôle judiciaire des activités du Pouvoir Exécutif Interférences du Pouvoir Exécutif et d'autres acteurs pour influencer les activités du Pouvoir Judiciaire |
| L'Administration Publique | Insuffisance de l'encadrement des nouveaux agents de l'Etat Traitements salariaux bas et non motivants Biais dans les nominations des agents de l'administration publique Instabilité institutionnelle, fragilisant les agents de l'Etat Insuffisances dans l'accès, pour les citoyens, à l'information détenue par les services de l'Etat |

| | |
|--|--|
| Les Institutions Chargées d'assurer le respect des lois | Insuffisance de la formation et de l'encadrement Biais dans les nominations du personnel chargé d'assurer le respect des lois Forte dépendance du personnel vis-à-vis de la hiérarchie Manque de ressources financières, humaines, matérielles et techniques |
| La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) | Insuffisance des textes sur la mission de la CENI, notamment dans le suivi et le traitement des contentieux électoraux Interférences politiques dans les travaux de la CENI Manque d'autonomie financière de la CENI Insuffisance de la formation des principaux acteurs du processus électoral |
| La Cour des Comptes | Insuffisance du recyclage et de la formation et de la spécialisation des magistrats Insuffisance de moyens financiers, matériels, techniques et humains |
| Les Partis Politiques | Dépendance vis-à-vis des « bailleurs » de fonds nationaux et extérieurs Insuffisance de l'éducation et de la formation civiques des militants et des populations sur la chose publique Faiblesse de la formation des militants et des responsables à la gestion des affaires de l'Etat et des Partis Politiques |
| Les Médias | Absence d'une gestion entrepreneuriale des structures de presse Faiblesse du marché publicitaire Insuffisance du personnel compétent et expérimenté Contraintes et entraves de l'environnement juridique, institutionnel (existence du délit de presse) Faiblesse du journalisme d'investigation Forte dépendance des agents des médias publics vis-à-vis de leur hiérarchie et insuffisance de la pluralité des opinions sur les médias publics Absence d'une convention collective pour les agents de la presse privée |
| La Société Civile | Faiblesse de la culture du bénévolat et des dons Dépendance des ONGs et Associations vis-à-vis des « bailleurs » de fonds extérieurs Entraves des activités des ONGs et Associations liées à l'environnement juridique, institutionnel, législatif et réglementaire Absence d'harmonisation des textes régissant les activités des ONGs et Associations Manque insuffisance de dialogue, de collaboration et de concertation avec les pouvoirs publics Insuffisance et/ou méconnaissance des missions et du véritable rôle de la Société Civile Formation insuffisante des cadres dirigeants |
| Le Secteur privé | Incohérence et non application de la réglementation existante Faible efficacité de l'appareil judiciaire Régime fiscal lourd et mal appliqué Excès de la bureaucratie Problèmes d'accès aux crédits Concurrence déloyale du secteur informel Interventionnisme de l'Administration Gestion non transparente des entreprises Pesanteurs et lourdeurs de l'administration Absence de centre d'arbitrage au niveau de la Chambre de Commerce Interventionnisme de l'Administration dans les entreprises publiques et parapubliques |

Recommandations

Les principales recommandations, visant à renforcer la bonne gouvernance et la lutte efficace contre la corruption au sein des différents Piliers du SNI du Niger, portent essentiellement sur :

Pour l'ANLC:

1. des actions de plaidoyer, auprès des autorités politiques et administratives nationales et des principaux partenaires au développement, pour renforcer ces différents Piliers en termes de ressources financières, matérielles, techniques et humaines, suffisantes quantitativement et qualitativement ;
2. des actions d'information, de sensibilisation et de plaidoyer des membres des différents pouvoirs et piliers, pour les sensibiliser et leur faire prendre conscience de l'utilité et de la nécessité de lutter contre la corruption et de faire la promotion de la bonne gouvernance, afin d'améliorer les conditions de vie des populations ;
3. la création de postes sentinelles, au niveau des principaux Piliers, pour dénoncer les actes de corruption observés et constatés ;
4. la création d'un partenariat entre les principales ONGs et Associations nigériennes pour créer un « Front National de Lutte contre la Corruption au Niger ».

Pour les autorités politiques:

1. l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de renforcement des capacités des agents des différents Piliers sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption ;

Pour contribuer au renforcement du SNI du Niger, à l'amélioration du fonctionnement des différents Piliers, des mesures doivent être prises par les principaux acteurs concernés par la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Il s'agit notamment des autorités politiques et administratives du Niger, des différentes associations et organisations concernées par la lutte contre la corruption, des populations elles mêmes, ainsi que des principaux partenaires au développement du Niger. Les principales recommandations par rapport aux piliers individuels sont synthétisées ci-dessous.

| Principales recommandations spécifiques aux différents Piliers du SNI du Niger | |
|---|---|
| Le Pouvoir Législatif | Instauration de « Journées Portes Ouvertes ou de Semaines du Citoyen sur l'Assemblée Nationale », à toutes les sessions ordinaires Plaidoyer pour le renforcement des capacités des Députés dans la lutte contre la corruption et pour la promotion de l'intégrité Plaidoyer pour l'utilisation des médias publics pour la couverture des débats des députés Tisser des alliances stratégiques entre l'Assemblée Nationale et la Société Civile |
| Le Pouvoir Exécutif | Elaboration et popularisation de textes législatifs et réglementaires instituant le concours pour postuler à de hautes fonctions dans l'administration publique Rehaussement des salaires des agents de l'Administration Publique Création d'un organisme de veille de la Société Civile pour le respect des textes Formation sur la gouvernance axée sur les résultats Formation sur les instruments juridiques nationaux et internationaux de lutte contre la corruption Formation sur la passation de marchés publics |
| Le Pouvoir Judiciaire | Plaidoyer pour l'équipement conséquent des tribunaux en matériels modernes de gestion et de déplacement Plaidoyer pour l'amélioration des textes et du cadre juridique |
| L'Administration Publique | Elaboration et popularisation de textes législatifs et réglementaires instituant le concours pour postuler à de hautes fonctions dans l'administration publique Rehaussement des traitements des agents de l'Administration Publique |

| | |
|--|--|
| | <p>Création d'un organisme de veille de la Société Civile pour le respect des textes</p> <p>Formation sur la gouvernance axée sur les résultats</p> <p>Formation sur les instruments juridiques nationaux et internationaux de lutte contre la corruption</p> <p>Formation sur la passation de marchés publics</p> <p>Plaidoyer pour la stabilité des institutions</p> <p>Information et formation des agents de l'Etat et des citoyens sur les dispositifs législatifs et réglementaires</p> |
| Les Institutions Chargées d'assurer le respect des lois | <p>Rehaussement des salaires des agents des Institutions chargées d'assurer le respect des lois</p> <p>Plaidoyer pour assurer les ressources nécessaires pour le bon fonctionnement des Institutions</p> |
| La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) | <p>Elaboration de textes législatifs et réglementaires renforçant les missions de la CENI, notamment dans le traitement et le suivi des contentieux électoraux</p> <p>Suivi et évaluation systématiques par l'ANLC des élections et élaboration des rapports circonstanciés sur le rôle des acteurs concernant les aspects de corruption</p> <p>Renforcement des capacités du personnel de la CENI en gestion et en lutte contre la corruption</p> |
| La Cour des Comptes | <p>Renforcement des capacités du personnel</p> <p>Dotation de la Cour des Comptes en cadres suffisants</p> |
| Les Partis Politiques | <p>Elaboration d'un guide d'information et de sensibilisation des responsables des Partis Politiques, de leurs militants et des citoyens, sur les dispositifs institutionnels, juridiques, relatifs aux Associations, aux Partis Politiques et sur l'éducation civique</p> <p>Plaidoyer pour un financement conséquent des partis politiques</p> <p>Formation en gouvernance associative des partis politiques</p> <p>Formation des partis politiques sur la lutte contre la corruption et ses instruments juridiques</p> |
| Les Médias | <p>Adoption d'une convention collective pour les agents des médias</p> <p>Elaboration et vulgarisation de textes législatifs et réglementaires instituant des concours pour postuler aux directions des médias publics et renforçant les missions et rôles du Conseil Supérieur de la Communication (CSC)</p> <p>Elaboration et mise en œuvre d'un plan de renforcement des capacités des journalistes en gestion, bonne gouvernance, lutte contre la corruption et en journalisme d'investigations</p> <p>Instaurer un système d'évaluation des responsables des médias publics</p> |
| La Société Civile | <p>Formation en gouvernance associative</p> <p>Formation sur le cadre législatif et réglementaire de lutte contre la corruption</p> |
| Le secteur privé | <p>Institution de « Journées Portes Ouvertes l'Entreprise et les Citoyens et l'Entreprise et l'Administration »</p> <p>Formation sur les règles de bonne gouvernance</p> <p>Formation sur la lutte contre la corruption et les infractions assimilées</p> <p>Vulgarisation des textes relatifs à l'environnement des affaires</p> <p>Simplification des formalités d'accès aux services des entreprises</p> <p>Création des centres d'arbitrage</p> <p>Prise des mesures incitatives pour la formalisation des entreprises</p> |

La mise en œuvre de ces recommandations pourrait contribuer au renforcement et à l'amélioration du fonctionnement du système de gouvernance du Niger. Ceci nécessitera la prise de conscience, la mobilisation et l'engagement de nombreuses institutions, organisations et personnes, tant au niveau national, qu'aux niveaux sous régional, régional et mondial, pour aider le Niger, l'accompagner et l'assister dans ce combat difficile certes, mais nécessaire pour une meilleure gouvernance et une lutte contre la corruption. Ceci pourrait constituer une des réponses à l'instabilité sociopolitique endémique que connaît le Niger depuis de nombreuses années. L'amélioration des conditions de vie des populations, la lutte contre la pauvreté et le renforcement de l'éducation de ces populations contribueront, certainement, à stabiliser ce pays. La société civile pourrait servir de locomotive dans ce combat, en élaborant et en mettant en œuvre un gigantesque plan d'actions d'information, de sensibilisation et de plaidoyer, afin de créer un large front de promotion de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption au Niger, avec la participation de toutes les principales forces vives progressistes nationales et de tous les partenaires et amis du Niger.

IV
LA REPUBLIQUE DU
NIGER

La République du Niger, ex colonie française indépendante depuis le 03 août 1960, est un pays continental. Avec une superficie de 1.267 000 kilomètres carrés, le Niger est, avec entre autres la République Démocratique du Congo (RDC), le Soudan, le Tchad, le Mali, l'Algérie, l'un des pays les plus vastes de l'Afrique. Situé à 700 km au nord du Golfe de Guinée, et à 1200 km au sud de la Méditerranée, le Niger est un pays complètement enclavé. Il est limité au Nord par l'Algérie et la Libye, à l'est par le Tchad, au sud par le Nigeria et le Bénin, à l'ouest par le Burkina Faso et au nord-ouest par le Mali.

Le pays est administrativement découpé en régions (8) et en départements (36). Il compte aussi quelque 266 communes dont 52 urbaines et 214 rurales.

Sur le plan politique, depuis son indépendance, le 03 août 1960, le Niger a eu à faire face à de nombreux troubles socio politiques qui ont amené notamment l'organisation d'une Conférence Nationale Souveraine (CNS), de juillet à novembre 1991, considéré comme un (1) coup d'État civil. Le pays a aussi connu trois (3) coups d'État militaires en avril 1974, en janvier 1996 et en avril 1999 et un (1) coup d'État civil en août 2009. Les conséquences de ces situations sont : une (1) transition politico militaire de 1974 à 1991, une transition politico civile de novembre 1991 à mars 1993, une (1) transition politico militaro civile d'avril à décembre 1999 et un (1) refus d'alternance en décembre 2009. Le pays a vécu sous le régime de parti unique de 1960 à 1974, sous un régime militaire d'exception de 1974 à 1989, encore sous le régime de parti unique militaro civil de 1989 à 1991.

A part la parenthèse des régimes de transition, celui de la Conférence Nationale Souveraine de 1991 à 1993, et les régimes militaro civils de janvier 1996, d'avril 1999 et de février 2010, le pays vit, depuis 1993, dans une vie socio politique de multipartisme intégral et associative très ouverte. Les différentes libertés publiques et individuelles, d'association, d'opinion, de pensée, sont globalement plus ou moins respectées, même si ce n'est pas de manière satisfaisante. En effet, les partis politiques ont souvent des difficultés dans leur fonctionnement, surtout quand ils sont dans l'opposition, puisqu'on leur interdit ou on leur restreint l'accès aux médias publics, et même souvent à des espaces publics pour leurs manifestations. Les responsables des associations et organisations non gouvernementales jugées « hostiles » au pouvoir, sont eux aussi souvent persécutés, surtout ceux des médias privés, victimes de harcèlements et d'emprisonnements, pour des délits d'opinion !

Au Niger, il y'a actuellement plus d'une cinquantaine de partis politiques, officiellement reconnus, et près d'un (1) millier d'associations et organisations non gouvernementales, mais dont seulement moins d'une dizaine sont actives réellement dans le domaine de la défense des droits humains, de la promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption

Le pays a connu quatre (4) républiques, la première du 18 décembre 1958 au 15 avril 1974 (articles 75 et 76 de la Constitution du 8 novembre 1960) , la deuxième de décembre 1989 à septembre 1991 (articles 110 et 111 de la Constitution du 24 septembre 1989), la troisième (3ème) du 22 janvier 1993 au 27 janvier 1996 (article 128 de la Constitution), la quatrième (4ème) de juillet 1996 à avril 1999 (article 129 de la Constitution), la cinquième (5ème) d'août 1999 à août 2009 et la sixième (6ème), d'août 2009 à février 2010 (article 160 de la Constitution). Depuis cette date, le Niger vit sous un régime d'exception et connaît une nouvelle transition politico militaire, dont les différents organes, le Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CRSD), le Conseil Consultatif National (CCN), le Conseil Constitutionnel (CC), l'Observatoire National de la Communication (ONC), la Cour d'État, la Cour des Comptes et le gouvernement de transition, ont été installés.

Le Niger est classé parmi les Pays Moins Avancés (PMA) et est éligible à l'Initiative « Pays Pauvres très Endettés (PPTE) ». En effet, selon les résultats de l'Enquête Nationale sur le Budget et la Consommation des ménages (ENBC III) de 2007-2008, l'incidence de la pauvreté des populations nigériennes est de 59,5%². En termes d'indice du développement humain (IDH), le Niger, avec un indice de 0,340 publié le 5 octobre 2009, dans le cadre du Rapport mondial sur le développement humain 2009 (RMDH), a été classé dernier.

² Institut national de la Statistique (INS), « Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Niger 2005-2009 », mars 2008, Niamey

La croissance démographique du Niger est très élevée, 3,3% en moyenne par an.³ Son économie est essentiellement rurale. Elle occupe la majorité des quelque 14.000.000 d'habitants que compterait le pays en 2009, selon les estimations faites, sur la base des données issues du troisième et dernier Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGP/H), réalisé en 2001. D'après les données de l'Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples (EDSN MICS III) de 2006, le taux net de scolarisation du Niger est de 36,9%, tandis que le taux d'alphabétisation se situe à 16,1%. Il faut souligner aussi que le Niger a un taux de mortalité infantile de 81%, un des plus élevés au monde.⁴

La population nigérienne est composée de neuf (9) grands groupes ethnolinguistiques, les Haoussa, les Djerma Sonrai, les Touaregs, les Arabes, Peuls, les Kanuris, les Toubous, les Gourmantchés et les Budumas. En plus du français, qui est la langue officielle et de travail, les deux (2) principales langues nationales, les plus parlées par près de 70% de la population, sont le Haoussa et le Djerma Sonrai. Les populations nigériennes, qui ont un patrimoine culturel très riche et assez varié, fort apprécié même à l'extérieur, vivent en harmonie. On relève d'ailleurs un grand brassage entre les différents groupes ethnolinguistiques, qui se marient entre eux et cela depuis fort longtemps. Les conflits observés sont souvent plus liés aux problèmes de terre, entre les agriculteurs et les éleveurs, donc des conflits plus liés aux difficultés économiques, à la gestion des espaces et des terroirs, et à des questions économiques et de survie.

³ Rapport EDSN MICS III 2006, INS, Macro International INC, Février 2007, page 3

⁴ « Enquête Démographique et de Santé et à Indicateurs Multiples 2006 », Institut National de la Statistique (INS), Niamey Niger, Macro international INC. USA, Février 2007

V

**LA CORRUPTION AU
NIGER**

La corruption au Niger

La littérature sur la corruption, spécifiquement consacrée au Niger, n'est pas assez développée. Elle se limite essentiellement aux travaux de mémoire d'étudiants de maîtrise en droit (7 mémoires), d'une communication présentée par Abdou Hassane et Wassaké Boukary (1999), d'une étude réalisée par Dan Dah Mahamane Laouali (2000), pour le compte de la coopération canadienne, et à trois (3) importantes recherches effectuées respectivement par Tidjani Mahamane Alou (2002), par Ismaël Yénikoye (2007), pour le compte de l'Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (ANLC), Section de Transparency International (T.I) et par le Bureau d'Etudes, le Centre International d'Etudes et de Recherches sur les Populations Africaines (C.I.E.R.P.A), pour le compte de l'Ambassade des États Unis au Niger (2008).

L'étude de Tidjani ⁵ a relevé que la corruption est présente dans les douanes, la justice, chez les agents de contrôle (Eaux et forêts, gendarmerie, police) et les agents de santé. Selon toujours ses résultats, les mécanismes et l'ampleur de la corruption au Niger varient d'un secteur à l'autre.

Quant à l'étude de Yénikoye de 2006⁶, elle souligne que la lutte contre la corruption est un combat difficile au regard de la complexité du phénomène, car l'analyse fine de différentes manifestations de la corruption dans divers domaines montre, à l'intérieur des domaines, la variété subséquente des pratiques et des mécanismes sous-jacents. Selon les principaux résultats de cette étude, « l'ensemble des domaines de la vie publique et privée sont à divers degrés concernés par la corruption. Ainsi, 15,2% des chefs de ménages enquêtés ont déclaré avoir été corrupteurs, tandis que entre 20 % et 30 % ont déclaré avoir été corrompus ».

Selon les principaux résultats de l'enquête organisée par l'Ambassade des Etats Unis au Niger en septembre 2008⁷, la grande majorité des populations nigériennes enquêtées assimilent ou perçoivent la corruption comme un « acte qui consiste à offrir à une personne physique ou morale des moyens financiers ou matériels en vue d'obtenir de cette dernière un service quelconque (y compris un service gratuit) ». Selon la majorité de ces populations interrogées, les principales causes, qui sont à la base de la corruption au Niger, sont la cupidité ou la recherche de gain facile et la pauvreté. Les principaux effets négatifs de la corruption sur le Niger sont « qu'elle retarde le développement du pays, qu'elle entraîne une baisse de la productivité et du rendement, qu'elle entraîne une rupture d'égalité entre citoyens et qu'elle ternit l'image du pays ». La douane, la police et la justice sont considérées, par la majorité des populations enquêtées, comme les trois (3) secteurs de la société nigérienne les plus corrompus. Enfin, près de 8,5 % à 18,9 % des populations enquêtées ont répondu « avoir sollicité » ou « avoir été sollicitées » pour un pot de vin.

⁵ M. Tidjani Alou, « La petite corruption au Niger », 55 pages, LASDEL, Niamey, Janvier 2002

⁶ M. Aboubacar Yénikoye Ismaël, « État de la Corruption au Niger », 281 pages, Niamey, Août 2006.

⁷ Ambassade des États -Unis au Niger « Enquête au niveau des populations des principaux centres urbains des régions d'Agadez, de Diffa, de Dosso, de Maradi, de Tahoua, de Tillabéri, de Zinder et de Niamey pour l'Évaluation des perceptions de la corruption et de la campagne d'information et de sensibilisation sur la corruption », 82 pages, Niamey, Niger 2008.

VI
LES ACTIONS DE
LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION

Les actions de lutte contre la corruption au Niger

Une certaine unanimité se dégage pour considérer la corruption comme un fléau commun à toute l'humanité. Ceci a occasionné la mise en place d'instruments internationaux de lutte contre la corruption, ainsi que les dispositions légales spécifique à chaque pays en la matière en vue de prévenir le phénomène.

1 Les instruments internationaux de lutte contre la corruption ratifiés par le Niger

Le Niger est partie prenante à plusieurs instruments internationaux de lutte contre la corruption. Il s'agit entre autres de :

1.1 La Convention contre la criminalité transnationale organisée, adoptée le 15 novembre 2000 et entrée en vigueur le 29 septembre 2003

Ce texte préconise, aux États parties, l'élaboration des mesures efficaces pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption des agents publics. Il préconise également la lutte contre l'impunité et la répression extrême (en criminalisant le délit) de la corruption, tant nationale que transnationale, et du blanchiment d'argent. Cette lutte ne saurait prospérer sans une coopération internationale facilitant les enquêtes, les poursuites, la répression et l'extradition des contrevenants.

1.2. La Convention de lutte contre la corruption adoptée le 31 octobre 2003 et entrée en vigueur le 14 décembre 2005

Elle est la plus récente. Comme la première, elle envisage des mesures préventives et la criminalisation des formes de corruption les plus courantes, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Les mesures préventives sont les plus larges et les plus détaillées, notamment la prévention de la corruption dans tous les secteurs, l'éthique des agents publics, la transparence et la régularité dans les procédures de passation des marchés publics, la gestion orthodoxe des finances publiques, le contrôle de flux monétaires, l'information du public et l'accès à l'information. Les mesures répressives tendent à ériger les infractions de la corruption en crime (trafic d'influence, enrichissement illicite, corruption, concussion, etc.).

Cette convention innove en exigeant des États parties qu'ils restituent, au pays auxquels ils ont été usurpés, les biens générés par la corruption. Ce volet intéresse beaucoup les pays en développement, notamment ceux d'Afrique, saignés de leurs ressources par une classe régnante, avec des complicités extérieures. Dans le même ordre d'idée, l'Union Africaine (U.A) avait adopté, le 11 juillet 2003, la convention sur la prévention et la lutte contre la corruption de l'Union Africaine (U.A), qui est entrée en vigueur le 5 août 2006. Elle contient des dispositions impératives en ce qui concerne la corruption de personne à personne, la transparence dans le financement des partis politiques, l'obligation des déclarations des biens par les agents publics, des restrictions sur l'immunité accordée aux agents publics et l'accès des médias à l'information. Ainsi, à côté des mesures prescrites (l'accès à l'information, l'édiction des codes de conduite, la protection des dénonciateurs, le renforcement des capacités des autorités nationales indépendantes de lutte contre la corruption), elle prône la criminalisation des infractions de la corruption. Bien sûr, elle exhorte à l'amélioration de la coopération internationale et instaure un mécanisme de suivi (mise en place d'un comité consultatif de onze (11) membres, élus par le Conseil Exécutif de l'Union Africaine (CE/U.A) qui est responsable de la promotion de la lutte contre la corruption, la collecte de renseignements, l'éthique des sociétés multinationales...). Il est prévu aussi le renforcement, par les États parties, des mesures nationales de contrôle des conditions d'implantation, sur leur sol, des sociétés multinationales, d'éradication de la concurrence déloyale dans le secteur privé et les «Commissions» occultes, du gel des biens mal acquis transférés à l'Étranger, etc.

1.3. Le Protocole sur la lutte contre la corruption de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O)

La C.E.D.E.A.O a précédé l'Union Africaine (U.A) en la matière. Son protocole, adopté le 21 décembre 2001, est ouvert à ratification et entrera en vigueur au moment de la ratification du neuvième (9^{ème}) État. Ce protocole vise à renforcer les mécanismes effectifs pour prévenir,

réprimer et éradiquer la corruption dans chacun des États parties, en prônant une coopération mutuelle. Comme la convention de l'Union Africaine (U.A), le protocole prévoit des mesures préventives comme la criminalisation des infractions, la coopération internationale et une commission technique de suivi.

Outre ces conventions internationales et régionales, le Niger dispose de ses propres instruments nationaux.

2 Les dispositions légales nigériennes de lutte contre la corruption

Les dispositions légales concernent des mécanismes de prévention et des mécanismes de répression.

2.1. La Constitution du 18 Août 2009, loi fondamentale du Niger

La Constitution nigérienne du 18 août 2009 soumet l'exercice de certaines fonctions à la formalité du serment, qui peut être laïc ou confessionnel. Il en est ainsi pour le Président de la République, le Premier Ministre, les Magistrats, les Membres du Conseil Supérieur de la Communication (CSC) et les Membres de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

La Constitution a également imposé à certaines catégories d'agents publics, Président de la République, Présidents des Institutions de la République, Membres du Gouvernement, Magistrats notamment, l'obligation de déclaration de leurs biens, à la prise et à la cessation de leurs fonctions (articles. 43 et 63, de la Constitution et loi n°2002-03 du 08 février 2002). Il est également prescrit la transparence dans le financement des partis politiques. En dehors des gouvernants, l'article 34 de la même Constitution impose aux citoyens de respecter et de protéger les biens publics, et les incite à s'insurger contre la corruption, le détournement, la dilapidation des biens publics et l'enrichissement illicite.

L'aspiration à une bonne gouvernance impose une gestion et un contrôle rigoureux des finances publiques, la transparence et l'égalité des citoyens devant les marchés publics et la lutte contre le blanchiment d'argent. La Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire de la Cour Suprême contrôle les comptes de l'État (les comptes des comptables publics, des principaux démembrements de l'État, des établissements publics à caractère administratif, ...).

Sur le plan administratif, l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'État jouent un rôle similaire. Une Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) assure, en amont, la transparence, la libre concurrence et l'égalité des candidats devant les marchés publics et les délégations de service.

Enfin, une Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF), logée au Ministère chargé des Finances, contrôle les mouvements des flux financiers et monétaires, de façon à éviter le blanchiment d'argent et le financement du crime organisé (loi n°2004-041 du 8 juin 2004, décret n°2004-262 du 14 septembre 2004). Il faut aussi ajouter qu'il est envisagé, dans l'avenir, la création d'une Haute Autorité chargée de la lutte contre la corruption.

Mais, la meilleure prévention, est la certitude d'une sanction pénale en cas de violation d'une norme. Les infractions de la corruption doivent donc être sévèrement punies. Celles-ci se décomposent en corruption proprement dite et en des infractions similaires et punies par le code pénal nigérien.

2.2. Les dispositions générales du code pénal nigérien sur la corruption

L'article 130 du code pénal nigérien définit et réprime, d'une peine allant d'un (1) an à moins de dix (10) ans d'emprisonnement et de dix mille (10.000) Francs CFA) à un (1) million (1.000.000) de Francs CFA, soit de vingt (20) à 2.000 dollars US, et comportant éventuellement une privation des droits civiques, divers types d'infractions commises par des fonctionnaires, des élus, etc. C'est le fait de solliciter, d'agréer ou de recevoir des

offres, promesses, dons ou présents, à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou d'avantages particuliers. Elle est active lorsqu'elle est le fait du corrupteur et passive lorsqu'elle est le fait du corrompu. Le fonctionnaire est plus puni que le particulier. Cette infraction est un délit et présente des similitudes avec une autre prévue par l'article 166 du Code électoral. Celle-ci a trait à l'achat des suffrages et est puni d'un (1) à cinq (5) ans d'emprisonnement et de cinquante mille (50.000) à cinq cent mille (500.000) Francs CFA d'amendes, soit de cent (100) à mille (1.000) dollars US.

Il existe d'autres formes d'infractions de la corruption, selon le code pénal nigérien. Il s'agit notamment, de la concussion, du trafic d'influence, du détournement des deniers publics l'enrichissement illicite et du favoritisme :

la concussion : elle est prévue et punie par les articles 124 à 128 du Code Pénal. C'est le comportement d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public soit de recevoir, d'exiger ou d'ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle savait ne pas être due ou excéder ce qui est dû, soit d'accorder une exonération ou une franchise de ces droits en violation de la loi. Elle est punie, selon qu'il s'agisse des fonctionnaires ou assimilés, de six (6) mois à moins de dix (10) ans d'emprisonnement et de cinquante mille (50.000) à cent mille (100.000) francs CFA, soit de cent (100) à deux cent (200) dollars US. Les bénéficiaires sont punis comme des complices ;

le trafic d'influence : il est prévu et puni par l'article 131 de Code pénal de un (1) à cinq (5) ans d'emprisonnement et de cinquante mille (50.000) à un million (1.000.000) de francs CFA d'amende, de cent (100) à deux mille (2.000) dollars US. Il est le fait de solliciter, d'agréer des offres, dons, promesses, pour abuser d'une influence supposée réelle, dans le but de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Une circonstance aggravante frappe les fonctionnaires et élus ;

le détournement des deniers publics : si le montant détourné est inférieur à deux millions (2.000.000) de francs CFA, soit quatre mille (4.000) dollars US, l'infraction est un délit. (articles 121 et 122 du Code pénal). Elle devient un crime au-delà et est puni de dix (10) ans d'emprisonnement à la peine de mort (articles 1er et 30 de l'ordonnance n°85-26 du 12 septembre 1985, modifiée par les ordonnances n°88 -34 du 9 juin 1988 et n°92-003 du 21 février 1992). C'est la soustraction ou la dissipation, par toute personne, au préjudice de l'État ou autres collectivités ou organismes publics et assimilés, des biens qui ne lui auraient été remis qu'à titre de louage, de dépôt, à charge de les rendre ou représenter, ou d'en faire un usage ou un emploi déterminé ;

l'enrichissement illicite : aux termes de l'ordonnance n°92-024 du 28 juin 1992, il est constitué dès lors qu'il est établi qu'une personne possède un train de vie que ses revenus licites ne lui permettent pas de justifier. Le coupable, encourt de trois (3) à moins de dix (10) ans d'emprisonnement, et d'une amende d'un montant au moins égal à celui dont le coupable s'est illicitement enrichi, et au plus égal au double de ce montant, ou de l'une de ces deux peines seulement ;

le favoritisme : il résulte d'une innovation de la loi n°2003-25 du 13 juin 2003 et il est puni, sans possibilités de circonstances atténuantes ni de sursis, de deux (2) à moins de dix (10) ans d'emprisonnement et de cent mille (100.000) à dix (10) millions de francs d'amende, soit de deux mille (2000) à deux cent mille (200.000) dollars US. C'est le fait de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire à la loi par un agent dépositaire de l'autorité. Le coupable, le complice et le bénéficiaire seront punis de la même peine. Il s'agit généralement des atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats devant les marchés publics et les délégations de service (article 134 -1 du Code pénal).

VII
LE SYSTEME
NATIONAL
D'INTEGRITE DU
NIGER

Le Système National d'Intégrité (SNI) du Niger

Selon Transparency International (T.I), le Système National d'Intégrité (SNI) est composé essentiellement de treize (13) Piliers, sur lesquels repose la charge de la bonne gouvernance dans la gestion des ressources du pays. Il s'agit du Pouvoir Législatif, du Pouvoir Exécutif, du Pouvoir Judiciaire, de la Cour des Comptes, de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), des Services du Médiateur, des Services chargés de faire respecter les lois, de l'Administration ou des Services Publics, de la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption, des Partis Politiques, des Médias, de la Société Civile et des Entreprises.

La présentation et l'analyse des missions et des rôles des principaux Piliers du SNI au Niger ne sont pas aisées, du fait de l'instabilité politique, institutionnelle et administrative que connaît le pays, depuis les graves crises socio économiques et politiques qui l'ont secouées en février 1990.

Alors que l'équipe de cette évaluation du SNI du Niger avait pratiquement finalisé la première ébauche du rapport d'évaluation de différents Piliers, le pays a connu, le 18 février 2010, un nouveau coup d'Etat militaire. Ce dernier a mis fin à la Constitution de la sixième (6^{ème}) République, ainsi qu'à toutes les institutions qui en découlent, notamment l'Assemblée Nationale, qui a été remplacée par un Conseil Consultatif National (CCN), le Pouvoir exécutif, remplacé par un Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSRD) et un Gouvernement de Transition, et certaines structures du Pouvoir Judiciaire, comme la Cour Suprême et la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire de la Cour Suprême, qui ont été dissoutes et remplacées par une Cour d'Etat et une Cour des Comptes. De nouvelles Institutions et structures ont vu le jour comme l'Observatoire National de la Communication (ONC), qui remplace l'ancien Conseil Supérieur de la Communication (CSC). Il y'a aussi une nouvelle Commission qui a été créée et mise en place et qui est chargée de la lutte contre la délinquance économique et financière et pour l'assainissement et la moralisation de la vie publique.

Le fonctionnement de toutes ces Institutions de Transition, qui vont exister pendant douze (12) mois, du 18 février 2010 au 1^{er} mars 2011, durée retenue pour organiser des élections démocratiques, libres et transparentes, et installer les nouvelles autorités élues, va certainement entraîner un dysfonctionnement de certains piliers. Mais, il est difficile de suivre et d'analyser, au jour le jour, l'évolution de ces piliers, dans cette période transitoire, donc d'instabilité et qui peut changer sans crier gare ! Au niveau de l'ANLC, l'analyse, déjà réalisée, avant le coup d'état du 18 février 2010, demeurera donc la principale base de cette évaluation du SNI du Niger, tout en gardant à l'esprit la situation actuelle, notamment l'impact probable qu'elle pourrait avoir sur l'avenir des différents piliers du SNI du Niger, à la sortie de cette période de transition politique actuelle du Niger.

Les attributions des Piliers du SNI, ainsi que les pratiques en matière de lutte contre la corruption au Niger, évoluent en fonction de ces situations sociopolitiques que vit le pays depuis des dizaines d'années. Les résultats obtenus en sont donc fortement influencés.

1. LE POUVOIR LEGISLATIF

Le Pouvoir Législatif :

Il est normalement composé, selon la Constitution du 18 août 2009, d'une Assemblée Nationale et d'un Sénat. Mais, au moment des travaux de l'étude, seule l'Assemblée Nationale, issue d'élections contestées d'octobre 2009, était en place. Elle a été elle-même dissoute le 18 février 2010, après le coup d'Etat militaire qui a mis fin à la sixième (6^{ème}) République. Elle a été remplacée par un Conseil Consultatif National (CCN), dont les membres ont été nommés, sur propositions de leurs structures respectives, par le Président du Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSR), assurant les fonctions de chef de l'État, depuis le coup d'Etat du 18 février 2010. Leur mandat prend fin le 1^{er} mars 2011, date de la fin de la transition.

Informateurs clés : Monsieur Boubacar Sabo, Conseiller à la Commission des Affaires Générales et Institutionnelles (CAGI) de l'Assemblée Nationale et Professeur Tidjani Mahamane Alou, Enseignant Chercheur, Doyen de la Faculté des Sciences Economiques et Juridiques (FSEJ) à l'Université Abdou Moumouni Dioffo de Niamey (UAMD).

1.1 Structure et organisation de l'Assemblée Nationale du Niger

La Constitution de la République du Niger du 18 août 2009 consacre un Parlement à deux (2) chambres : l'Assemblée Nationale, dont les membres portent le titre de Députés, qui devraient tous être élus au suffrage universel, libre, direct, égal et secret, et le Sénat, dont les membres portent le titre de Sénateurs (articles 68 et 69 de la Constitution).

Le Parlement vote la loi et consent l'impôt (article 78 de la Constitution) ;

Le Parlement contrôle l'action Gouvernementale à travers les interpellations, les questions écrites et orales et les commissions d'enquête et de contrôle.

Si la Constitution consacre un (1) Parlement à deux (2) chambres, il reste que pour un certain temps encore, c'est l'Assemblée Nationale qui exercera les fonctions qui lui sont dévolues, car c'est la seule qui est installée actuellement. En effet, la Constitution dispose en son article 155, alinéa 2, « *en attendant la mise en place du Sénat, l'Assemblée Nationale exercera les attributions dévolues au Parlement en matière législative, prévues aux articles 51, 83, 88, 92 à 98 de la Constitution* ».

Aux termes des articles 12, 13, 19, 24, 29 du règlement intérieur (R.I) du 19 novembre 2009 de l'Assemblée Nationale (A.N), « *l'Assemblée Nationale du Niger est dirigée par un Bureau, composé d'un (1) Président, de quatre (4) Vice Présidents, de quatre (4) Députés Secrétaires élus et de deux (2) Questeurs. Elle comprend sept (7) Commissions Générales Permanentes. L'Assemblée Nationale du Niger dispose de plusieurs services administratifs et techniques, dirigés par un Secrétaire Général placé sous l'autorité du Président de l'Assemblée Nationale. Les Députés peuvent s'organiser par affinités politiques et constituer des Groupes Parlementaires, qui sont actuellement au nombre de quatre (4).*

L'Assemblée Nationale se réunit chaque année en deux (2) sessions ordinaires, dont la première session ordinaire, qui débute la première semaine de mars et ne peut excéder 3 mois, une deuxième session dite budgétaire qui dure au maximum deux (2) mois, d'octobre à novembre (article 79 de la Constitution et article 5 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du 19 novembre 2009).

L'Assemblée Nationale peut aussi se réunir en sessions extraordinaires, en cas de besoin, sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou de la majorité absolue de ses membres » (article 6 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du 19 novembre 2009).

Au cours des deux législatures de la cinquième République, l'Assemblée a tenu en moyenne deux sessions extraordinaires par an.

1.2 Evaluation

1.2.1 Capacité

1.2.1.1 Capacité : les Ressources : (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles au Parlement les ressources nécessaires pour assumer pleinement son rôle?

On peut dire que le cadre légal nigérien actuel assure, en grande partie au moins, au Parlement, c'est-à-dire à l'Assemblée Nationale (A.N), les ressources nécessaires pour assumer pleinement

son rôle. En effet, aux termes des dispositions de l'article 4 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale (A.N), cette dernière jouit de l'autonomie financière et des crédits nécessaires à son fonctionnement. Ceux-ci font l'objet de propositions arrêtées par le Bureau de l'Assemblée Nationale (A.N), après avis de sa Commission des Finances et du Budget. Le budget ainsi arrêté est transmis au Ministère des Finances par le Président de l'Assemblée Nationale (AN), pour être annexé au Projet de Budget de l'Etat (alinéa 3 de l'article 1 de la délibération 001 du 4 janvier 1994, portant règlement de la comptabilité de l'Assemblée Nationale). Si théoriquement, l'Assemblée Nationale (A.N) vote son budget de façon autonome, il faut souligner que son budget doit nécessairement tenir compte du principe de l'équilibre budgétaire, à savoir l'égalité entre les recettes totales et les dépenses totales du budget global de l'Etat (alinéa 3 de l'article 97 de la Constitution). En clair, le budget de l'Assemblée Nationale (A.N) doit tenir compte des orientations générales données par le Gouvernement, relativement aux ressources qu'il est en mesure de mobiliser pour satisfaire les dépenses des Institutions et Ministères. Cette limitation objective en matière d'allocation des ressources a des conséquences sur les infrastructures et le personnel de l'Institution.

1.2.1.2. Capacité: Ressources (cadre pratique)

La plupart des responsables et des agents de l'Assemblée Nationale (A.N) du Niger indiquent que celle-ci manque actuellement indiscutablement de moyens, notamment dans les domaines des infrastructures et du personnel.

Dans le cadre du rapport de l'étude de MM Gado Boureima et Garba Mohamadou Lawan et Jean Gré Hal⁸, qui constitue une référence pour la compréhension des capacités de l'Assemblée Nationale (A.N) du Niger, tous les responsables de l'Institution, interviewés lors de cette étude, ont indiqué que l'Assemblée Nationale (A.N) souffre d'un manque indiscutable de moyens matériels, d'infrastructures et d'un encadrement insuffisant des Députés. Il s'agit entre autres, sans être exhaustif, de :

« l'absence complète de bureaux individuels ou collectifs pour les Députés ; même la haute hiérarchie de l'Assemblée Nationale, comme les Vice Présidents et les Présidents des Groupes Parlementaires, n'ont pas de bureaux dans l'enceinte législative et disposent de locaux fort médiocres à l'extérieur ;

la médiocre qualité des locaux où les Députés peuvent s'installer pour travailler, salle du service de documentation, salle Internet ;

l'insuffisance des chambres de « l'Hôtel des Députés » ;

l'insuffisance et l'exiguïté des bureaux pour le personnel y compris pour les structures d'appui comme « le Projet d'Appui au Parlement » et les services rattachés (reprographie, Internet, Radio etc.) ;

l'absence d'un dispositif de restauration sur place pour les Députés ;

l'insuffisance évidente des dispositifs de sûreté des accès et de sécurité des biens et des personnes ».

La même étude poursuit en indiquant que *« cette insuffisance des locaux va de pair avec celle des matériels mis à la disposition des Députés : pas d'ordinateurs individuels, ordinateurs en « libre-service » peu nombreux, centres de documentation peu fournis, archives encore plus démunies, etc. Rien ne facilite le travail individuel des Députés nigériens. Ils ne sont pas suffisamment secondés non plus par les moyens collectifs, services administratifs et secrétariats des Groupes Parlementaires ».*

A ces problèmes d'ordre matériel, il faut souligner la faiblesse de l'encadrement administratif. En effet, selon la même étude, les Parlementaires (Députés) sont insuffisamment secondés par une administration faible et des Groupes Parlementaires démunis de moyens techniques. Cette faiblesse de l'administration parlementaire est consécutive à la faiblesse des effectifs globaux : cent soixante (160) agents, toutes catégories confondues, cela représente un taux d'encadrement plutôt réduit, 1,5 agent pour un (1) Député, alors que le taux peut atteindre trois (3) pour un (1) Député, dans des Assemblées Parlementaires mieux dotées. En plus de l'effectif, le diagnostic fait cas :

« de la mauvaise organisation des services pour la collecte d'informations, notamment en matière de suivi des recommandations et des lois votées ; faible maîtrise par les cadres et agents des commissions des techniques de recherche ; absence d'une méthodologie de présentation des

⁸ MM. Gado Boureima, Mohamadou Lawan Garba, Jean- Yves Gréhal, « Rapport sur le renforcement des capacités du parlement », Assemblée Nationale, PNUD, 80 pages, novembre 2009

résultats, de recherche harmonisée au niveau des commissions ; les services d'archives et de documentation sont singulièrement dépourvus ;

du fond documentaire insuffisant en quantité et en qualité ; cette situation est essentiellement due à l'absence d'une véritable politique d'acquisition affectant sérieusement la diversité et le développement correct du fond. Les explications de cette situation sont l'insuffisance globale des ressources affectées au centre de documentation et leur mauvaise utilisation ».

En outre, le bon fonctionnement des services est contrarié fortement, sur ce point, par la politisation de la gestion de l'Assemblée Nationale du Niger : « étiquetés », du fait de leur recrutement ou des leurs sympathies connues ou supposées, certains employés sont décrits comme faisant à peu près ce qu'ils veulent, sans que l'autorité hiérarchique du Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale (A.N), patron des services administratifs et techniques de l'Assemblée Nationale (A.N), puisse s'exercer.⁹

En plus de l'administration parlementaire, qui semble démunie pour assurer une assistance efficace et efficiente aux Députés, les Secrétariats des Groupes Parlementaires sont encore plus faibles, selon la même étude. Le rôle central conféré aux Groupes Parlementaires Politiques par la Constitution contraste avec la faiblesse des moyens techniques et des ressources mis à leur disposition. Cette donnée contribue au manque de contenu du débat législatif. Il convient donc de donner aux Groupes Parlementaires Politiques la capacité de jouer tout leur rôle, de manière à enrichir le débat parlementaire.

Certes, les moyens mis au service des Groupes Parlementaires Politiques ont été améliorés au cours de la Deuxième (2^{ème}) Législature de la Cinquième (5^{ème}) République entre 2004 et 2009, mais ils restent insuffisants : un (1) assistant, un (1) juriste, un (1) chauffeur, une (1) secrétaire et un (1) planton. Ils ne sauraient constituer même l'esquisse d'un encadrement technique des Députés dans l'élaboration et l'adoption des lois ou le contrôle du Gouvernement. Les études relèvent que l'assistant joue le rôle de chef de cabinet du Président du Groupe Parlementaire¹⁰.

Globalement insuffisants, les moyens mis à la disposition des Députés ont été en outre gérés de façon parfois insuffisamment efficace, selon les réponses des personnes auditionnées, dans le cadre de l'étude citée plus haut et aussi les articles de presse qui mettent en exergue des résultats insuffisants d'une Institution peu transparente, et ne pratiquant aucune évaluation de ses propres pratiques administratives.

Ces observations sont d'ailleurs corroborées par le diagnostic de l'Institution effectué le 31 mai 2008, par Mr Boureima GADO, Dr Mahamane Yahaya et Mr Vanoost Lodewijk, dans le cadre du Plan Stratégique de Développement de l'Assemblée Nationale du Niger (PSDAN) 2008-2018¹¹. En effet, les auteurs cités indiquent que « *parmi les principaux problèmes d'infrastructures, on note notamment l'insuffisance de bureaux pour le personnel parlementaire, l'absence totale de bureaux pour les parlementaires, l'exiguïté et l'usage multiple inadéquat des salles de commissions, qui servent en même temps aux travaux des commissions et de bureau pour le personnel, le manque d'un système performant d'interprétation simultanée dans la salle plénière et l'absence totale d'un système d'interprétation au niveau des commissions* » (PSDAN, page 2). Ce diagnostic laisse apparaître que les bâtiments administratifs de l'Assemblée Nationale (A.N) nécessitent non seulement d'être réhabilités, mais aussi d'être équipés.

Par ailleurs, toujours selon cette étude, en dépit des améliorations constatées, les services administratifs mis à la disposition des Parlementaires pour les appuyer dans l'accomplissement de leur mission d'une manière générale souffrent entre autres de nombreuses lacunes qu'il convient de combler afin qu'ils jouent pleinement leur rôle. L'administration parlementaire nigérienne souffre encore de manque d'outils et de capacités réelles pour un appui opérationnel et efficace des élus nationaux. Les cadres administratifs mis à la disposition des commissions parlementaires ont besoin d'une professionnalisation accrue pour la prestation de leurs services auprès des Députés.

Dans le domaine de la gestion administrative, la gestion financière du budget interne de l'Assemblée Nationale (A/N) fait régulièrement l'objet de sérieuses critiques de la part des

⁹ MM. Gado Boureima, Mohamadou Lawan Garba, Jean- Yves Gréhal, « Rapport sur le renforcement des capacités du parlement », Assemblée Nationale, PNUD, novembre 2009, page 26

¹⁰MM. Gado Boureima, Mohamadou Lawan Garba, Jean- Yves Gréhal, « Rapport sur le renforcement des capacités du parlement », Assemblée Nationale, PNUD, 80 pages, novembre 2009

¹¹ MM. Gado Boureima, Dr Mahamane Yahaya, Vanoost Lodewijk, « Plan stratégique de développement de l'Assemblée du Niger 2008-2018 », Coopération Technique Belge, 80 pages, Niamey, 31 mai 2008

populations, alors que l'Institution est sous-équipée en infrastructures : bâtiments, mobiliers de bureaux et matériels informatiques et de communication.

1.2.1.3 Capacité : Indépendance, cadre légal

Sur le plan légal, l'Assemblée Nationale actuelle du Niger est indépendante, en partant même du principe de la séparation du pouvoir consacré par la Constitution d'une part, et d'autre part, par le mode d'élection des Députés, le suffrage universel direct et secret. Toutefois, pour le Sénat, le Président de la République nomme un tiers des membres. Contrairement aux autres législatures, l'Assemblée Nationale (A.N) actuelle ne peut pas être dissoute et elle-même ne peut renverser le Gouvernement.

C'est le Parlement qui met en place ses différentes instances : Bureau de l'Assemblée Nationale, Commissions, Groupes d'Amitié, Réseaux Parlementaires. C'est le Parlement qui exerce le Pouvoir Législatif (article 68 de la Constitution). Par contre, pour ce qui est de l'initiative de la loi, il la partage concurremment avec le Président de la République (article 51 de la Constitution).

Cette indépendance est renforcée par l'immunité dont jouissent les membres du Parlement. En effet, aux termes de l'article 73 de la Constitution qui stipule que « *aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Sauf cas de flagrant délit, aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière correctionnelle ou criminelle, qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie. Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté, qu'avec l'autorisation du bureau de la chambre, dont il fait partie, sauf en cas de flagrant délit, de poursuite autorisée ou de condamnation définitive* ».

Par ailleurs, la Constitution et les dispositions du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale (A.N) permettent à l'Assemblée Nationale (A.N) de se réunir en session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé, à la demande de la majorité absolue des membres de l'Assemblée Nationale (A.N) (article 80 de la Constitution).

Cette indépendance est renforcée à travers certaines dispositions du règlement Intérieur notamment celles des articles 40, 41 et 42, relatives au pouvoir de police. Aux termes de ces dispositions, c'est le Président de l'Assemblée Nationale (A.N) qui veille à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée Nationale (A.N). Le siège de l'Assemblée Nationale (A.N) est inviolable. Les bâtiments, les locaux et les concessions, appartenant à l'Assemblée Nationale (A.N), jouissent de franchises particulières, dites franchises parlementaires. Il est interdit à toute personne de pénétrer dans les locaux de l'Assemblée Nationale (A.N) avec une arme, de quelque nature qu'elle soit. C'est ainsi qu'il est interdit aux agents de forces de défense et de sécurité de pénétrer et d'instrumenter dans les locaux, bâtiments et concessions de l'Assemblée Nationale (A.N), sans autorisation préalable du Président de l'Assemblée Nationale (A.N). Les agents des services de sécurité mis à la disposition des membres de l'Assemblée Nationale (A.N) et de l'institution ont seul droit à circuler et opérer dans les bâtiments, locaux et concessions de l'Institution. A cet effet, ils sont munis de badges spéciaux remis à eux par l'administration de l'Assemblée Nationale (A.N).

Il est interdit, à toute personne pourchassée pour infraction, de prendre refuge à l'Assemblée Nationale (A.N). Aucune personne étrangère à l'Assemblée Nationale ne peut s'introduire, sans autorisation, dans l'enceinte du Palais de l'Assemblée Nationale (A.N). Des places peuvent être réservées aux personnes détentrices de cartes spéciales délivrées par le Secrétariat Général de l'Assemblée Nationale (A.N). Les personnes admises dans la partie affectée au public doivent avoir une tenue décente et observer le silence le plus complet.

C'est la conférence des Présidents qui arrête le calendrier et règle l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée Nationale (A.N), en tenant compte des priorités fixées par le Gouvernement (article 56 du Règlement Intérieur). Cette limitation réglementaire de l'indépendance de l'Assemblée Nationale (A.N) tire son origine dans les dispositions constitutionnelles, notamment les dispositions pertinentes de l'article 83 qui indiquent que « l'ordre du jour comporte, par priorité, l'examen des projets de loi présentés par le Gouvernement ».

L'indépendance du Parlement est aussi limitée par les dispositions de l'article 95 de la Constitution qui stipule que « *les propositions et amendements déposés par les membres du Parlement ne sont pas recevables, lorsque leur adoption aurait pour conséquences soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes* ».

Cette disposition constitue une véritable entrave à la fonction législative du Député et montre toutes les limites de l'indépendance de l'Assemblée Nationale (A.N).

La loi d'habitation constitue également une limite légale de l'indépendance du Parlement. En effet, aux termes de l'article 92 de la Constitution, « le Président de la République peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement, l'autorisation de prendre, par ordonnance (s), pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».

En plus, la possibilité accordée au Président de la République de demander une seconde lecture des textes législatifs déjà votés limite l'indépendance du Parlement. En effet, Le Président de la République peut, avant l'expiration des délais de promulgation qui lui sont impartis en vertu des dispositions de l'article 53 de la Constitution, demander à l'Assemblée Nationale (A.N), une seconde délibération d'une loi votée par le Parlement ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. Il peut également, dans les mêmes délais, demander et obtenir, de plein droit, que cette seconde délibération n'ait lieu que lors de la session ordinaire suivant la session au cours de laquelle le texte a été adopté en première lecture. L'Assemblée Nationale (A.N) délibère selon la même procédure que durant la première délibération. Le vote est acquis à la majorité des trois cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale (A.N).

Enfin, la limite de l'indépendance du Parlement nigérien est aussi consacrée par une disposition constitutionnelle relativement à l'impossibilité pour les Députés de démissionner des Groupes Parlementaires dans lesquels ils sont inscrits, soit à titre individuel, soit au titre de leurs Partis Politiques : en effet, selon ces dispositions, tout Député qui démissionne ou qui est exclu de son Parti Politique au cours de la législature, est remplacé à l'Assemblée Nationale (A.N) par son suppléant (article 71 de la Constitution).

1.2.1.4 .Capacité : Indépendance (pratique)

Le Parlement est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs ?

Du point de vue pratique, il serait hâtif de porter un jugement définitif sur l'indépendance de l'actuelle Assemblée Nationale (A.N) du Niger au regard de la jeunesse de la législature de celle-ci qui, pour le moment, n'a tenu que des sessions extraordinaires. En effet, suite au changement institutionnel intervenu en août 2009, l'Assemblée Nationale (A.N) n'a été installée que le 14 novembre 2009. Il est donc difficile d'indiquer si concrètement les Pouvoirs Exécutif et/ou Judiciaire influencent le Pouvoir Législatif.

Il faut signaler toutefois que le Pouvoir Exécutif a pris la responsabilité de déterminer, par ordonnance, les indemnités et avantages accordés aux Députés contrairement à la tradition parlementaire nigérienne qui veut que l'indemnité parlementaire soit déterminée par la loi, suite à une proposition des Députés.

Relativement aux législatures passées, entre 1999 et 2004 et entre 2004 et 2009, on peut citer, à titre d'exemple, que l'essentiel des lois votées par l'Assemblée Nationale sont d'origines gouvernementales. En effet, au cours de la première législature, de 1999 à 2004, huit (8) propositions de loi ont été déposées, dont quatre (4) ont été adoptées et une (1) rejetée. Pendant la même période, 229 projets de loi ont été adoptés. Les lois d'origine parlementaire ont donc représenté 2,13% des lois adoptées et la moitié des initiatives sont arrivées à leur terme. Au cours de la deuxième législature, de 2004 à 2009, interrompue par la dissolution de l'Assemblée Nationale par le Président de la République le 26 mai 2009, vingt et huit (28) propositions de loi ont été déposées, dont huit (8) adoptées, pour 122 projets de loi. Les lois d'origine parlementaire ont donc représenté 9 % du total des lois adoptées, mais 28% seulement des initiatives ont abouti. Même si le Président de la République a le pouvoir constitutionnel de dissoudre l'Assemblée, la dissolution du dernier parlement procède d'une interférence abusive car il s'agit d'une dissolution pour convenance personnelle.

1.3. Gouvernance :

1.3.1. Gouvernance : Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant au processus législatif et aux autres activités du Parlement ?

Aux termes des dispositions de la Constitution (article 81) et du Règlement Intérieur (R.I) de l'Assemblée Nationale (A.N), les séances de cette dernière sont publiques. Néanmoins, l'Assemblée Nationale (A.N) peut décider qu'elle délibère à huis clos, lorsque la demande en est

faite par le Président de la République ou par un tiers (1/3) des Députés. Dans ce cas, la décision est rendue publique au moins 24 heures avant l'ouverture de la séance concernée. Lorsque la décision est prise séance tenante, celle-ci est immédiatement suspendue, pour être reprise trente (30) minutes après. L'Assemblée Nationale (A.N) peut décider ultérieurement si le procès-verbal intégral des débats à huis clos doit être publié (article 65 du R.I).

En plus, les comptes rendus sommaires et le procès-verbal intégral des débats de l'Assemblée Nationale (A.N) font l'objet d'une publication au journal officiel dans les plus brefs délais, par les soins de l'administration de l'Assemblée Nationale (A.N) (article 68 du RI et alinéa 2 de l'article 81 de la Constitution). Relativement aux travaux des Commissions, ceux-ci ne sont pas publics, mais les Commissions peuvent entendre tout membre du Gouvernement ou leurs collaborateurs, ainsi que les représentants des organisations socioprofessionnelles et toute autre personne concernée. Elles peuvent également entendre toute personne susceptible de leur apporter son concours (article 35 du R.I).

Par contre, les bulletins des Commissions, dans lesquels sont indiqués notamment les noms des membres présents, excusés et absents, les décisions ainsi que les résultats des votes, ont un caractère confidentiel. Les bulletins des Commissions ne peuvent être ni publiés, ni communiqués à la presse. A la fin de la législature, les bulletins sont déposés aux archives de l'Assemblée Nationale (A.N).

Il n'y a pas des restrictions à la liberté de presse dans les travaux de l'Assemblée Nationale (A.N), sauf le cas express de huis clos indiqué à l'article 65 du Règlement Intérieur de celle-ci. Pour l'information du public, il faut indiquer que les débats sur les interpellations et les questions d'actualité peuvent être retransmis en direct sur les antennes de la radio et de la télévision nationales. Les conditions de la retransmission sont décidées par la conférence des Présidents.

Les dispositions légales nigériennes ne prévoient pas le principe de déclaration du patrimoine pour les Parlementaires, sauf pour le Président de l'Institution, prévue dans la Constitution.

En résumé, il apparaît, qu'en dehors des situations du huis clos, les débats parlementaires peuvent être enregistrés et diffusés par les chaînes de radio et de télévision.

Les enquêteurs terrain, utilisés au cours de cette évaluation pour mesurer l'accès des citoyens à l'information dans les services publics, du 1^{er} février au 1^{er} mars 2010, n'ont eu aucune difficulté à recueillir les informations sur le parlement¹².

1.3.2. Gouvernance : Transparence : (pratique) :

Le processus législatif et les autres activités du Parlement sont –ils conduits de façon transparente?

Le processus législatif et les autres activités du Parlement Nigérien sont menés de façon transparente, avec la publicité des travaux en plénière, à travers la radio de l'hémicycle qui les retransmet en direct. La radio nationale, la télévision nationale et le journal le « sahel », médias publics, font des comptes rendus journaliers des travaux de l'Assemblée Nationale du Niger. Il faut toutefois indiquer que les projets ou propositions de loi ne sont pas systématiquement rendus publics, avant les débats parlementaires. Ils font l'objet d'un résumé lors de leur adoption en Conseil de Ministres pour le projet de loi, et de l'avis donné par le Gouvernement, pour les propositions de loi.

Concrètement, les comptes rendus sommaires et le procès verbal intégral des débats ne font pas l'objet de publication au journal officiel des débats, comme stipulé dans le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale (A.N). Néanmoins, le compte rendu sommaire peut être accessible aux journalistes intéressés, puisqu'il est adopté en début de chaque séance.

Pendant les deux (2) dernières législatures de la cinquième (5^{ème}) République, l'Assemblée Nationale s'est réunie en moyenne à huis clos deux fois par an, essentiellement pour se pencher sur les problèmes internes de fonctionnement de l'Institution.

Dans le PSDAN, l'un des défis majeurs identifiés est de développer les relations entre Parlementaires et citoyens aussi bien de manière directe et individuelle qu'en rapprochant les Députés des élus locaux, en développant la Radio et la Télévision du Parlement Nigérien et en systématisant les consultations publiques, par leur inscription dans un mécanisme permanent du travail législatif¹³.

Les auteurs du PSDAN ont poursuivi en indiquant que cette défaillance apparaît également dans l'absence complète de « *journées portes ouvertes surtout vers les secteurs spécifiques. Dans la*

¹² « Rapports des enquêtes de terrain, Evaluation du SNI du Niger », 1^{er} février au 1^{er} mars 2010, Niamey Niger

¹³ « Plan stratégique de développement de l'Assemblée du Niger 2008-2018 », Ibid, cit. page 65

plupart des Parlements du monde, les visites régulières d'écoles, d'organisations de pensionnés, d'entreprises et autres, sont incorporées d'office dans les agendas parlementaires. Ces visites y sont perçues comme une évidence. A vrai dire, au Niger, ce genre d'activités est inconnu, aussi bien de la part de l'Assemblée Nationale (A.N) que de la Société Civile».¹⁴

Dans le cadre de la présente évaluation du SNI du Niger, des enquêteurs, au nombre de huit (8), ont été utilisés, du 1er Février au 1er mars 2010, pour expérimenter, eux aussi, les conditions de l'accès à l'information dans les services publics au Niger. Ils n'ont eu aucune difficulté pour avoir accès aux informations qu'ils ont demandées à l'Assemblée Nationale (A.N).

1.3.3.1 Gouvernance : Responsabilité : (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le Parlement réponde de ses actes et de ses décisions?

Selon les dispositions constitutionnelles et réglementaires, l'Assemblée Nationale (A.N) nigérienne, en tant qu'institution de la République, ne répond pas de ses actes et de ses décisions. Elle ne peut pas être dissoute, quelque soit la situation. Toutefois, l'Assemblée Nationale (A.N) étant issue des élections, les Députés répondent individuellement de leurs actes aux élections de renouvellement. IL s'agit là d'une sanction politique.

Généralement, dans le système démocratique moderne, consacrant la séparation des pouvoirs, les immunités parlementaires sont des prérogatives qui mettent les Parlementaires à l'abri des poursuites judiciaires, en vue d'assurer le libre exercice de leur mandat. Ce régime juridique, dérogatoire au droit commun, est né de la nécessité de concilier, d'une part, la protection de l'exercice du mandat parlementaire, et le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, d'autre part.

En réalité, dans l'exercice de sa mission de vote de la loi, du contrôle de l'action gouvernementale, etc., le Député bénéficie de l'immunité absolue. Cette immunité absolue consacre l'irresponsabilité du Parlementaire dans l'exercice de ses fonctions. Au Niger, l'irresponsabilité est consacrée par l'alinéa 2 de l'article 73 de la Constitution.

L'inviolabilité parlementaire est un privilège qu'ont les Parlementaires d'échapper aux poursuites intentées pour des actes étrangers à l'exercice de leur mandat. L'inviolabilité qui, elle n'est pas absolue, est consacrée par les deux (2) derniers alinéas du même article de la Constitution. C'est pourquoi, on distingue l'immunité absolue, qui consacre l'irresponsabilité du Parlementaire dans l'exercice de ses fonctions, de l'inviolabilité parlementaire, qui est un privilège qu'ont les Parlementaires d'échapper aux poursuites intentées pour des actes étrangers à l'exercice de leur mandat, à moins de la levée de cette immunité.

Néanmoins, l'article 94 de la Constitution indique que les propositions, projets et amendements, qui ne sont pas du domaine de la loi ou qui portent atteinte à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, sont irrecevables. En cas de contestation, la Cour Constitutionnelle, saisie par le Président de la République ou le Président de l'Assemblée Nationale, statue dans un délai de huit (8) jours.

Aux termes des dispositions de l'article 82 de la Constitution, « *le Règlement Intérieur (R.I) de l'Assemblée Nationale (A.N) ne peut être mis en application, si la Cour Constitutionnelle, obligatoirement saisie par le Président de la République, ne l'a pas déclaré conforme à la Constitution* ».

Le Président de la République a aussi la faculté, dans le délai fixé pour la promulgation, de demander une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles et cette délibération ne peut être refusée.

Le Parlement a l'obligation constitutionnelle de voter le budget en équilibre. L'article 112 de la Constitution donne la possibilité au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale (A.N) ou à un dixième des Députés, de déférer les lois à la Cour Constitutionnelle. La saisine pour les lois organiques et les règlements intérieurs des chambres est obligatoire.

Par ailleurs, « *toute personne, partie à un procès, peut soulever l'inconstitutionnalité d'une loi devant toute juridiction par voie d'exception. Celle-ci doit surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Cour Constitutionnelle, décision qui doit intervenir dans un délai de trente (30) jours* » (article 113 de la Constitution).

Au Niger il n'existe pas actuellement des mécanismes permettant de traiter les plaintes des citoyens visant des actions ou décisions du Parlement.

¹⁴ Mr Boureima GADO, Dr Mahamane Yahaya et Mr Vanoost Lodewijk, Plan Stratégique de Développement de l'Assemblée Nationale du Niger (PSDAN), 2008-2018, 31 mai 2008, page 12.

1.3.4 : Gouvernance : Responsabilité (pratique) :

Dans quelle mesure le Parlement rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions?

Au Niger, depuis 2005, suite à l'adoption d'une loi de finances rectificative controversée, consacrant la hausse de la TVA sur les produits de première nécessité (riz, lait, sucre), certaines activités et décisions de l'Assemblée Nationale (A.N) sont contestées par la Société Civile. Ceci a amené les auteurs du PSDAN à faire le constat que « ...la Société Civile nigérienne estime, dans l'ensemble, que l'Assemblée Nationale ne prend pas suffisamment en compte ses points de vue, ses attentes et ses priorités. L'Assemblée Nationale (A.N) souffre d'un manque de culture de dialogue, aggravé par l'absence de structures, d'outils et d'expérience, en matière d'organisation des consultations publiques. Malheureusement, ce manque de culture de dialogue est aussi manifeste dans la Société Civile Nigérienne, elle-même dont les attentes dépassent parfois le vrai rôle des Députés, faute d'une bonne compréhension des fonctions constitutionnelles de l'Assemblée Nationale (A.N). Il n'en reste pas moins vrai qu'il est du devoir de l'Assemblée Nationale (A.N) d'informer continuellement la société ».¹⁵

Des marches et des déclarations de nombreuses organisations de la Société Civile Nigérienne ont émaillé les années 2008 et 2009, pour contester le statut du député adopté par l'Assemblée Nationale (A.N).

La question de responsabilité est une préoccupation réelle du Parlement Nigérien, avec un contact direct très limité avec les citoyens. Les consultations publiques, sur des sujets clés, sont rares et ne sont pas intégrées dans la tradition Parlementaire Nigérienne.

1.3.5 : Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité : (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des parlementaires ?

Au Niger, il n'y a pas de code d'éthique spécifique pour les parlementaires. Cependant, des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires garantissent l'intégrité du Député, en fixant les conditions appropriées et pertinentes en matière d'éligibilité, d'élection, d'exercice du travail parlementaire et des incompatibilités avec d'autres charges publiques et en indiquant quel comportement exemplaire devrait être celui d'un « Bon Parlementaire ». En effet, pour être éligible à l'Assemblée Nationale (A.N), l'une des conditions est que le citoyen nigérien, ayant 25 ans révolus, jouissant de ses droits civiques, ne soit dans aucun cas d'incapacité prévus à l'article 8 du code électoral nigérien.

Il s'agit :

« des individus, condamnés définitivement pour crimes et non réhabilités ;
des individus, condamnés définitivement pour délits à une peine d'emprisonnement ferme, égale ou supérieure à un (1) an et non réhabilités ;
de ceux qui sont en état de contumace ;
de ceux qui sont déclarés en faillite et ayant fait l'objet d'une condamnation pour banqueroute frauduleuse et non réhabilités ;
des internés et des interdits ».

Ce dispositif montre que les individus, condamnés pour corruption et autres délits connexes, ne peuvent intégrer l'Assemblée Nationale (A.N). En effet, aux termes de l'article 130 du code pénal nigérien, la corruption et le trafic d'influence sont punis d'un emprisonnement de deux (2) à moins de dix (10) ans. Quant à l'atteinte à la liberté d'accès à l'égalité des candidats devant les marchés publics et les délégations de services, l'emprisonnement est de deux (2) à dix (10) ans.

Le deuxième (2^{ème}) dispositif, qui contribue à garantir l'intégrité du Parlementaire, est l'incompatibilité qu'il y a entre un mandat Parlementaire et les situations de fonctionnaire, d'un emploi de salarié et d'un emploi rémunéré par un État étranger ou une organisation internationale (article 119 du code électoral et article 19 de la 2003-24 du 13 juin 2003 portant statut du député).

Seul le Président de l'Assemblée Nationale, en tant que Président d'une Institution de la République, est assujéti à la déclaration des biens. En effet, les dispositions de l'article 43 de la Constitution, relatifs à la déclaration écrite sur l'honneur des biens du Président de la République,

¹⁵ « Plan stratégique de développement de l'Assemblée du Niger 2008-2018 », Ibid. cit, page 12

s'appliquent à tous les Présidents des Institutions de la République. Les écarts, entre la déclaration initiale et les mises à jour annuelles, doivent être dûment justifiés. C'est la Cour Constitutionnelle qui a tous pouvoirs d'appréciation en ce domaine. La Cour des Comptes est également chargée de contrôler les déclarations des biens, telles que reçues par la Cour Constitutionnelle.

Le Règlement Intérieur (R.I) de l'Assemblée Nationale (A.N) du Niger à son article 127 interdit à tout Député d'exhiber ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales, ou dans l'exercice des professions libérales ou autres, et d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat. Aux termes de l'article 120 du code électoral nigérien, sous peine d'une amende de cent mille (100.000) francs à un million (1.000.000) de francs , il est interdit à tout Parlementaire de laisser figurer son nom, suivi de sa qualité, dans toute publicité financière, commerciale ou industrielle. Les dispositions, ci-dessus énumérées ne sont pas compilées dans un code éthique.

Concernant les anciens Députés, la seule obligation qui leur est faite est « d'avoir un comportement responsable, digne, honorable et courtois, en tout lieu et en toute circonstance » (alinéa 2 article 42 statut de Député).

Au Niger, il n'y a pas de règles spécifiques applicables au recrutement des anciens Parlementaires. Il en est de même de l'obligation de déclarer ou de rendre publics leurs éventuels contacts avec des représentants des groupes de pression.

1.3.6 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité des Parlementaires : (pratique) :

Dans quelle mesure l'intégrité des parlementaires est-elle effectivement garantie?

L'Assemblée Nationale (A.N) actuelle étant en début de législature, il est difficile d'évaluer la viabilité du dispositif visant à garantir l'intégrité des Parlementaires qui la composent. Mais, dans la pratique, en lisant les articles de la presse écrite privée on constate que les Parlementaires Nigériens jouissent d'une très mauvaise image auprès de l'opinion publique, notamment auprès de la Société Civile et de la presse privée comme en témoigne la « une » des hebdomadaires nigériens¹⁶. Ceci est dû essentiellement aux luttes politiques engagées, depuis 2007, entre le Pouvoir Exécutif et le Pouvoir Législatif, notamment celles relatives à la prolongation du mandat du Président actuel de la République, Monsieur Mamadou Tandja et l'ancien Parlement nigérien, dissout par celui-ci en mai 2009, à cause aussi des nombreux scandales politico financiers, dans lesquels les Députés Nigériens se sont trouvés mêlés, comme l'Affaire MEBA, le Statut du Député, les indemnités des Députés jugées faramineuses et fixées de manière anticonstitutionnelle, etc. Le fait aussi que de nombreux Députés Nigériens soient des analphabètes, des Opérateurs Economiques et Commerçants, qui passent plus leur temps à s'occuper de leurs propres affaires qu'au travail parlementaire, contribue à ternir leur image auprès de l'opinion publique nigérienne.

Ainsi, selon Yénikoye (2006) « *il conviendrait d'élaborer des critères précis d'accès à la fonction de député. Cette conquête de l'Assemblée Nationale (A.N) par des députés analphabètes commerçants est révélatrice de l'importance de l'argent dans les élections. Elle conduit à s'interroger sur le rôle véritable de cette composante de l'Assemblée Nationale dans le fonctionnement du système politique. Plus précisément les "députés commerçants" ne seront-ils pas amenés à se servir de leur position pour réclamer des avantages et des passe-droits, notamment en ce qui concerne les marchés publics. Si comme tous les autres citoyens, les « commerçants analphabètes » ont des droits inaliénables en République, nul ne saurait comprendre en revanche, en ce début de troisième millénaire, à l'heure de l'Internet et de la société universelle de communication, et plus de quarante (40) ans après la proclamation de l'Indépendance, qu'un analphabète puisse s'acquitter en tant qu'élu, de la fonction législative, de contrôle et de sanction de la gestion des finances publiques à laquelle la Constitution nigérienne elle même le soumet ».*¹⁷

En mai 2009, après la dissolution de l'ancienne Assemblée Nationale (A.N) par le Président de la République et suite à une enquête administrative diligentée par l'Inspection d'Etat en l'absence de la majorité des Députés, plusieurs Députés sont poursuivis pour :

¹⁶ - L'hebdomadaire la "Griffe", « Faute d'arguments solides pour défendre leur statut budgétivore, les députés s'attaquent à la société civile, à la presse et à leur collègue Sanoussi Tambari Jackou », n°263 du 26 Mai 2008

- L'hebdomadaire la "Roue de l'histoire", « Proposition de loi portant statut du député, les députés s'accrochent à leurs avantages », n°404 du 14 Mai 2008

¹⁷ Yénikoye Ismaël, op. cit. page 176

détournement et complicité de détournement de deniers publics ; atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats devant les marchés publics et les délégations de services publics.

Pour une frange importante des citoyens nigériens, cette opération est une cabale politique contre les anciens Parlementaires, coupables d'avoir refusé la modification constitutionnelle indispensable au maintien de l'ancien Chef de l'Etat, Mamadou Tandja, au delà de son mandat constitutionnel, le 21 décembre 2009.¹⁸

Il faut signaler que l'Assemblée Nationale (A.N) a fait régulièrement, depuis 2005, l'objet d'attaques, relativement à ceux que la presse privée appelle « les Députés commerçants ». La presse privée nigérienne a fait également cas des dépassements budgétaires de l'Assemblée Nationale (A.N), tout au long de la première législature de la Cinquième (5^{ème}) République de 1999 à 2004.

1.4. Rôle:

1.4.1 Rôle : Contrôle du Pouvoir Exécutif : (pratique) :

Depuis son installation, l'actuelle législature n'a interpellé le Gouvernement qu'une (1) seule fois, relativement aux conditions d'exécution d'un projet agricole dans les régions de Dosso et Tillabéry. En matière de contrôle du Pouvoir Exécutif, il faut souligner que, pour les deux (2) législatures passées de la Cinquième (5^{ème}) République (1999-2004 et 2005-2009), les Députés ont été très actifs. Au total, les services de l'Assemblée Nationale (A.N) ont dénombré six (6) motions de censure, dont celle du 31 mai 2007 qui a renversé le Gouvernement du Premier Ministre Hama Amadou. Le point central de cette motion était « l'affaire dite MEBA », de détournements de plusieurs milliards de francs CFA du Programme Décennal de Développement de l'Éducation (PDDE), financé essentiellement par les Partenaires Techniques et Financiers du Niger, notamment l'Union Européenne (U.E). Cette affaire a occasionné la mise en accusation et l'incarcération de deux (2) anciens Ministres de l'Éducation, l'inculpation de plusieurs fonctionnaires du Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation (MEBA), des Opérateurs Economiques dont trois (3) Députés. L'affaire est encore pendante devant les tribunaux. En plus des motions de censure, au cours des deux (2) législatures passées de la cinquième République, l'Assemblée Nationale a mis en place trois (3) Commissions d'Enquête ou de Contrôle :

la Commission de Contrôle Parlementaire sur le fonctionnement des services de l'état dans le département de Bilma, créée par résolution de l'Assemblée Nationale, le 3 avril 2006 ;

la Commission de Contrôle Parlementaire sur la Société des Mines du Liptako (SML), créée par la résolution n° 0005/AN en date du 18 octobre 2007 ;

la Commission de Contrôle Parlementaire sur la Société Nigérienne de Télécommunication (SONITEL).

Enfin, en plus des Commissions de Contrôle Parlementaire, entre 2000 et 2009, les Députés ont opéré une trentaine (30) d'interpellations et posé plusieurs questions orales aux membres du Gouvernement.

Avec le changement constitutionnel opéré au Niger en août 2009, l'Assemblée Nationale (A.N) actuelle n'a plus le pouvoir de démettre le Gouvernement. Par contre, elle a le pouvoir de mettre en accusation les membres du Gouvernement, pour les faits qualifiés de crimes ou délits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. La mise en accusation est votée à la majorité des deux (2) tiers des membres de chacune des chambres du Parlement, c'est-à-dire l'Assemblée Nationale (A.N) et le Sénat qui n'est pas encore installé.

Enfin, le Parlement Nigérien ne joue, selon les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, aucun rôle dans la nomination du Médiateur, du Président de la Cour des Comptes et de la Commission de Contrôle Électoral.

¹⁸ L'hebdomadaire "le canard déchaîné", « Vagues d'interpellations des anciens députés et agents de l'Assemblée nationale : volonté d'assainissement ou règlement de comptes? », n°393 du 7 septembre 2009

1.4.2 Rôle : Activité législative (pratique) :

Le Parlement fait-il de la lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance une priorité?

Le parlement de la cinquième République a adopté plusieurs lois pour combattre la corruption et renforcer la bonne gouvernance. On peut citer la modification du code pénal en 2003, pour intégrer dans le corpus pénal nigérien le délit de favoritisme notamment les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats devant les marchés publics et les délégations de service (article 134 - 1 du Code pénal). Le parlement a également ratifié la convention des nations unies contre la corruption en 2008. Il a aussi légiféré plusieurs fois dans le cadre des lois de finances pour renforcer la bonne gouvernance.

En théorie, comme les responsables de tous les autres pouvoirs, ceux de l'Assemblée Nationale (A.N) tiennent des discours sur la nécessité d'engager un combat sans merci contre la corruption. Mais dans les faits, majoritairement commerçants ou opérateurs économiques, les Députés ne donnent pas le bon exemple. Certains sont d'ailleurs cités dans des affaires de corruption (Affaire MEBA en 2007 et affaire « Assemblée Nationale (A.N) » en 2009)¹⁹. Lorsque le Pouvoir Exécutif avait demandé la levée de l'immunité des Députés incriminés, pour fins de poursuite, l'Assemblée Nationale (A.N) avait rejeté, par deux (2) fois, en 2008 et 2009, les requêtes du Gouvernement. Ensuite, régulièrement, les médias privés et la Société Civile accusent l'Assemblée Nationale (A.N) de gabegie et de mauvaise gestion de son propre budget qui a été en dépassement pendant plusieurs années²⁰.

Cependant, il faut signaler la création par l'Assemblée Nationale (A.N) nigérienne d'un Réseau Parlementaire de Lutte contre la Corruption, qui a été très actif en 2007 et 2008, par l'organisation des séminaires d'information et de sensibilisation des Députés et des Responsables des Partis Politiques sur la nécessité et l'utilité de la lutte contre la corruption pour le Niger. Ce réseau parlementaire a élaboré un plan stratégique 2008-2011 avec le soutien du Programme National des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

L'Assemblée Nationale (A.N) du Niger est membre du Réseau des parlementaires africains contre la corruption ou (African Parliamentarians Network Against corruption en anglais : APNAC) dont le but est entre autres de coordonner et de renforcer les moyens dont disposent les parlementaires africains pour combattre la corruption et favoriser la bonne gouvernance²¹.

¹⁹ - L'hebdomadaire 'l'enquêteur', « Affaire de l'Assemblée Nationale : les griefs reprochés à chaque ex- député, commerçants et fonctionnaire », N° 361 du 14 septembre 2009,

- En 2007, dans le cadre de l'affaire MEBA, trois députés-commerçants "ont été impliqués" pour rupture d'égalité de citoyens devant l'accès au marché publics, il s'agit des députés Raja Chaibou, Bonkano Maifada et Intarou Hassane Djermakoye

²⁰ Déclaration des organisations socioprofessionnelles du secteur des médias du 25 mai 2008, pour lancer un appel à tous les démocrates pour qu'ils se mobilisent, afin de contrecarrer la dérive despotique et boulimique des députés in la « Griffe », n°263 du 26 Mai 2008

²¹ Réseau des parlementaires africains contre la corruption, APNAC, www.apnacafrika.org

2. LE POUVOIR EXECUTIF

Le Pouvoir Exécutif :

Au Niger, l'Exécutif est composé de la Présidence de la République, du Cabinet du Premier Ministre, des différents Départements Ministériels particulièrement le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère chargé de l'Intérieur avec la Police Nationale, le Ministère chargé de la Défense avec la Gendarmerie Nationale et le Ministère chargé de la Justice.

Il est actuellement exercé, depuis le 18 février 2010, par le Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSRD) et le Gouvernement de Transition, Institutions issues du coup d'Etat militaire organisé, à cette date, par un groupe d'officiers des Forces de Défense et de Sécurité du Niger. Ils assureront cette mission jusqu'au 1^{er} mars 2011, date de la fin de la période de transition.

Informateurs clés : Madame Adama Saliah, Secrétaire Générale Adjointe du Gouvernement et Professeur Tidjani Mahamane Alou, Enseignant Chercheur, Doyen de la Faculté des Sciences Economiques et Juridiques (FSEJ) à l'Université Abdou Moumouni de Niamey

2.1 Structure et organisation

Aux termes des dispositions de la Constitution du 18 août 2009, le Pouvoir Exécutif est exercé au Niger surtout par le Président de la République. Les principaux pouvoirs du Président de la République et du Gouvernement sont définis aux articles 38, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 61 et 62.

Ainsi, « le Président de la République est le chef de l'État. Il incarne l'unité nationale. Il est au dessus des partis politiques. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire, du respect de la Constitution, des traités et accords internationaux. Il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État.

Selon la Constitution, le Président de la République est « le détenteur exclusif du Pouvoir Exécutif. Il est le Chef du Gouvernement. Il nomme le Premier Ministre et les membres du Gouvernement et fixe leurs attributions. Le Premier Ministre et les membres du Gouvernement sont responsables devant lui. Il met fin à leurs fonctions ».

Parmi ses responsabilités, il est chargée de nommer aux emplois civils de l'État. Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres. Il nomme, par décret pris en Conseil des Ministres, aux emplois civils et militaires de l'État. Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire. À ce titre, il assure l'exécution des lois et des décisions de justice et prend les règlements applicables à l'ensemble du territoire de la République.

Le Premier Ministre coordonne l'action Gouvernementale ; il exerce ses attributions dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués par le Président de la République.

Depuis le coup d'état du 18 février 2010, selon l'ordonnance n°001 organisant les pouvoirs publics pendant la transition, l'essentiel du Pouvoir Exécutif est concentré dans les mains du Président du Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSRD) qui peut déléguer certains de ses pouvoirs au Premier Ministre de Transition.

2.2 Évaluation

2.2.1 Capacité

2.2.1.1. Capacité Ressources : (pratique) :

Le Pouvoir Exécutif dispose-t-il effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle?

Le montant total des charges de l'État du Niger a passé de quatre cent sept milliards huit cent quatre vingt quatorze millions (407.894.000.000) de FCFA, soit huit cent quinze millions sept quatre vingt huit mille (815.788.000) \$ US, en 2004 à sept cent trente quatre milliards sept cent vingt neuf millions neuf cent deux mille (734.729.902.000) Francs CFA, soit un milliard quatre cent soixante neuf millions quatre cent cinquante neuf mille huit cent quatre (1.469.459.804, \$ US, en

2010²². Les dépenses du personnel sont passées de cinquante neuf milliards cent millions (59.100.000.000) Francs CFA, soit cent dix huit millions deux cent mille (118.200.000) \$ US, en 2004 à cent six milliards neuf cent soixante un millions deux cent quarante quatre mille trois cent trente un (106.961.244.331) Francs CFA, soit deux cent treize millions neuf cent vingt deux mille quatre cent quatre huit (213.922.488) \$ US, en 2010.

Mais, malgré ces efforts consentis depuis de nombreuses années dans l'augmentation du budget de l'État, principalement pour les services en charge du contrôle de la gestion et bien que le pouvoir exécutif est sensé détenir les clés d'élaboration et d'exécution du budget de l'état, aujourd'hui le pouvoir exécutif ne dispose pas de ressources humaines indispensables au bon fonctionnement d'un état moderne. En effet, depuis le milieu des années 1980, les politiques d'ajustement structurelles ont eu pour conséquence une baisse de l'effectif des fonctionnaires cadres et une augmentation exponentielle du personnel contractuel. Dans des services comme l'éducation, ce taux de contractualisation atteint jusqu'à 70% du personnel avec quarante mille (40.000) contractuels.²³

Un autre problème fondamental au niveau des ressources humaines est la politisation extrême de l'administration. Celle-ci a pour conséquence une faiblesse des capacités de mise en œuvre des politiques et autres plans de développement.²⁴

2.2.1.2. Capacité Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de l'exécutif?

Au Niger, le Pouvoir Exécutif est effectivement indépendant des autres Pouvoirs. La Constitution lui consacre le Titre III. Il n'y a pas de restrictions spécifiques, en dehors des dispositions qui garantissent la séparation des pouvoirs. Le pouvoir de nomination aux hautes fonctions de l'état n'est pas partagé par l'Exécutif avec d'autres institutions. En réalité, au Niger, avec le système présidentiel de la 6^{ème} République, c'est l'Exécutif qui empiète sur les autres pouvoirs.

2.2.1.3 Capacité Indépendance (cadre pratique) :

Le Pouvoir Exécutif est-il effectivement indépendant des autres pouvoirs?

Le Pouvoir Exécutif dépend d'abord beaucoup des Partenaires Techniques et Financiers (PTFs), qui sont les principaux bailleurs de fonds de l'État et qui imposent au pays ses choix en matière de politique économique et sociale. Le processus de décision est marqué par des conseils « avisés » de ces grands amis du Niger. Il y a une démission totale du Gouvernement dans le choix et la mise en œuvre de ses programmes de développement parce que les capacités de négociation et les marges de manœuvre du Gouvernement sont faibles. Il y a un véritable problème d'autonomie et d'indépendance de l'État nigérien : à titre d'exemple, en février 2005, devant les grandes manifestations de rue de la société civile nigérienne contre l'augmentation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), le Premier Ministre de l'époque avait avoué que « le Gouvernement ne pouvait rien, car c'est une exigence des Bailleurs de Fonds du Niger ».²⁵

Depuis la démocratisation de la vie sociopolitique acquise à la faveur de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) en 1991, le Pouvoir Exécutif Nigérien est aussi devenu très dépendant des Gros Bailleurs de Fonds Nationaux des Partis Politiques qui ont gagné ou qui gagnent les élections²⁶. Ces Bailleurs de Fonds sont en majorité des Commerçants et autres Opérateurs Économiques ayant financé les campagnes électorales et les traversées de désert des hommes politiques qui s'installent aux commandes de différents Pouvoirs, surtout du Pouvoir Exécutif. En contrepartie, ces Bailleurs de Fonds Nationaux exigent que leur soient renvoyés les ascenseurs, notamment par l'attribution des marchés dans des conditions peu orthodoxes et peu respectueuses des lois et règlements de la République. Ceci limite les capacités d'autonomie et d'indépendance du Pouvoir Exécutif dans ses choix et dans les prises de décision, et même dans

²² Ordonnance 2009-26 du 06 Novembre 2009, portant loi des Finances pour l'année budgétaire 2010, JORN Spécial du 24 Décembre 2009

²³ Interview du Ministre de l'Éducation Nationale, Dr Ousmane Samba Mamadou, in Journal 'Sahel dimanche' du 10 Avril 2009

²⁴ Entretien, le 26 Février 2010, avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou, Doyen de la Faculté des Sciences Economique et Juridiques, Université Abdou Moumouni Dioffo de Niamey (UAMD)

²⁵ Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou, ibid. cit.

²⁶ Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou, ibid. cit.

la mise en œuvre des politiques et programmes de développement. Cela favorise la corruption et autres passe-droits, sans que le pouvoir exécutif ne réagisse, comme en témoigne les affaires relatées par les journaux avec comme exemple celle de pot-de-vin, d'un montant de cinq (5) millions de dollars US en sus des 25% des parts d'actions, octroyés par la société «Niger Uranium Venture SA» à Hadia Toulaye Tandja, fils de l'ex Chef d'Etat Mamadou Tandja, et Ibrahim Hamidou, Directeur du Groupe Multimédia et Communication²⁷.

2..3. Gouvernance

2.3.1 Gouvernance Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles la transparence du processus de décision et des actions entreprises par le Pouvoir Exécutif?

La déclaration du patrimoine est obligatoire pour les responsables du Pouvoir Exécutif, au terme de l'article 43 de la Constitution. La copie de la déclaration est communiquée aux services fiscaux. Aux termes des dispositions de l'article 57 de la loi 2004-16 du 8 Février 2004 modifiant la Loi 2000-11 du 14 Août 2000, déterminant l'organisation, le fonctionnement et la procédure à suivre devant la cour Constitutionnelle, la déclaration et les mises à jour sont publiées au journal officiel et par voie de presse.

La Cour Constitutionnelle a tous pouvoirs d'appréciation en ce domaine. Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 44 de la Constitution :

« durant son mandat, le Président de la République ne peut, ni par lui-même, ni par autrui, rien acheter ou prendre en bail qui appartienne au domaine de l'Etat ou de ses démembrements. Il ne peut prendre part, ni par lui-même, ni par autrui, aux marchés publics et privés de l'Etat et des ses démembrements. Cette disposition s'étend aux présidents des Institutions de la République, au Premier Ministre et aux membres du Gouvernement ».

2.3.2 Gouvernance : Transparence (cadre pratique)

Le Pouvoir Exécutif agit-il et décide-t-il effectivement de façon transparente ?

On peut dire que le Pouvoir Exécutif nigérien agit de manière transparente. En effet, des comptes rendus réguliers des Conseils des Ministres sont faits. Il existe des attachés de presse dans presque tous les départements ministériels qui font des articles dans le journal gouvernemental, « le Sahel », relatant les activités des Ministres. Il y a une Cellule de Communication Gouvernementale (CCG) qui informe les populations des activités de principaux responsables du Pouvoir Exécutif, par le canal des médias publics. Mais dans la réalité la cellule de communication Gouvernementale agit comme une officine de propagande à l'image des régimes totalitaires et à pensée unique. Il y a plus de la flagornerie et de la flatterie des dirigeants que de véritable information des citoyens des actions du Gouvernement²⁸.

Cependant, l'opinion publique ne fait pas confiance aux informations des médias publics et les médias privés n'ont pas toujours accès aux informations sur les activités du Pouvoir Exécutif. En plus, ces médias privés rencontrent d'énormes difficultés et contraintes dans leur travail. Les journaux officiels ne sont pas systématiquement publiés, ils coûtent chers pour les citoyens ordinaires et les anciens ne sont pas disponibles.

La non fonctionnalité du site web du Gouvernement est un des signes de cette faiblesse dans la transparence de gestion. Ensuite, pour avoir un simple document administratif ou un rapport d'une structure Gouvernementale, il faut connaître une haute personnalité de l'Etat ou il faut avoir une autorisation de telle ou telle personnalité. Si non, c'est un refus catégorique pour mettre à votre disposition ce simple document, même pour le consulter simplement sur place.²⁹

Les membres du Gouvernement font, comme la loi les y oblige, les déclarations de leurs biens personnels à leur entrée, chaque année et à leur sortie de fonction. Mais, dans la réalité, les

27 APA-Niger, 2 août 2009, « Interpellations en série de journalistes pour publication d'informations mettant en cause des proches de Tandja »

28 Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou, ibid.

29 « Rapports des résultats des enquêtes de terrain, Evaluation du SNI du Niger », 1^{er} février au 1^{er} mars 2010

déclarations des biens des membres du Gouvernement ne sont que de simples formalités qui ne sont suivies réellement par personne. Aucune action n'est entreprise en cas de manquement constaté. Ainsi, le journal « Le Courrier » a fait une large campagne dans ses numéros 12,19 et 28 contre « une fausse déclaration des biens » de l'ex Premier Ministre Seini Omar. Cette campagne a abouti à une pétition signée par plus de deux mille citoyens qui ont demandé à travers une lettre adressée au procureur de la république ,près le tribunal hors classe de Niamey l'ouverture d'une enquête préliminaire contre lui.³⁰

2.3.3 Gouvernance : Responsabilité (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le Pouvoir Exécutif réponde de ses actes et de ses décisions?

Au Niger, il y a un dispositif légal et législatif pour le contrôle des actes du Pouvoir Exécutif et pour que celui-ci réponde de ses actes et de ses décisions : il est prévu dans la Constitution à l'article 85 de la Constitution que le Pouvoir Législatif peut interpellier les membres du Gouvernement et peut créer des commissions d'enquête.

Aucune disposition juridique n'oblige le gouvernement à justifier ses décisions, toutefois au terme de l'article 55 de la constitution, le président de la république peut, après consultation du président de l'assemblée nationale, du président du sénat et du président de la cour constitutionnelle, soumettre au referendum toute question qui lui paraît devoir exiger la consultation directe du peuple.

Mais, le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il est jugé, dans ce cas, par la Haute Cour de Justice (HCJ). Il y a haute trahison lorsque le Président de la République a violé son serment, est reconnu auteur, coauteur ou complice de cession frauduleuse d'une partie du territoire national, d'introduction de déchets toxiques sur le territoire national. Lorsque le Président de la République est reconnu coupable du crime de haute trahison, il est déchu de ses fonctions. La déchéance est constatée par la Cour Constitutionnelle au terme de la procédure devant la Haute Cour de la Justice (HCJ). La mise en accusation du Président de la République est votée par scrutin public à la majorité des quatre cinquièmes (4/5) des membres de chacune des chambres du Parlement. La mise en accusation des membres du Gouvernement est votée dans les mêmes conditions à la majorité des deux tiers (2/3) (articles 120 et 121 de la Constitution).

2.3.4 Gouvernance : Responsabilité (cadre pratique) :

Les dispositifs visant à exercer un contrôle sur l'exécutif fonctionnent-ils de manière efficiente?

Au Niger, le fonctionnement des dispositifs de contrôle du Pouvoir Exécutif est moyen. Ces dernières années, il y a eu de nombreuses interpellations des membres du Gouvernement par les Députés. Il y a eu des créations de Commissions d'Enquêtes Parlementaires sur certaines questions importantes comme les privatisations des sociétés, l'octroi de permis miniers. Il y a eu aussi de nombreuses manifestations de la Société Civile, des Partis Politiques de l'Opposition et de multiples interpellations du Pouvoir Exécutif par les Médias Privés. Toutes ces organisations ont exercé et exercent leurs droits de contrôle des activités du Gouvernement en dénonçant les cas de malversations, de corruption, de détournements de deniers publics qui ont eu lieu ces dernières années. L'exemple d'un vrai contrôle des activités du gouvernement réside aussi dans le rapport indépendant des organisations de la société civile nigérienne produit sur «l'évaluation des progrès accomplis par le Niger vers l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement». Le deuxième rapport donne une large place à la gouvernance politique et administrative.³¹

Mais concrètement, les dispositifs de contrôle du Pouvoir Exécutif ne fonctionnent pas du tout correctement dans la pratique. Par exemple, malgré l'existence d'outils de contrôle des activités de l'administration comme les inspections des services, après les contrôles, les conclusions adéquates et les décisions appropriées ne sont que très rarement prises. En plus, ces instruments

³⁰ L'hebdomadaire «le courrier », n°98 du 1er Avril 2010

³¹ « Évaluation des progrès accomplis par le Niger vers les objectifs du millénaire pour le développement : deuxième rapport indépendant des organisations de la société civile nigérienne », décembre 2009

de contrôle de gestion comme les inspections ou les audits présentent des insuffisances car, ils n'indiquent pas toujours avec précision les mesures à prendre et qui doit prendre ces mesures. On utilise ces outils de contrôle de gestion comme des instruments de pression et de chantage vis-à-vis des agents de l'État et des élus.³²

Enfin, la majorité des citoyens ne sont pas suffisamment éduqués et n'ont pas la pleine conscience de leur responsabilité et des possibilités qui leur sont offertes pour demander des comptes au Gouvernement. Ils ont peur d'utiliser ces possibilités à cause d'éventuelles représailles.³³

2.3.5 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

Dans quelle mesure existe-t-il des dispositifs visant à assurer l'intégrité des membres de l'exécutif?

Dans certains corps de l'Etat comme les Officiers de Police Judiciaire (OPJ, les Policiers, les Gendarmes), les Procureurs, les Inspecteurs d'Etat et les Inspecteurs des Finances, il y a un serment que l'on fait lors de l'entrée en fonction qui se résume ainsi : rester intègre en tous temps et en tous lieux, se conduire en bon et loyal commis de l'Etat. A proprement parler, Il n'existe pas de Code d'Éthique et de Code de Déontologie des membres du Pouvoir Exécutif. Il n'y a pas de règles relatives aux conflits d'intérêt, aux cadeaux et invitations, ni de restrictions en matière de pantouflage et d'allers et retours entre le public et le privé. Toutefois l'article 44 de la Constitution stipule expressément que «*durant son mandat, le Président de la République ne peut, ni par lui-même, ni par autre, rien acheter ou prendre en bail qui appartienne au domaine de l'état ou de ses démembrements. Il ne peut prendre part, ni par lui-même, ni par autrui, aux marchés publics et privés de l'état et des ses démembrements*». Cette disposition s'étend aux Présidents des Institutions de la République, au Premier ministre et aux membres du Gouvernement. Enfin, il n'existe pas de règles protégeant efficacement les dénonciateurs d'actes de corruption.

2.3.6 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre pratique) :

Dans quelle mesure l'intégrité du Pouvoir Exécutif es-elle effectivement assurée ?

Au Niger, il n'y a pas actuellement de Code d'Éthique et de Code de Déontologie des membres du Pouvoir Exécutif. Mais, les principaux responsables de grandes Institutions de l'État font des déclarations de leurs biens. Les agents de l'État sont régulièrement rappelés à l'ordre par leur hiérarchie leur indiquant quel doit être le comportement d'un « véritable commis de l'État », intègre, respectueux des lois et règlements de la République, poli et serviable vis-à-vis des citoyens et des usagers du service public.³⁴

Il n'y a pas eu, au cours de l'année 2009, des affaires de conflit d'intérêt qui ont impliqué un membre du Pouvoir Exécutif et qui ont été dénoncées et portées à la connaissance des populations.

Personne ne se préoccupe des allers et retours des hauts responsables entre le secteur public et le secteur privé.

Enfin, il n'y a pas actuellement des règles protégeant les dénonciateurs d'actes de corruption.

2.3.7 Gouvernance : Gestion du secteur public (pratique)

Le Pouvoir Exécutif a-t-il pour priorité d'améliorer la gouvernance du secteur public et agit-il à cet effet ?

Au Niger, le Pouvoir Exécutif donne, à travers les discours, l'impression de vouloir améliorer la gouvernance du secteur public, comme le montre la réponse, aux vœux du nouvel an 2006, de la Présidente de la Cour Suprême, de l'ex Président de la République qui disait : « Ce combat, vous l'avez bien souligné Madame la Présidente de la Cour Suprême, se gagne par le travail et avec

³² « Interview de l'ancien Vice président du Parlement Bazoum Mohamed et Vice Président du Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme (PNDS), sur l'affaire dite de détournement à l'Assemblée nationale », in "le canard déchaîné", n° 394 du 14 septembre 2009

³³ Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou, op. cit.

³⁴ Entretien avec Mme Adama Saliyah, Secrétaire Générale Adjointe du Gouvernement du Niger, le 15 février 2010

des agents conscients de leur mission d'intérêt public. J'en suis fermement convaincu. C'est pourquoi, je voudrais saisir cette occasion, pour réitérer ma détermination à combattre avec la dernière énergie les maux que vous évoquiez tantôt et qui ont pour noms : corruption et trafic d'influence. Ces maux qui gangrènent notre société et annihilent nos efforts de promotion d'une bonne gouvernance, seront, je puis vous l'assurer, combattus sans faiblesse. Nous ne saurions en effet tolérer que des individus utilisent impunément des pouvoirs conférés par une fonction publique à des fins d'enrichissement personnel».³⁵

Le Pouvoir Exécutif nigérien dispose des mécanismes et des institutions lui permettant de contrôler efficacement l'activité de l'administration, notamment les différents services des Inspections d'État, des Inspections des Finances, des Inspections des Services des Départements Ministériels, de la Direction de la Législation et du Contentieux, de l'Autorité de Régulation Multisectorielle (ARM), de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARM). Toutes ces structures ont pour en effet pour mission d'assurer le contrôle du fonctionnement régulier des services de l'État, notamment le respect des procédures et règles de gestion existantes. Cependant, il n'y a pas réellement de contrôle efficace de leurs services respectifs par les ministres et autres responsables publics (Directeurs Généraux et Directeurs Centraux). Il n'y a pas aussi des incitations efficaces mises en place par le Pouvoir Exécutif, pour que le secteur public respecte les principes de transparence, de responsabilité, d'intégrité et d'intégration de tous les groupes sociaux.

2.4 Rôle

2.5.1. Rôle pratique contre la corruption :

Le Pouvoir Exécutif fait-il de la lutte contre la corruption et de la bonne gouvernance une priorité?

En théorie, le Pouvoir Exécutif fait de la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance une priorité. Il y a eu des lois destinées à combattre la corruption et à renforcer la bonne gouvernance en termes d'intégrité, de transparence et de responsabilité qui ont été proposées par le Pouvoir Exécutif et adoptées par l'Assemblée Nationale, comme la réforme du code pénal en 2003 et la Convention des Nations Unies contre la Corruption, ratifiée en 2008.

Une des initiatives majeures de l'ancien Chef l'État Mamadou Tandja, relativement à la lutte contre la corruption, est résumée dans sa conception de la refondation qui dira-t-il « *restera un leurre si la justice n'est pas égale pour tous les citoyens, si l'impunité continue à prospérer dans le pays. Fort de cette conviction, je voudrais lancer un appel solennel à l'ensemble des Nigériens, afin que tous les actes de corruption, de passe-droits, de détournement de deniers publics soient combattus par tous les moyens, y compris en usant de la dénonciation fondée sur des éléments objectifs. J'invite chaque nigérienne et chaque nigérien à dénoncer tout acte irrégulier à sa connaissance ; je m'engage à faire suivre toute dénonciation crédible, d'enquêtes en vue de clarifier la situation et appliquer au besoin les sanctions qui s'imposent, sans préjudice des poursuites judiciaires prévues par les lois et règlements* ».

Dans sa première déclaration, après le coup d'État du 18 février 2010, la junte au pouvoir à Niamey a aussi lancé un appel à l'opinion nationale et internationale, pour les soutenir dans leur action patriotique pour sauver le Niger et sa population de la pauvreté, du mensonge et de la corruption.³⁶ D'ailleurs, le 11 mai 2010, le chef de la junte militaire a signé une ordonnance portant création, attributions, compositions et modalités de fonctionnement d'une commission de lutte contre la délinquance économique, financière et fiscale et pour la promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des biens publics.

En plus, depuis 2003, de nouvelles structures ont été mises en place, chargées de lutter contre la corruption comme la Commission Nationale de Réflexions pour les Stratégies de Lutte contre la Corruption, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), l'Autorité de Régulation Multisectorielle (ARM).

Enfin, pour les renforcer dans leur mission, du personnel supplémentaire et des ressources financières ont été mis à la disposition des Services d'Inspection d'État, de l'Inspection des Finances, de la Direction du Contentieux de l'État, de l'Inspection des Services des Ministères.³⁷

³⁵ « Discours du Président de la République du Niger (PRN) », dans le journal gouvernemental, le Sahel du Mercredi 13 Janvier 2006

³⁶ « Déclaration du 18 février 2010 des Forces de Défense et de Sécurité », in « le Sahel » du 19 février 2009

³⁷ Entretien avec Madame Adama Saliyah, Secrétaire Générale Adjointe du Gouvernement ibid.

Beaucoup de travaux de vérification et de contrôle de la gestion des services et institutions des départements ministériels ont été menés et des rapports ont été produits mettant à jour des infractions commises par divers agents de l'Etat.

3.

LE POUVOIR JUDICIAIRE

Le Pouvoir Judiciaire

Informateurs clés : Monsieur Soly Abdourahamane, Magistrat à la retraite, ancien Procureur près la Cour Suprême, Ancien Procureur de la République, Ancien Secrétaire Général et ancien Ministre de la Justice et Madame Adama Saliah, Secrétaire Générale Adjointe du Gouvernement, Ancienne Directrice de la Législation et des Contentieux de l'Etat, Ancienne Procureur de la République

Depuis le coup d'état du 18 février 2010, organisé par un groupe d'officiers des Forces et de Défense et de Sécurité du Niger, certaines structures du Pouvoir Judiciaire ont été dissoutes et remplacées par d'autres, notamment la Cour Suprême par la Cour d'Etat, la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire par la Cour des Comptes et la Cour Constitutionnelle par le Conseil constitutionnel, avec, à peu près les mêmes attributions.

3.1. Organisation et fonctionnement du Pouvoir Judiciaire

Au Niger, la Constitution du 18 août 2009 consacre le titre VI au Pouvoir Judiciaire. Comme les autres lois fondamentales antérieures, elle réaffirme l'indépendance du Pouvoir Judiciaire par rapport au Pouvoir Exécutif et au Pouvoir Législatif. Le Pouvoir Judiciaire est exercé par la Cour Constitutionnelle, la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, les Cours et Tribunaux (article 99 de la Constitution). Pour des raisons pratiques l'évaluation du Pouvoir Judiciaire n'intégrera pas la Cour des Comptes, puisqu'elle constitue un Pilier qui est analysé de manière spécifique.

3.1.1 La Cour Constitutionnelle

La Cour Constitutionnelle est la juridiction compétente en matière constitutionnelle et électorale. Elle est chargée de statuer sur la constitutionnalité des lois, des ordonnances ainsi que la conformité des traités et accords internationaux à la Constitution. Elle interprète les dispositions de la Constitution. Elle contrôle la régularité, la transparence et la sincérité des opérations de vote à l'occasion du référendum, des élections présidentielles, législatives et locales. Elle est juge du contentieux électoral et proclame les résultats définitifs des élections. C'est la loi 2000-11 et les textes modificatifs subséquents qui déterminent l'organisation, le fonctionnement et la procédure à suivre devant elle.

3.1.2 La Cour de Cassation

La Cour de Cassation est la plus haute juridiction de la République en matière judiciaire. Son siège est à Niamey. La loi organique 2007-07 du 13 mars détermine la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la cour de cassation. La Cour de Cassation se prononce sur les pourvois en cassation, pour incompétence, violation de la loi ou de la coutume, omission de statuer, défaut, insuffisance ou obscurité de motifs dirigés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire, statuant en toutes matières, rendus en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire, statuant en toutes matières relevant de sa compétence, ainsi que sur les décisions des conseils d'arbitrage des conflits collectifs de travail, à l'exception toutefois des contentieux relatifs au droit harmonisé relevant de la compétence de la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA. Elle se prononce aussi sur les renvois d'un tribunal à un autre, les règlements de juges et les récusations lorsqu'ils sont de sa compétence, les demandes en révision, les recours en rétraction, les inscriptions de faux, les prises à parties dirigées contre les juges et les juridictions ou leurs formations, les contrariétés de jugement ou d'arrêts rendus en dernier ressort entre les mêmes parties et sur les mêmes moyens par des juridictions différentes, les poursuites contre les magistrats de l'ordre judiciaire et administratif ainsi que les fonctionnaires ou personnes désignés aux articles 638 et 64 du code de procédure pénale, les requêtes de sursis à exécution et les requêtes en indemnisation en raison d'une détention provisoire.

3.1.3 Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est juge de l'excès de pouvoir des autorités administratives en premier et dernier ressort, des recours en interprétation et en appréciation de la légalité des actes administratifs. Il

connaît également des pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions statuant en matière administrative, les décisions à caractère juridictionnel rendues en dernier ressort par les organismes administratifs et les ordres professionnels, les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions statuant en matière de contentieux concernant les inscriptions sur les listes électorales. C'est la loi organique n°2007-06 du 13 mars 2007, qui détermine sa composition, son organisation, ses attributions et son fonctionnement.

3.1.4. La Haute Cour de Justice (HCJ)

Aux termes de l'article 119 et suivants de la Constitution, la Haute Cour de Justice (HCJ) est composée de Députés que l'Assemblée Nationale élit en son sein ; de Sénateurs que le Sénat élit en son sein et des Magistrats de la Cour de Cassation. Elle est présidée par un Magistrat choisi parmi ses membres. La Haute Cour de Justice (HCJ) est compétente pour juger les membres du Gouvernement en raison de faits qualifiés de crimes ou de délits commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. La Haute Cour de Justice (HCJ) est liée par la définition du crime et des délits et par la détermination des peines résultant des lois pénales en vigueur à l'époque des faits compris dans les poursuites (article 123 de la Constitution).

3.1.5 Les Cours d'Appel

Aux termes de loi organique n°2004-50 du 22 juillet 2004, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, les Cours d'Appel connaissent dans les matières de leur compétence de l'appel des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, les tribunaux pour mineurs, les tribunaux de commerce, les tribunaux administratifs et les tribunaux de travail. Elles connaissent, en outre, de l'appel des jugements rendus en premier ressort en matière correctionnelle et de simple police par les tribunaux d'instance. La Cour d'Appel siégeant en assemblée générale connaît, en outre, des appels contre les décisions du Conseil de l'Ordre rendues en matière contentieuse. Sauf exceptions prévues par la loi ou les conventions internationales, les pourvois contre les arrêts rendus par les cours d'appel sont portés devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État selon le cas. Le Niger ne compte que de deux (2) Cours d'Appel : Niamey et Zinder

3.1.6 Les Tribunaux de Grande Instance (TGI)

Les Tribunaux de Grande Instance (TGI) sont juges de droit commun en toutes matières, à l'exception de celles dont la compétence est dévolue à d'autres juridictions. En matière répressive, les tribunaux de grande instance connaissent avec les Tribunaux d'Instance, des délits et des contraventions de simple police dans les limites des compétences établies par le code de procédure pénale. Les Tribunaux de Grande Instance (TGI) connaissent en matière civile, de l'ensemble de matières qui ne sont pas compétentes des tribunaux d'instance et des juridictions spécialisées (article 73 et suivants de la loi n°2004-50). Le Niger ne compte que dix (10) Tribunaux de Grande Instance (TGI) qui se trouvent dans les chefs-lieux de huit (8) régions et dans les départements de Konni et Arlit.

3.1.7 Les Tribunaux d'Instance

En matière répressive, les Tribunaux d'Instance (T.I) connaissent des délits et contraventions de simple police. Ils ont également compétence pour procéder aux informations préparatoires sur tout crime ou délit (article 76 de la loi 2004-50). Tous les départements qui n'ont pas de TGI sont dotés de tribunal d'instance.

3.2. Évaluation

3.2.1 Capacité

3.2.2 Capacité : Ressources (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles des rémunérations et des conditions de travail convenables au sein du Pouvoir Judiciaire ?

Aux termes de l'article 65 de la loi n°2000-11, déterminant l'organisation, le fonctionnement et la procédure à suivre devant la Cour Constitutionnelle modifiée par la loi 2004-16 du 8 février 2004, les membres de la Cour Constitutionnelle reçoivent un traitement égal à celui des membres du gouvernement. Le statut général de la magistrature, loi n°2007-05 du 22 février 2007, portant statut de la magistrature, en son article 76, fixe les avantages matériels et sociaux accordés aux magistrats. Ainsi, les rémunérations comprennent :

- le traitement soumis à retenue pour pension ;
- l'indemnité de résidence ;
- les prestations familiales.

A cela, s'ajoutent exceptionnellement et accessoirement des indemnités représentatives de frais et celles justifiées propres à l'emploi. Les nominations aux divers emplois de la magistrature sont faites par décret du Président de la République, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), sur proposition du Ministre de la Justice. Concernant les Magistrats du Siègre, les nominations sont faites après avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). La révocation, avec ou sans suspension des droits à pension, est applicable à un magistrat en cas de fautes disciplinaires graves.

Relativement aux nominations « ad hoc », il faut signaler qu'au terme de l'article 40 de la loi n°2007-05 du 22 février 2007, portant statut de la magistrature :

- les professeurs agrégés des facultés ;
- les personnalités nommées à la cour des comptes ;
- les avocats ;
- les notaires et les greffiers selon certaines conditions peuvent être nommés sur titre magistrats selon certaines conditions.

Toutefois leur nombre ne doit pas dépasser le cinquième des vacances constatées dans le grade. Après leur nomination, ces magistrats bénéficient des mêmes conditions de travail que celles des magistrats nommés à titre permanent.

Il n'y a pas de dispositions interdisant la diminution de la rémunération des magistrats. En effet, « l'abaissement d'échelon », qui constitue une baisse de rémunération, fait partie des sanctions disciplinaires applicables aux magistrats³⁸.

3.2.3 Capacité : Ressources (pratique) :

Le Pouvoir Judiciaire dispose-t-il effectivement des moyens humains, matériels et financiers lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

Au Niger, la situation du Pouvoir Judiciaire, en termes des moyens humains, matériels et financiers, est très variable. Il y a eu quelques améliorations ces dernières années, notamment dans la prise en charge des magistrats qui ont un statut particulier. Mais, il y a actuellement une insuffisance générale même de personnel, pas assez de magistrats, pas assez de personnel auxiliaire ; les services intérieurs n'ont pas assez de matériels de travail.

Les conditions de travail du personnel judiciaire sont très difficiles à cause principalement des sous effectifs. La création de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM) constitue un atout majeur dans le renforcement de la mission du Pouvoir Judiciaire, car elle permet de former rapidement et sur place un plus grand nombre de magistrats, en fonction des besoins et des préoccupations du pays.

Les moyens humains sont insuffisants pour assumer efficacement son rôle. Selon le Président de la Cour Suprême, lors de la présentation des vœux en janvier 2010, la justice du Niger compte seulement deux cent cinquante trois (253) magistrats en activité tant à l'Administration centrale que dans les juridictions. Sur cet effectif, cent vingt neuf (129), soit 50,98 %, c'est-à-dire plus de la moitié, totalisent moins de cinq (5) ans d'ancienneté, ce qui fait de la Magistrature nigérienne un corps relativement jeune³⁹. Lorsque l'on pousse l'analyse de ses ressources actuelles, on constate effectivement que le Pouvoir Judiciaire dispose aujourd'hui d'un minimum de ressources matérielles. Les magistrats reçoivent ainsi des traitements salariaux nettement supérieurs aux autres catégories des agents de l'État. Ils ont des indemnités substantielles plus que par le passé avec des frais de judicature qui ont passé de soixante quinze (75.000) Francs CFA (150\$ US) en

³⁸ Article 54 de la loi n°2007-05 du 22 février 2007, portant statut de la magistrature

³⁹ « Allocution du Président de la Cour Suprême », nouvel an 2010

2006 à deux cent mille (200.000) Francs CFA (400\$ US) en 2008. Le budget de fonctionnement des services judiciaires, par rapport au budget de l'état évolue en dent de scie. Il était de 0,81% en 1998, 1,13% en 2000 et 0,87% en 2006.⁴⁰

3.2.4. Capacité: Indépendance (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du Pouvoir Judiciaire?

Les dispositions constitutionnelles, législatives et règlementaires garantissent l'indépendance du Pouvoir Judiciaire. En effet, l'article 100 de la Constitution, à son premier alinéa, dispose que « la justice est rendue sur le territoire national au nom du peuple et dans le respect strict de la règle de droit ainsi que des droits et libertés de chaque citoyen ». L'alinéa 2 de l'article 100 stipule lui que « les décisions de justice s'imposent à tous, aux pouvoirs publics comme aux citoyens. Elles ne peuvent être critiquées que par les voies et sous les formes autorisées par la loi ». Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi. Le Président de la République est le garant de cette indépendance des juges, assisté en cela par le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), dont il assure la présidence. Les juridictions suprêmes sont garanties par la Constitution. Ainsi, la Constitution se consacre-t-elle, par les articles 104 et 115 à la Cour Constitutionnelle, à la Cour de Cassation par l'article 116, au Conseil d'État par l'article 117, à la Cour des Comptes par l'article 118 et à la Haute Cour de Justice (HCJ) par les articles 119 à 123.

Les dispositions constitutionnelles relatives aux juridictions supérieures sont complétées par des lois organiques. Au Niger, toutes les dispositions constitutionnelles peuvent être révisées, à l'exception de la forme républicaine de l'État, du multipartisme, du principe de la séparation de l'État et de la religion, du bonus de trois (3) ans accordé au Président de la République et de l'amnistie accordée aux auteurs des coups d'État de 1996 et 1999.

Les Magistrats du Siègne sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Ils sont inamovibles. De même, les Magistrats du Parquet sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux.

Il existe un Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), prévu à l'article 101 de la Constitution et complété par l'ordonnance 93-06 du 15 septembre 1993, fixant sa composition et son organisation. Les magistrats participent au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) par l'intermédiaire de leurs représentants. A ce titre, ils sont donc impliqués dans la nomination de leurs collègues. Les nominations sont établies sur la base des critères professionnels bien établis). En effet, aux termes de l'article 44 de la loi portant statut de la magistrature, « avant le premier juillet de chaque année, est adressée au Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, une notice concernant chacun des magistrats en activité. Cette notice contient une note calculée sur vingt (20), une appréciation motivée et tous renseignements sur la valeur professionnelle et morale du magistrat. Tout magistrat a droit, quand il le demande, à la communication de son bulletin de notes. Il peut formuler des observations écrites qui seront adressées au Ministre de la Justice, selon la même voie que le bulletin de note ».

3.2.5. Capacité : Indépendance (pratique)

Le Pouvoir Judiciaire remplit-il sa fonction sans subir d'interférences du Pouvoir Exécutif ou d'autres acteurs?

L'indépendance du Pouvoir Judiciaire vis-à-vis des autres Pouvoirs est très relative. Il arrive souvent des interférences des autres institutions ou d'autres structures sur le fonctionnement du Pouvoir Judiciaire, notamment le Pouvoir Exécutif. D'ailleurs, le législateur a favorisé cette situation en mettant le Procureur de la République sous l'autorité du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux. L'insuffisance des ressources du Pouvoir Judiciaire fragilise son indépendance.

L'opinion publique nigérienne ne croit pas à l'indépendance du Pouvoir Judiciaire : au cours de nombreux procès, les journaux ont souvent dénoncé l'intervention du Gouvernement pour faire arrêter et/ou condamner certaines personnes ou pour empêcher que certaines personnes soient

⁴⁰ « Questionnaire sur l'indépendance de la justice, Niger », Association des Hautes juridictions de Cassation ayant en partage l'usage du français, AHJUCAF

arrêtées et/ou condamnées. Selon les résultats de l'étude de Yénikoye (2006), « 57,6% des personnes enquêtées jugent la justice corrompue et 23,4% la juge très corrompue ». ⁴¹ L'exemple type de ce genre de pratiques est l'affaire de l'agression, par Monsieur Dan Foulani, un Commerçant, ami personnel de l'ancien Président Mamadou Tandja, de Monsieur Maman Abou, Directeur de Publication du « Républicain », un des journaux privés du Niger. Une plainte pour « violences et voies de fait » a été déposée par Maman Abou, le 11 août 2005, contre Elhadji Moussa Dan Foulani, au niveau du Tribunal Régional de Niamey. ⁴² Cette plainte est restée sans suite.

Mais d'autres exemples montrent qu'il y a une certaine indépendance de certains membres du Pouvoir Judiciaire vis-à-vis du Pouvoir Exécutif, comme le discours de la Présidente de la Cour Suprême, à la présentation des vœux du nouvel an au Président de la République en janvier 2005, l'invalidation, par la Cour Constitutionnelle, du décret du Président de la République convoquant le référendum du 04 août 2009, le discours de présentation de vœux de nouvel an de vœux en janvier 2010 du Président de la Cour suprême au Président de la République. ⁴³

Certains acteurs du monde judiciaire estiment qu'il y a toujours eu des interférences des autres institutions ou des autres structures sur le fonctionnement du Pouvoir Judiciaire, notamment les pressions sociales et familiales en plus des interventions du Pouvoir Exécutif. Ainsi, Pour Issa Abdourahamane Boubacar « L'exercice du métier du juge, signifie qu'il faille faire face à de multiples pressions émanant des parties engagées dans la procédure car, chacune tient à gagner. Dans le contexte africain, ces pressions ont été pendant longtemps le fait de la puissance publique. L'usage abusif de la justice, dans un contexte autoritaire décourageait tout recours aux tribunaux. Et même quand ce tabou est bravé par le citoyen, il devra s'attendre à la résistance du juge à instruire son dossier. Seules quelques affaires qui relevaient du domaine strictement privé étaient examinées sans crainte, dans la mesure où leur incidence sur la vie publique était presque nulle ⁴⁴ ».

On observe souvent qu'un bon Ministre de la Justice, ce n'est pas toujours un expert du droit. En effet, contrairement aux spécialistes ou experts judiciaires qui deviennent Ministres de la Justice, celui-ci, lorsqu'il est nommé Ministre de la Justice, a tendance, dans l'exercice de sa mission, à demander aux cadres et agents du Ministère de la Justice, la faisabilité juridique et ce que permet la loi, lorsqu'on lui demande une « faveur », alors que les autres réfléchissent et cherchent plutôt eux-mêmes ou demandent aux cadres et agents du Ministère de la Justice, les conditions de contourner la loi ⁴⁵. Le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, intervient parfois, en instruisant les membres du Parquet, notamment le Procureur, pour arrêter l'exécution de certaines affaires judiciaires. Mais, ils peuvent obéir à ces instructions, tout en respectant la loi, ce qui n'est malheureusement pas le cas dans la pratique.

3.3. Gouvernance

3.3.1 Gouvernance: Transparence (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux processus de décision au sein du Pouvoir Judiciaire?

La Constitution dit que la justice est rendue au nom du peuple et que tous les citoyens sont égaux devant la loi. La loi 61-33 du 14 août 1961 portant institution du Code de Procédure Pénale et ses textes modificatifs subséquents, et la loi organique 2004-50 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, ont prévu que les audiences et les jugements des Cours et Tribunaux soient publics. Cependant, les affaires en instruction sont entourées de secret tant que les enquêtes diligentées ne sont pas complètement terminées. Si le

⁴¹ M. Aboubacar Yénikoye Ismaël, « État de la Corruption au Niger », Niamey, Août 2006, page 179.

⁴² « Rapport annuel sur la liberté de presse pour 2004-2005, le Réseau des Journalistes pour les Droits de l'Homme (RJDH) », site web : www.rjdh.niger.org

⁴³ Voir par exemple le Journal « Le Sahel Spécial du nouvel an 2010 »

⁴⁴ Issa Abdourahamane Boubacar, « Les juges à l'épreuve de la démocratisation : l'exemple du Niger », Université Montesquieu - Bordeaux IV, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr>, juin 2003,

⁴⁵ Entretien avec Monsieur Soly Abdourahamane, Magistrat à la retraite, Ancien Procureur de la République, Ancien Procureur près de la Cour Suprême, Ancien Secrétaire Général et Ancien Ministre de la Justice, le 25 février 2010

Tribunal estime que la publicité est dangereuse, il peut décider que les audiences et débats auront lieu à huis clos. Il peut aussi interdire l'accès aux Tribunaux aux mineurs.

Les magistrats sont assujettis à la déclaration des biens aux termes de la loi n°2001-34 du 31 décembre 2001, déterminant les autres agents publics assujettis à l'obligation de déclaration des biens. La déclaration est communiquée au Président de la Cour Constitutionnelle et une copie est communiquée aux services fiscaux. Les écarts entre la déclaration initiale et les mises à jour doivent être dûment justifiés. La Cour Constitutionnelle a tous pouvoirs d'appréciation en ce domaine.

3.3.2. Gouvernance : Transparence (pratique) :

Les citoyens ont-ils effectivement accès aux informations relatives aux actes et décisions du Pouvoir Judiciaire?

En règle générale, la majorité des audiences des tribunaux et des procès sont publiques. Les décisions des Tribunaux sont rendues publiquement. Cependant, les affaires en instruction sont entourées de secret tant que les enquêtes diligentées ne sont pas complètement terminées.

Lorsqu'on observe la pratique au Niger, en règle générale, au niveau du Pouvoir Judiciaire, les informations judiciaires ne sont pas un secret. Les décisions de justice sont classées aux greffes des Tribunaux. Elles sont ventilées inter parties et ne concernent, a priori, que ceux qui sont concernés par le procès. Mais, n'importe qui peut en faire la demande pour faire accès, dans les conditions fixées par la loi, en payant notamment les frais légaux de trois mille cinq cent (3.500) Francs CFA. Il faut rappeler que la majorité des audiences des tribunaux et des procès sont publics. Les décisions des Tribunaux sont rendues publiquement.

Au cours de l'enquête terrain de l'évaluation du SNI du Niger, du 1^{er} février au 1^{er} mars 2010, au niveau du Procureur, les enquêteurs ont pu avoir quelques informations sur le nombre d'affaires traitées, de 2007 à 2008, au Tribunal Hors classe de Niamey⁴⁶.

3.3.3. Gouvernance : Responsabilité (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que le Pouvoir Judiciaire réponde de ses actes et de ses décisions?

Le cadre légal est relatif à la discipline. En effet, aux termes des articles 55 de la loi 2007-05 du 22 février 2007 portant statut de la magistrature, « tout manquement, par un magistrat, aux convenances de son État, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité et aux obligations professionnelles constitue une faute disciplinaire ». Constituent, entre autres, des fautes disciplinaires :

« toute forme de sollicitations auprès des justiciables ;
la lenteur abusive dans le traitement des dossiers ;
le retard injustifié dans la rédaction des décisions ;
l'entrave injustifiée à l'exécution d'une décision judiciaire ;
l'absentéisme non dûment justifié ;
le déplacement de son lieu de résidence sans autorisation préalable ;
la violation manifeste ou délibérée de la loi ;
la divulgation du secret des délibérations ;
tout comportement incompatible avec l'exercice des fonctions judiciaires ».

Cette faute s'apprécie en plus pour le magistrat du Parquet, en tenant compte des obligations qui découlent de sa subordination hiérarchique.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi. La responsabilité des magistrats ayant commis une faute personnelle se rattachant au service public de la justice, peut être engagée sur l'action récursoire de l'État portée devant la Cour de Cassation.

En dehors de toute action disciplinaire, les chefs des Cours ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur surveillance.

⁴⁶ « Statistiques des affaires entrées au parquet 2007-2008, Cabinet du Procureur », fait le 9 juillet 2009, Niamey.

Selon les termes de l'article 57 de la loi 2007-05 du 22 février 2007 portant Statut de la Magistrature « *Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont dans l'ordre croissant :*
« *la réprimande avec inscription au dossier ;*
le déplacement d'office ;
la radiation du tableau d'avancement ou de la liste d'aptitude ;
le retrait de certaines fonctions ;
l'abaissement d'échelon ;
la rétrogradation ;
la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite ;
la révocation avec ou sans suspension des droits à pension ».

Si un magistrat est poursuivi en même temps pour plusieurs faits, il ne pourra être prononcé contre lui que l'une des sanctions prévues ci-dessus.

En cas de procès, le justiciable peut récuser un juge s'il a des doutes sur son impartialité (liens de parenté, méfiance, manque de confiance), le dossier peut être retiré au juge par sa hiérarchie pour diverses raisons et enfin le juge peut lui-même se dessaisir d'un dossier. Le Procureur ne peut être récusé car interchangeable : si le procureur est indisponible, il sera remplacé par ses substituts.

3.3.4 Gouvernance : Responsabilité (pratique) :

Le Pouvoir Judiciaire rend-il compte et répond-il effectivement de ses actes et de ses décisions?

Dans le cadre de leurs activités, les différents services judiciaires rendent compte chacun à sa hiérarchie. Ainsi, des rapports d'activités sont élaborés et transmis aux responsables aux différents niveaux. Les Présidents des Cours et Tribunaux envoient leurs rapports et font des comptes rendus de leurs activités au Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, créant un autre lien entre le Pouvoir Judiciaire et le Pouvoir Exécutif.

Le Pouvoir Judiciaire ne répond de ses actes qu'en cas de forfaiture grave. Ainsi, le juge peut être pris à partie et un procès, devant les juges de la Cour suprême, peut même lui être intenté pour qu'il réponde de ses actes. Les fautes lourdes et professionnelles sont prises en charge par l'État qui peut, s'il estime nécessaire et qu'il y a eu faute lourde, se retourner contre le juge incriminé.

3.3.5 Gouvernance Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du Pouvoir Judiciaire?

La question de l'intégrité des Magistrats a été une préoccupation prise en compte dans la loi n°2007-05 du 22 février 2007 portant Statut Autonome des Magistrats du Niger de 2007. En effet, aux termes de l'article 6 dudit statut, après sa formation, tout magistrat, lors de sa nomination à son premier poste et avant d'entrer en fonction, prête serment dans les termes suivants :

« Je jure devant Dieu et devant les hommes de remplir fidèlement mes fonctions ;
respecter les lois et règlements en vigueur conformément à la Constitution ;
respecter les droits de l'Homme et les libertés des citoyens ;
respecter les règles de probité, d'impartialité, de neutralité et d'intégrité ;
ne prendre ni cautionner aucune mesure avilissante pour la dignité humaine ;
garder le secret des délibérations ;
me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat.

En cas de parjure, que je subisse les rigueurs de la loi ; Le magistrat prête à nouveau serment lorsqu'il est réintégré. Il ne peut, en aucun cas, être relevé de ce serment. Le serment des magistrats nouvellement intégrés est reçu en audience solennelle des Cours d'appel, dans le ressort desquelles ils sont nommés ».

En plus, dans le cadre de ses activités, un Projet de Lutte contre la corruption, mis en œuvre de mars 2007 à novembre 2009 et financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au Niger, a recommandé l'élaboration d'un Guide de Déontologie et d'Éthique des Magistrats Nigériens. Ce texte est actuellement dans les circuits au niveau du Gouvernement et il sera adopté, certainement, dans les prochains mois et ce malgré le coup

d'Etat du 18 février 2010, parce qu'un consensus semble s'être dégagé sur l'utilité et l'opportunité de ce texte qui a été amendé et validé par un atelier organisé par le Ministère de la Justice le 19 mai 2008..

3.3.6 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (pratique) :

Le code de conduite propre aux magistrats est-il effectivement appliqué?

Dans son serment, le juge jure de se conduire en digne et loyal magistrat. Il prend l'engagement de « *respecter les règles de probité, d'impartialité, de neutralité et d'intégrité* » (article 6 de la loi n°2007-05 du 22 février 2007 portant Statut de la Magistrature). Cependant, dans la pratique, il y a beaucoup d'affaires, notamment de corruptions, dans lesquelles sont impliquées les juges et magistrats. Ainsi, selon Boubacar Issa Abdourahamane (2003) «...*les juridictions n'ont plus les moyens d'assurer un fonctionnement acceptable du service de la justice. Cette situation place les juges dans une position difficile face aux justiciables. Ce qui affecte négativement leur quête d'indépendance et de crédibilité dans un domaine où ils sont parfois sollicités pour se prononcer sur des affaires avec des enjeux financiers importants que ce soit au plan civil, commercial ou pénal. Les tentations sont grandes et parfois irrésistibles* »⁴⁷. A ce titre, il note que plusieurs juges ont été mis en accusation pour leur implication présumée dans des affaires de corruption et détournement et il fait référence aux Arrêts de la Cour Suprême/ Ch. Pénale, 95-29 du 27 avril 1995, 95-37 du 8 août 1995 et 95-40 (1995). Il y a aussi des juges et magistrats qui font de la politique et qui appartiennent à des partis politiques. Mais il faut aussi souligner qu'il y a de nombreux juges et magistrats qui font leur travail honnêtement et de manière intègre.

3.3.7 Gouvernance : Contrôle du Pouvoir Exécutif (cadre légal et pratique)

Le Pouvoir Judiciaire exerce-t-il un contrôle effectif sur le Pouvoir Exécutif?

Le Pouvoir judiciaire exerce un contrôle relativement à certains domaines : ainsi, en matière constitutionnelle, toutes les lois organiques, avant leur promulgation, font l'objet d'un contrôle de constitutionnalité (article 112 de la Constitution). En matière administrative, le Conseil d'État est saisi par le Premier Ministre pour avis des projets de lois et d'ordonnances qu'il juge utiles de lui soumettre, avant leur adoption par le Conseil des Ministres. Il donne son avis motivé au Gouvernement sur les projets de décrets et/ou sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumis par le Gouvernement (article 20 de la loi 2007-06 du 13 mars 2007 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil d'État). En outre, le Premier Ministre ou les Ministres peuvent consulter le Conseil d'État sur des difficultés qui s'élèvent en matière administrative. Le Conseil d'État peut aussi, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général.

3.3.8 Gouvernance : Contrôle du Pouvoir Exécutif (cadre pratique) :

Le Pouvoir Judiciaire exerce t-il un contrôle effectif sur le pouvoir exécutif?

Dans la pratique, le Pouvoir Judiciaire ne contrôle pas toutes les activités du Pouvoir Exécutif. Un des principes du fonctionnement du Pouvoir Judiciaire, c'est qu'il ne peut agir que s'il est saisi. Il ne peut s'autosaisir des affaires de corruption, ni décider de lui-même de contrôler les activités du Pouvoir Exécutif. La réglementation a prévu les conditions de saisine du Pouvoir Judiciaire. Or, la majorité de ceux qui peuvent saisir le Pouvoir Judiciaire relèvent du Pouvoir Exécutif. Au niveau du Pouvoir Judiciaire, les affaires de corruption sont considérées comme des affaires privées, impliquant des personnes privées, le corrupteur et le corrompu. Le Pouvoir Judiciaire ne peut sanctionner ni l'un, ni l'autre. Or, il est difficile que l'une des personnes privées impliquées, le corrupteur ou le corrompu, puisse saisir le Juge. Le travail du Pouvoir Judiciaire est difficile, puisqu'en plus de la saisine, il faut des preuves matérielles probantes.

47 Dr Boubacar Issa Abdourahamane, « Les juges à l'épreuve de la démocratisation : l'exemple du Niger », Afrilex, Université Montesquieu Bordeaux, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr>, juin 2003

Il faut aussi relever que le fonctionnement des Pouvoirs de l'État nigérien est différent de celui des Etats-Unis : ainsi, au Niger, le Pouvoir Judiciaire ne valide pas les nominations aux emplois supérieurs de l'État. Mais, en cas de violation de la loi, les membres du Pouvoir Exécutif sont des justiciables comme les autres, même s'ils bénéficient du privilège de juridiction comme pour les magistrats.

3.3.9 Lutte judiciaire contre la Corruption (pratique)

De quelle manière le Pouvoir Judiciaire sanctionne-t-il les affaires de corruption?

Il n'y a pas de sanctions particulières du Pouvoir Judiciaire contre la corruption. Les juges et magistrats appliquent les lois et règlements de la République lorsqu'ils sont saisis ou lorsqu'ils jugent des affaires judiciaires concernant les cas de corruption.

La seule particularité et qui est d'ordre légale c'est que *les coupables l'infraction de rupture d'égalité des citoyens devant les marchés publics ne bénéficient pas de sursis, selon l'article 134.1 du Code Pénal et de Procédure Pénale.*

4. L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'Administration Publique :

Elle est composée des différents services de l'administration publique, particulièrement ceux de la Fonction Publique ou des agents de l'État.

Informateur clé : Monsieur Abdoulaye Djibey, Directeur de la Modernisation des Services Publics au Ministère de la Fonction Publique et du Travail (MFP/T)

4.1 Organisation et fonctionnement de l'Administration Publique

L'administration publique est l'appareil de gestion des affaires publiques. Elle peut être considérée autant comme l'ensemble des services et des personnes qui la composent que la conduite de l'action publique. Elle est l'instrument qui permet aux pouvoirs publics de préparer et de mettre en œuvre les politiques publiques. C'est pourquoi, à travers le Statut Général de la Fonction Publique (loi 2007-26 du 23 juillet 2007 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État et les textes modificatifs subséquents), il est expressément stipulé que les agents de la Fonction Publique ont pour obligation de servir, avec loyauté, probité, les intérêts de la collectivité nationale, de l'État et des administrations et institutions qui les emploient. Ils doivent, en toutes circonstances, respecter et faire respecter l'autorité de l'État. Les agents de la fonction publique doivent également veiller au respect de la loi et des droits et libertés fondamentales garantis par la Constitution, ainsi qu'aux intérêts du service public. Ils doivent éviter, dans le service comme dans la vie privée, tout ce qui peut être contraire ou de nature à compromettre l'honneur, la moralité, la confiance et la réserve qui s'attachent à leurs fonctions.

Est considéré comme fonctionnaire, au sens de la loi n°2007-26 du 23 juillet 2007 portant Statut Général de la Fonction Publique,

« tout agent nommé et titularisé dans l'un des emplois publics permanents ci-après :

*emplois de conception ;
emplois de prestations intellectuelles et techniques de haut niveau, concourant à l'exécution des missions d'orientation, de formulation, de contrôle et de suivi évaluation des politiques sectorielles de l'État ;*

emplois de conception, de prestations intellectuelles et techniques de haut niveau, d'application ou d'exécution, concourant à la mise en œuvre des missions de souveraineté dévolues à l'État ;

emplois de conception, d'application ou d'exécution, concourant à la mise en œuvre de missions jugées stratégiques par l'État ».

Des décrets pris en Conseil des Ministres fixent, par ministère et institution, la liste des emplois publics permanents. L'acquisition de la qualité de fonctionnaire est subordonnée à l'accomplissement d'une période de stage probatoire d'une (1) année. Bien que faisant partie intégrante des services publics, certaines entités, de part leurs spécificités, sont régies par des statuts autonomes. Il s'agit des :

Magistrats ;

Enseignants chercheurs de l'Université de Niamey et des institutions assimilées ;

Personnels des administrations, des services et des établissements publics de l'État, qui ont un caractère industriel ou commercial ;

Personnels militaires ;

Personnels des Forces Nationales d'Intervention et de Sécurité (FNIS) ;

Personnels de la Police Nationale ;

Personnels de la Douane ;

Personnels des Eaux et Forêts ;

Personnels de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) ;

Personnels des collectivités territoriales ;

Personnels auxiliaires régis par le Code du Travail, la Convention Collective Interprofessionnelle ou toute autre disposition spécifique ;

Personnels de l'Administration Parlementaire ;

Personnes nommées à des emplois politiques.

En plus de ce personnel, exerçant dans des services publics et disposant de statut autonome, il existe d'autres entités administratives, créées sous le régime général et la tutelle des établissements publics, sociétés d'état et sociétés d'économies mixtes (Ordonnance 86-001 du 10

janvier 1986, Ordonnance 86-002 du 10 janvier 1986, décrets 86-002 PCMS/MTEP/SM du 10 janvier 1986), qui disposent d'un statut personnel (Décret 86-154 PCMS/MTEP/SE/SEM du 23 août 1986 portant statut général du personnel établissements publics à caractère industriel et commercial, sociétés d'état et sociétés d'économies mixtes).

4.2. Évaluation

4.2.1 Capacité

4.2.1.2. Capacité : Ressources (pratique)

L'administration dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

L'administration nigérienne ne dispose pas de ressources suffisantes appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle. Ainsi, en 2006, la fonction publique nigérienne comptait 27.898 agents⁴⁸, soit un (1) agent de l'État pour plus de quatre cent (400) habitants, un des taux les plus faibles d'Afrique. Il y a beaucoup de cadres supérieurs (8345 cadres A) dans l'administration générale, alors que proportionnellement à ces derniers, les cadres moyens et cadres intermédiaires (8866 cadres B et 8328 C), sont insuffisants⁴⁹.

Selon l'informateur clé, les niveaux des salaires des agents de l'État sont très bas et ne sont pas suffisamment motivants et conduisent souvent à un développement des actes de corruption. Ainsi, malgré les efforts consentis ces dernières années, notamment l'augmentation de 10% des points indiciaires et l'instauration d'une indemnité de fonction pour tous les agents, allant de quinze mille (15.000) à trente cinq mille (35.000) Francs CFA, soit entre 30 et 70 dollars US, les rémunérations restent très basses, entraînant des revendications des principales centrales syndicales, pour une augmentation des revenus des agents de l'État.⁵⁰ Ainsi, un fonctionnaire de la catégorie C1, de deuxième classe, premier échelon, gagne 67.947 Francs CFA par mois, soit 136 dollars US et un cadre A1, indice 600, gagne 244.000 Francs CFA, soit 488 dollars US. Ceci entraîne un départ des cadres les plus compétents vers des lieux plus cléments⁵¹. C'est pourquoi, certains analystes de la situation socio politique du Niger indiquent que les salaires insuffisants et inférieurs au minimum vital sont à la base de la corruption. Certes, l'absence de protection du pouvoir d'achat des salariés peut, dans certains cas, inciter les fonctionnaires à la recherche du gain facile, mais il faut souligner qu'au Niger, les personnes disposant de gros revenus sont celles qui sont, en majorité, impliquées dans la grande corruption. Néanmoins, il y a lieu de reconnaître que les dures périodes de l'accumulation des arriérés de salaires ont fini par créer des habitudes malsaines chez certains fonctionnaires⁵². Cette situation résulte de la mise en œuvre, de 1982 à 2006, des plans d'ajustement structurel, qui ont entraîné des gels du recrutement des agents de l'État et le départ à la retraite des agents les plus compétents et les plus expérimentés. Il y a un déficit en matière de logistiques et de matériels de travail. A titre d'exemple, en 2003, le Ministère de la Fonction Publique n'a reçu que 10.000.000 Francs CFA, soit 20.000 dollars US, de frais mensuels de fonctionnement et 18.984.971 Francs CFA, soit 37.970 dollars US, prévus en 2010.⁵³

4.2.1.3. Capacité Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de la fonction publique ?

La Constitution, à son article 56, pose le principe de la neutralité de l'administration. C'est le Président de la République qui doit veiller à cette neutralité. Tirant les leçons des difficultés d'une

48 «Tableau de bord du Ministère de la Fonction Publique et du Travail (MFP/T) », juin 2006, citée dans le «Rapport provisoire de la consultation nationale pour la relecture du programme intégré de modernisation de l'administration »

49 «Tableau de bord du Ministère de la Fonction Publique et du Travail », juin 2006, Ibid

50 « Journal 'le Travail', de l'Union Syndicale Progressiste des Travailleurs (USPT) », n°4 du 1er mai 2010

51 Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou, Ibid.

52 Djibril Abarchi, Rabo Mainassara Mamane, Mme Gado Hadizatou Samna, « Corruption dans le secteur de la justice, de l'éducation et de la santé au Niger », page 18, Février 2003, Niamey, Ministère de la Justice

53 Ordonnance n°2009-26 du 06 novembre 2009, portant loi des finances pour l'année budgétaire 2010

politisation excessive dans la gestion des agents de l'État, le législateur a adopté un texte consacrant la classification des différents emplois supérieurs de l'État et les conditions de nomination de leurs titulaires. Ainsi, l'ordonnance 99-057 du 22 novembre 1999, déterminant la classification des emplois supérieurs de l'État et les conditions de leurs nominations, distinguent deux (2) catégories d'emplois supérieurs : les emplois à caractère politique et les emplois techniques. Les premiers sont nommés à la discrétion des responsables politiques tandis que les seconds sont pourvus sur des bases techniques et de compétence.

Le Statut Général de la Fonction Publique a codifié et édicté les règles applicables à l'activité politique du fonctionnaire. Ainsi, il interdit à tout agent de l'État de faire de la politique et lui impose de démissionner ou de prendre sa disponibilité, en cas de candidature à des postes électifs, pour éviter des conflits d'intérêt. Mais, ces dispositions, qui sont un code d'éthique, de déontologie et de conduite pour l'agent de l'État, ne sont respectées ni par lui-même, ni par l'administration et ne le protègent pas des interférences politiques.

Quant au recrutement, il est toujours déterminé par le Statut Général de la Fonction Publique (articles 47 et suivants) qui stipule que « l'accès aux emplois des fonctionnaires se fait par voie de concours direct ou professionnel ». La nomination d'un fonctionnaire à un emploi permanent ne peut avoir lieu que dans les conditions fixées par le Statut Général de la Fonction Publique.

C'est la Chambre Administrative de la Cour Suprême qui protège les fonctionnaires de tous les abus et autres excès, y compris les abus de pouvoir et interventions politiques dans la gestion de sa carrière. S'il estime qu'il a fait l'objet d'une injustice, de quelque nature que ce soit dans l'exercice de ses fonctions, il peut saisir cette institution qui existe et fonctionne depuis des dizaines d'années. Pour Boubacar Issa⁵⁴ (2003), si par le passé, le contentieux administratif était quasi inexistant il est aujourd'hui en pleine expansion. Alors qu'entre 1960 et 1980, on ne comptait que deux (2) arrêts en matière administrative, la jurisprudence de la Chambre Administrative de la Cour Suprême a explosé, depuis le début de la démocratisation du Niger en novembre 1991 : ainsi, ces arrêts sont passés à huit (8) en 1992, 12 en 1993, quinze (15) en 1994, vingt et un (21) en 1995, et enfin trente six (36) en 1996.

4.2.1.4 Capacité Indépendance (pratique)

Les fonctionnaires peuvent-ils agir librement sans subir d'interférences externes?

Si, en théorie, l'ordonnance n°99-057 du 22 novembre 1999, déterminant la classification des emplois supérieurs de l'État et les conditions de leurs nominations et le Statut Général de la Fonction Publique permettent d'éviter l'exclusion de certains agents à des postes de responsabilité pour leur appartenance supposée à des partis politiques, dans la pratique, ces dispositions n'ont jamais été respectées. Elles n'ont pas mis fin aux nominations partisans, véritables contraintes à la bonne gouvernance, à la promotion d'une administration de qualité et à la sécurisation de la carrière de l'agent de l'État. Ceci conduit l'agent de l'État à des comportements et actes contraires à l'éthique et à la déontologie de sa profession ou de son métier, s'il veut accéder à un emploi de l'État ou s'il veut conserver celui-ci ; à cause de la politisation excessive de l'administration nigérienne, l'agent de l'État n'agit pas librement, malgré l'existence de dispositifs législatifs et réglementaires appropriés notamment le Statut Général de la Fonction Publique. La politisation de la gestion des services de l'État constitue ainsi une contrainte pour les commis de l'État, qui peuvent être révoqués, pour avoir refusé d'obéir à des ordres illégaux ou parce que leurs partis politiques ont perdu les élections.

4.3. Gouvernance

4.3.1 Gouvernance Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence en matière de gestion financière et humaine de l'administration et en matière d'accès à l'information?

Le Statut Général de la Fonction Publique détermine clairement les règles de gestion des ressources humaines, avec les différents types d'organes et leurs missions respectives. Ainsi, le

⁵⁴ Boubacar Issa Abdourahamane, op. cit.

Conseil Consultatif de la Fonction Publique est chargé de connaître de toutes les questions d'ordre général relatives à la fonction publique, les Commissions Administratives Paritaires s'occupent des questions d'avancements, titularisations, de discipline et les Commissions Techniques au niveau des Ministères sont chargées des sanctions du premier degré et des licenciements des travailleurs contractuels.

La gestion des ressources financières obéit aux règles générales de la comptabilité publique, notamment les directives des organisations sous régionales et régionales, comme l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), auxquelles le Niger appartient.

La loi n°2001-034 du 31 décembre 2001 détermine les catégories des autres agents publics, non indiqués dans la Constitution, assujettis à la déclaration des biens. Elle précise la catégorie des fonctionnaires, notamment ceux ayant des hautes responsabilités dans les différents services publics, qui sont tenus de déclarer leurs biens, avec une mise à jour annuelle et à la cessation de fonction. Toutes les déclarations des biens sont publiées dans le journal officiel et par voie de presse. Les écarts entre la déclaration initiale et les mises à jour doivent être dûment justifiés et la Cour Constitutionnelle a tous pouvoirs d'appréciation en ce domaine.

En matière d'accès du citoyen à l'information, pour le moment, les dispositions applicables sont celles du Statut Général de la Fonction Publique qui stipule, au terme de l'article 24, que « *le fonctionnaire est aussi tenu au secret professionnel*. Sans préjudice des dispositions du Code pénal en matière de secret professionnel, le fonctionnaire est tenu à une obligation de discrétion pour tout ce qui concerne les documents, faits et informations, dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il reste soumis à cette obligation même après la cessation de ses fonctions.

Toutefois, les agents de la fonction publique sont tenus de fournir toute information sollicitée que les usagers sont en droit d'obtenir. Cependant, les informations qui ne doivent pas être communiquées aux usagers doivent être précisées pour chaque département ministériel ou institution publique par le Ministre ou le responsable de l'institution concernée.

Le Statut Général de la Fonction Publique édicte des règles plus ou moins draconiennes, indiquant que la communication de pièces ou de documents de service, contraire aux lois et règlements, est formellement interdite. Pour chaque département ministériel ou institution publique, l'autorité compétente doit prendre toutes mesures utiles à la préservation du secret des documents du service et fixe notamment les règles de communication aux personnes étrangères au service.

Pour ce qui est de la gestion des documents produits ou détenus par l'administration, cela relève de la réglementation relative aux archives.

4.3.2 Gouvernance: Transparence (pratique)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur visant à garantir la transparence en matière de gestion financière et humaine de l'administration et en matière d'accès à l'information sont-elles effectivement respectées?

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur visant à garantir la transparence en matière de gestion financière et humaine et en matière d'accès à l'information ne sont pas respectées. Les citoyens ne bénéficient pas d'un accès raisonnablement aisé à l'information relative aux activités de l'administration bien que le Statut Général de la Fonction Publique le permette. En plus, des décrets ou arrêtés sectoriels n'ont pas été pris pour l'application des dispositions pertinentes du Statut Général de la Fonction Publique, concernant l'accès des populations à l'information. L'administration publique ne communique pas assez bien sur ses activités et sa gestion, malgré l'existence de Directions des relations Publiques, des Attachés de Presses dans beaucoup de Départements Ministériels. Cette situation peut être liée à la lettre circulaire 0491-Dircab-PM du 15 août 2006, qui interdit systématiquement toute communication de documents officiels, suite à l'affaire MEBA, révélée par le Journal le « Républicain », en 2006⁵⁵. Cette circulaire, qui porte sur la sécurisation des actes administratifs, ne facilite pas aux citoyens un accès à l'information et aux documents administratifs.

L'accès du public à l'information est donc difficile au Niger. Ceci est corroboré par les résultats de « l'étude sur les obstacles à l'accès des usagers des services publics aux informations publiques et documents administratifs, produits et détenus par les administrations publiques », réalisée par MM Ali Ousseini Sountalma et Soumana Boureima Sourghia, en février 2009 et financée par le

⁵⁵ « Rapport annuel 2009 sur la situation des droits de l'homme au Niger », ANDDH, avril 2010

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) au Niger⁵⁶. En conclusion, les auteurs de l'étude indiquent qu'au Niger, le droit à l'information, et particulièrement l'accès des citoyens à l'information et aux documents administratifs, est quelque peu négligé par les pouvoirs publics, malgré la signature et la ratification de plusieurs textes internationaux, comme la Charte Africaine des Fonctions Publiques. Suite aux résultats de cette étude et de bien d'autres, organisées sur cette question, une proposition de loi avait été initiée en 2008, pour combler ce vide et compléter les dispositions du Statut Général de la Fonction Publique. Malheureusement, elle a été rejetée par le Gouvernement, qui a prétexté qu'il allait lui-même initier un projet de loi dans ce sens. Cependant, à la date de l'élaboration du rapport de cette évaluation du SNI du Niger, rien n'a encore été fait. Mais, le Comité chargé de l'élaboration des Textes Fondamentaux et installé par les autorités de la transition issues du coup d'état militaire du 18 février 2010, a entre autres missions de proposer un avant projet de charte d'accès à l'information et aux documents publics.

Dans le cadre de la présente évaluation du SNI du Niger, des enquêteurs, au nombre de huit (8), ont été utilisés, du 1er Février au 1er mars 2010, pour expérimenter, eux aussi, les conditions de l'accès à l'information dans les services publics au Niger. Il y a eu un refus tacite de fournir des informations, notamment de nombreux rendez vous non honorés, à la Fonction Publique.

4.3.3 Gouvernance : Responsabilité (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que l'administration réponde de ses actes et de ses décisions?

Les agents de la fonction publique, quel que soit leur rang dans la hiérarchie, sont responsables de l'exécution des tâches qui leurs sont confiées. Sous réserve du respect des dispositions de la loi relative à l'ordre manifestement illégal, ils sont tenus d'exécuter loyalement les ordres et instructions de leurs supérieurs hiérarchiques.

L'agent de la fonction publique, placé à la tête d'un service, est responsable de l'autorité qui lui a été conférée pour la bonne marche de celui-ci et des ordres qu'il a donnés. Il dispose du pouvoir hiérarchique et est tenu de sanctionner ou de provoquer la sanction des abus, négligences ou manquements commis dans le cadre du service. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent, ni par la responsabilité propre de ses supérieurs hiérarchiques, ni par celle de ses subordonnés. Au Niger, les chefs de services ne répondent pas de leurs actes devant des comités législatifs. Toutefois, l'Assemblée Nationale, dans le cadre de ses missions, peut mener des commissions d'enquête ou de contrôle des services publics.

Les agents de la Fonction Publique sont tenus de consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle à l'exercice de leur emploi, d'être présents à leur lieu de service pendant les heures légales de travail et d'accomplir par eux-mêmes les tâches qui leur sont confiées.

L'organe censé jouer un rôle dans le traitement des plaintes et réclamations des citoyens est la médiation. Malheureusement, cette institution n'a pu fonctionner jusqu'au coup d'état du 18 février 2010 ou elle a été dissoute, comme les autres institutions de la sixième (6^{ème}) République.

4.3.4 Gouvernance : Responsabilité (pratique)

Dans quelle mesure l'administration rend-t-elle compte et répond-t-elle effectivement de ses actes et de ses décisions?

L'administration publique nigérienne rend compte et répond de ses actes et de ses décisions, car chaque agent rend compte de ce qu'il fait à sa hiérarchie respective. Mais, les dispositifs officiels de contrôle des services publics ne sont pas très efficaces, bien que des efforts aient été consentis au cours des années 2008 et 2009, avec les multiples réunions et rencontres des responsables au plus haut sommet de l'État avec les fonctionnaires, avec les nombreuses lettres ou visites inopinées au niveau de nombreux services publics, afin de remettre les nigériens au travail. Les inspections des services sont mises à contribution, pour vérifier les arrivées au travail, les retards, les absences. Beaucoup de réformes sont en cours, notamment la mise en place d'un nouveau système d'évaluation des performances réelles des agents de l'État, qui seront

⁵⁶ Sountalma Ali Ousseini, Sourghia Soumana Boureima, «Rapport de l'étude sur les obstacles à l'accès des usagers des services publics aux informations publiques et documents administratifs produits et détenus par les administrations publiques », Ministère de la Fonction Publique et du Travail, PNUD, Février 2009

jugés à l'avenir en fonction de véritables cahiers de charges et des missions de leurs institutions et structures. Les responsables seront tenus d'élaborer, chacun, leurs cahiers de charge⁵⁷.

Au cours des années 2007-2009, il y a eu aussi plusieurs procédures de mises en cause des fonctionnaires pour malversations.⁵⁸ Selon l'informateur clé, les dispositifs de traitement des plaintes et réclamations des citoyens ne sont pas efficaces. La Médiature a été créée récemment dans ce sens, mais elle n'était pas encore fonctionnelle au moment de cette évaluation, et elle n'existe plus depuis le coup d'état du 18 février 2010.

4.3.5 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des fonctionnaires ?

L'une des dispositions majeures du Statut Général de la Fonction Publique, pour lutter contre la corruption et les infractions assimilées, est « l'interdiction faite, à tout agent de la Fonction Publique, quelle que soit sa position, d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service, des intérêts de nature à compromettre son indépendance » (article 22 de la loi 2007-26 du 23 juillet 2007, portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État).

La disposition explicite, contre la corruption et visant à garantir l'intégrité des agents de l'État, est prévue à l'article 23 de la loi 2007-26 du 23 juillet 2007, portant Statut Général de la Fonction Publique de l'État, et les textes modificatifs subséquents. Ainsi, Il est interdit également aux agents de la fonction publique :

« de solliciter, d'accepter, de réclamer ou de recevoir, directement ou indirectement, tout paiement, don, cadeau ou autre avantage en nature, pour s'acquitter ou s'abstenir de s'acquitter de leurs fonctions ou obligations même en dehors de l'exercice de ces fonctions mais en raison de celles-ci ; »

« d'offrir un cadeau ou un autre avantage susceptible d'avoir en leur faveur ou en faveur des membres de leurs familles ou de leurs amis, une influence sur le jugement ou les actions d'une personne ; »

« d'utiliser les biens publics ou requérir les services d'un subordonné pour des activités autres que celles relevant de leurs fonctions ou de leur mandat ».

Les agents de la fonction publique, affectés à des postes d'emploi, ne doivent pas, après avoir quitté cet emploi, pendant un délai fixé par voie réglementaire, tirer indûment profit des fonctions précédemment occupées. Il leur est notamment interdit de se livrer à certaines activités lucratives ou d'accepter un emploi rémunéré, en rapport avec leurs précédentes fonctions. La nature des fonctions et la durée de cette interdiction sont fixées par voie réglementaire. Lorsque le conjoint d'un fonctionnaire exerce à titre professionnel une activité privée lucrative, déclaration doit être faite à l'Administration ou service dont relève le fonctionnaire. Dans ce cas, l'autorité compétente prend, s'il y a lieu, les mesures propres à sauvegarder les intérêts du service.

Le Statut Général de la Fonction Publique est donc une sorte de code de conduite, de déontologie et d'éthique de l'agent de l'État. Il fixe les conditions du comportement de l'agent de l'État, en insistant sur les critères notamment de responsabilité, d'honorabilité, ainsi que sur l'impact de l'environnement international comme la charte de l'Union Africaine sur la fonction publique, avec des dispositions sur l'accès à l'information et sur l'utilisation de la gestion axée sur les résultats qui fait place une place de choix aux compétences.

4.3.6 Gouvernance: Dispositifs visant à garantir l'Intégrité (pratique)

Dans quelle mesure l'intégrité des fonctionnaires est-elle effectivement garantie ?

Les procédures du Statut Général de la Fonction Publique, qui est une sorte de code de conduite, de déontologie et d'éthique de l'agent de l'État, ne sont malheureusement pas appliquées. Il y a eu quelques tentatives de l'administration pour communiquer ou pour faire connaître ses principes

⁵⁷ Articles 94 à 99 de la loi 2007-23 du 23 juillet 2007, portant Statut Général de la Fonction Publique

⁵⁸ « Rapports des résultats de l'Enquête de terrain de l'Evaluation du SNI du Niger », du 1^{er} février au 1^{er} mars 2010, 17 cas de détournement de deniers publics entre 2007 et 2008, Cabinet du Procureur, 2009, Niamey

fondamentaux, notamment des Portes ouvertes sur le Statut Général de la Fonction Publique organisées en 2008. Mais, les actions d'information et de sensibilisation sont insuffisantes. Les principes fondamentaux ne sont généralement pas connus ni des fonctionnaires, ni des autres citoyens. Il faut souligner que les bonnes pratiques d'encadrement des nouveaux agents de l'État, qui étaient considérés comme des stagiaires pendant plusieurs mois, par les anciens plus expérimentés, ont disparu. Les formations continues et autres recyclages, destinés à renforcer les capacités des agents de l'État, sont de plus en plus rares⁵⁹.

4.4 Rôle

4.4.1 Sensibilisation du Public sur le rôle de l'administration dans la lutte contre la corruption (pratique)

L'administration cherche-t-elle à informer et sensibiliser le public sur son propre rôle en matière de lutte contre la corruption?

La seule action organisée par l'administration pour informer et sensibiliser le public sur son propre rôle en matière de lutte contre la corruption, a consisté, en 2008, à des portes ouvertes, pour informer le public sur le Statut Général de la Fonction Publique. Il n'y a pas de programmes formels de sensibilisation spécifiques en matière de lutte contre la corruption. Les citoyens ne sont pas assez bien informés comment et où ils doivent dénoncer les actes de corruption⁶⁰.

4.4.2. Coopération avec les autorités publiques les ONGs et les fondations privées dans le domaine de la lutte et de la prévention de la corruption (pratique)

L'administration participe-t-elle aux actions de lutte contre la corruption conduites par des organisations sentinelles, des entreprises ou la Société civile de manière générale?

A part la participation à quelques ateliers et séminaires, il n'y a pas eu, ces dernières années, la participation de l'administration nigérienne aux actions de lutte contre la corruption, conduites par la Société Civile. Il y a encore beaucoup de pesanteurs dans le fonctionnement de l'administration publique nigérienne, à cause notamment de la politisation de la gestion de l'État.

⁵⁹ Entretien avec Monsieur Abdoulaye Djibey, Directeur la Modernisation des Services Publics au Ministère de la Fonction Publique et du Travail (MF/T), le 05 mars 2010

⁶⁰ Entretien avec Monsieur Abdoulaye Djibey, Ibid

**5.
INSTITUTIONS ET
AUTORITES
CHARGEES
D'ASSURER LE
RESPECT DES LOIS**

Institutions et Autorités chargées d'assurer le respect des lois :

Elles sont composées des Procureurs, des Policiers, des Gendarmes

Informateur clé : Monsieur Soly Abdourahamane, Magistrat à la retraite, Ancien Procureur près de la Cour Suprême, Ancien Procureur de la République, Ancien Secrétaire Général et Ancien Ministre de la Justice

5.1 Structure et organisation

C'est le titre I de la loi N° 61- 33 du 14 Août 1961 portant institution du code de procédure pénale, modifiée par la loi n° 2003-026 du 13 juin 2003, la loi N° 2004-21 du 16 mai 2004 et la loi 2007-04 du 22 février 2007, qui donne les prescriptions relatives aux autorités chargées de l'action publique. À l'article 11, il est rappelé le caractère secret de l'instruction, « *sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines de l'article 221 du code pénal* ».

La police judiciaire est exercée, sous la direction du Procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au titre I de la loi citée plus haut. Elle est, dans chaque ressort de Cour d'Appel, placée sous la surveillance du Procureur Général et sous le contrôle de la Chambre d'Accusation, conformément aux articles 216 et suivants de la Loi n° 2003-26 du 13 juin 2003. Elle est chargée, suivant les distinctions établies au présent titre, de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte. Lorsqu'une information est ouverte, elle exécute les délégations des juridictions d'instruction et défère à leurs réquisitions.

Aux termes des articles 30, 31 et 32 de la loi sus citée, « *le Ministère Public exerce l'action publique, requiert l'application de la loi et assure l'exécution des décisions de justice. Lorsque l'exercice de l'action publique porte sur le détournement ou la dissipation de deniers publics, d'effets ou les biens, ayant une valeur estimative en argent, le Ministère Public peut ordonner que les biens appartenant aux personnes en cause, soient inventoriés et placés sous séquestre au greffe de la juridiction compétente jusqu'à décision définitive. Le Ministère Public est représenté auprès de chaque juridiction répressive. Il assiste aux débats des juridictions de jugements ; toutes les décisions sont prononcées en sa présence. Il est tenu de prendre des réquisitions écrites conformes aux instructions qui lui sont données dans les conditions prévues aux articles 35, 36 et 43. Il développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice.*

Les attributions du Procureur Général près la Cour d'Appel sont indiquées aux articles 33 et suivants du code de procédure pénale. Ainsi, le Procureur Général représente, en personne ou par ses substituts, le Ministère Public auprès de la Cour d'appel et auprès de la Cour d'Assises, instituée au siège de la Cour d'Appel.

Le Procureur Général est chargé de veiller à l'application de la loi pénale sur le territoire de la République du Niger. À cette fin, il lui est adressé tous les mois, par chaque Procureur de la République, un état des affaires de son ressort. Il a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. Le Ministre de la Justice peut dénoncer au Procureur Général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes.

Le Procureur Général a autorité sur tous les officiers du Ministère Public du ressort de la Cour d'Appel. À l'égard de ces magistrats, il a les mêmes prérogatives que celles reconnues au Ministre de la Justice à l'article précédent.

Les attributions du Procureur de la République sont indiquées dans les articles 38 à 43 du code de procédure pénale. Ainsi, est-il expressément stipulé que le Procureur de la République représente en personne ou par ses substituts le Ministère Public près le Tribunal de Grande Instance. Il représente également, en personne ou par ses substituts, le Ministère Public auprès de la Cour d'Assises, instituée au siège du tribunal. Il exerce l'action publique auprès du Tribunal de Grande Instance, ainsi que près des Tribunaux d'Instance qui y sont rattachés. Dans les Tribunaux d'Instance, les Présidents de Tribunaux d'Instance sont, sous le contrôle du Procureur de la République, investis des pouvoirs de ce dernier. Le Procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner. En cas de classement sans suite, il avise le plaignant.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au Procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès verbaux et actes qui y sont relatifs. Toute personne, déférée devant le Procureur de la République, peut se faire assister d'un avocat. Lorsque la personne déférée a fait le choix d'un avocat, elle ne peut être entendue qu'en présence de celui-ci. Toutefois, l'avocat, informé dans un délai raisonnable, est tenu d'être présent.

Le Procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. À cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal. En cas d'infractions flagrantes, il exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 62 du code de procédure pénal. Le Procureur de la République a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique. Sont compétents, le Procureur de la République du lieu de l'infraction, celui de la résidence de l'une des personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction et celui du lieu d'arrestation d'une de ces personnes, même lorsque cette arrestation a été opérée pour une autre cause.

Le juge d'instruction est chargé de procéder aux informations.... (Article 44) ; il ne peut informer, qu'après avoir été saisi par un réquisitoire du Procureur de la République ou par une plainte, avec constitution de partie civile dans les conditions prévues par la loi.....le juge d'instruction a, dans l'exercice de ses fonctions, le droit de requérir directement la force publique » (article 46 de la Loi n° 2003-26 du 13 juin 2003).

5.2 Évaluation

5.2.1 Capacité

5.2.2 Capacité : Ressources (pratique) :

Les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi disposent-elles effectivement du personnel et des moyens matériels et financiers nécessaires pour assumer efficacement leur rôle?

Les Institutions et Autorités chargées d'assurer le respect des lois n'ont pas les ressources suffisantes et nécessaires pour accomplir convenablement leur mission, notamment dans le domaine de la sécurité publique⁶¹. Ainsi, dans les grands centres urbains, comme la capitale Niamey, les médias rapportent régulièrement les cas d'agression, souvent en plein jour et dans des lieux publics, des citoyens par des malfaiteurs.

Il y a un sérieux problème de ressources humaines et de ressources matérielles (moyens roulants, outils d'intervention), que ce soit au niveau de la police ou de la gendarmerie. À Niamey par exemple, des quartiers sont laissés à eux-mêmes et les forces de sécurité hésitent à s'y « aventurer », sauf en troupes ! L'éclairage public et les présences physiques des éléments des forces de sécurité dans les endroits dits « chauds », considérés pourtant comme des stratégies dissuasives contre les malfaiteurs et rassurantes pour les citoyens, ne sont pas utilisés par ces autorités par insuffisance de moyens. C'est ainsi qu'on assiste régulièrement à des braquages d'automobilistes ou de domiciles avec des armes à feu, par des individus non identifiés et à des enlèvements de voitures ou à des vols d'objets de valeur. Les habitants constatent la dégradation de leur environnement vital. Cette ambiance est le lot, presque quotidien, des habitants de la communauté urbaine de Niamey depuis une dizaine d'années, malgré le démantèlement, par les forces de sécurité, de nombreuses bandes de malfaiteurs, informations souvent relayées par les médias.

5.2.3. Capacité : Indépendance (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi?

⁶¹ Entretien avec Monsieur Soly Abdourahmane, Magistrat à la retraite, Ancien Procureur de la République, Ancien Procureur près de la Cour Suprême, Ancien Secrétaire Général et Ancien Ministre de la Justice, le 25 février 2010

La loi 2000-05 du 22 février 2007, portant statut de la magistrature, indique clairement à son article 4 que les magistrats de parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux.

Au titre de l'article 44 de la même loi, « *les magistrats du Ministère Public de la Cour de Cassation, de la Cour des Comptes, des Cours d'Appels et des autres juridictions, sont notés par le Ministre de la Justice, au vu des appréciations et notations formulés par les Procureurs Généraux et les Procureurs de la République dont ils relèvent.* »

5.2.4 Capacité : Indépendance (cadre pratique) :

Les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi sont-elles effectivement indépendantes?

Au Niger, Il est difficile de dire que les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi sont indépendantes. Dans la pratique, on constate que la majorité ces autorités obéissent, très souvent, aux ordres et instructions de leurs supérieurs hiérarchiques, quelque soit la nature de ces ordres et instructions, surtout lorsqu'il s'agit des questions politiques. Ainsi, lorsqu'une personne a une opinion politique contraire à celle des autorités gouvernementales et que, sous un « fallacieux » prétexte, ces Institutions chargées d'assurer le respect de la loi sont instruites pour l'arrêter, elles sont rares celles qui n'obéissent à ces ordres, Procureurs, Policiers comme Gendarmes. Les exemples ont été fournis au cours de l'année 2009 avec les nombreuses arrestations des militants des associations des droits de l'homme, ainsi que les opposants politiques. Alors que la Cour Constitutionnelle avait déclaré illégal le référendum du 04 août 2009 de Monsieur Mamadou Tandja, les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi n'ont pas hésité à réprimer, souvent de manière très violente, les manifestations de ceux qui étaient opposés à cette consultation électorale. Ils leur ont même interdit l'accès aux lieux publics (places publiques pour les meetings, salles pour des réunions). Peut on parler d'indépendance de ces Institutions, et sont-elles vraiment chargées d'assurer le respect de la loi ? Si oui, l'arrêt de la Cour Constitutionnelle avait force de loi et la Constitution imposait son respect à tous, à toutes, particulièrement aux autorités politiques, administratives, militaires et coutumières dont en premier chef, le Président de la République.

Certaines catégories des agents de ces Institutions chargées d'assurer le respect de la loi ont leurs propres statuts particuliers et ont donc des rémunérations qui y sont liées (Procureurs qui sont des Magistrats, les Policiers et les Gendarmes comme beaucoup d'agents des forces de défense et de sécurité, compte de la délicatesse de leurs missions et des difficultés de leurs activités.

Selon l'informateur clé, il n'existe pas de règles précises et connues, visant à prévenir les interventions politiques dans les activités des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi. Mais, au Niger, quoiqu'ils disent, les procureurs peuvent, à tout moment, dans le cadre d'une affaire spécifique, recevoir de instructions du Ministre de la Justice, du Ministre de l'Intérieur, du Premier Ministre ou du Président de la République, pour ne pas procéder à des poursuites ou pour engager des poursuites.

Il est difficile, pour un acteur extérieur, de juger si le déroulement de la carrière des procureurs obéit à des critères professionnels objectifs. Mais, on constate que, souvent, des affectations et des promotions des procureurs sont faites sur la base des intérêts du pouvoir politique. Si les syndicats ne se prononcent pas sur les promotions, par contre, ils dénoncent assez souvent certaines affectations qu'ils jugent illégales.

5.3 Gouvernance

5.3.1 Gouvernance: Transparence (cadre légal)

5.3.2

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi?

Les Magistrats du Siègre et du Parquet sont assujettis à la déclaration des biens.

Aux termes de la loi, le Procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie les suites à leur donner. En cas de classement sans suite, il avise le plaignant.

L'article 80 de la loi 61-33 de 14 août 1961, portant institution du code de procédure pénale, indique que « toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte, se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent. »

Aux termes de cette loi, il n'y a pas d'activité qui doit être obligatoirement rendue publique, mais les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer sans délai le procureur de la République, des crimes, délits et contraventions, dont ils ont connaissance. Dès la clôture de leurs opérations, ils doivent lui faire parvenir directement l'original, ainsi qu'une copie certifiée conforme des procès verbaux qu'ils ont dressés ; tous les actes et documents y relatifs, lui sont en même temps adressés ; les objets saisis, mis à sa disposition et les procès verbaux, doivent énoncer la qualité de l'Officier de Police Judiciaire qui les a rédigés (article 19 CPP).

5.3.2 Gouvernance : Transparence (cadre pratique)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions?

On constate que les citoyens ne sont pas assez bien informés des activités des Autorités et Institutions chargées d'assurer le respect des lois. C'est un domaine particulier et très sensible. Il y a certes eu quelques avancées, notamment l'introduction de la présence d'un avocat, à partir de la 24^{ème} heure lors de la garde à vue. Les audiences des Tribunaux sont publiques et les portes de tous les Tribunaux sont, en principe, ouvertes grandement aux citoyens qui y ont accès, sauf cas de force majeure. Cependant, les affaires en instruction sont entourées de secret, tant que les enquêtes diligentées ne sont pas complètement terminées.⁶²

5.3.3 Gouvernance Responsabilité (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi répondent de leurs actes et de leurs décisions?

Le code de procédure pénale, en ses articles 216 et suivants, indique les dispositions relatives au contrôle des activités des Officiers de la Police Judiciaire. C'est la Chambre d'Accusation qui exerce un contrôle sur l'activité des fonctionnaires civils. Ainsi, si la Chambre d'Accusation estime que l'Officier de Police Judiciaire a commis une infraction à la loi pénale, elle ordonne en outre la transmission du dossier au Procureur Général, à toutes fins utiles. Les décisions prises par la chambre d'accusation contre les officiers de police judiciaire sont notifiées à la diligence du Procureur Général et aux autorités dont ils dépendent.

Au Niger, il n'y a pas un organe indépendant auprès duquel les citoyens peuvent se plaindre des fautes ou bavures commises par la police. Par ailleurs, il n'existe pas d'organe indépendant chargé d'enquêtes et de poursuites, le cas échéant, dans l'hypothèse d'actes de corruption commis par des fonctionnaires appartenant aux institutions chargées d'assurer le respect de la loi. La loi ne prévoit pas d'immunité pénale au bénéfice des fonctionnaires des institutions chargées d'assurer le respect de la loi. Mais, lorsqu'un Officier de Police Judiciaire est susceptible d'être inculpé d'un crime ou d'un délit, qui aurait été commis dans la circonscription où il est territorialement compétent, hors ou dans l'exercice de ses fonctions, le Procureur, saisi de l'affaire, présente sans délai une requête à la Cour Suprême qui procède et statue en matière de règlement de juge et désigne la juridiction chargée de l'instruction ou du jugement de l'affaire. En effet, en cas d'infractions graves constatées, les Autorités et Institutions chargées d'assurer le respect des lois doivent répondre de leurs actes. Ainsi, comme pour le Pouvoir Judiciaire, elles peuvent être poursuivies et des procès peuvent leur être intentés, afin qu'elles répondent de leurs actes. Les fautes lourdes et professionnelles sont prises en charge par l'État qui peut, s'il estime nécessaire et juge qu'il y a eu faute lourde, se retourner contre l'agent incriminé (Titre 8 du Code de Procédure Pénale).

⁶² Entretien avec Monsieur Soly Abdourahmane op. cit.

5.3.4 Gouvernance: Responsabilité (cadre pratique) :

Dans quelle mesure les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi rendent-elles compte et répondent-elles effectivement de leurs actes et de leurs décisions?

Au Niger, les Institutions et Autorités chargées d'assurer le respect des lois répondent et rendent compte de leurs actes d'abord à leur hiérarchie. Normalement, en matière judiciaire, la hiérarchie de la Police et de la Gendarmerie, en tant qu'Officier de Police Judiciaire (OPJ), c'est le Ministère de la Justice particulièrement le Procureur. Mais dans les faits, ils rendent compte même pour les affaires judiciaires d'abord au Ministre chargé de l'Intérieur, pour les Policiers, et au Ministre de la Défense, pour les Gendarmes, et souvent même pas au Procureur. Or, la loi fait obligation, de ce compte rendu journalier, au Procureur, des résultats de leurs investigations et des enquêtes qui leur sont confiées. Mais ils ne le font pas toujours⁶³. En plus, bien que leurs actes doivent tous être conformes à la loi, souvent, ils reçoivent des instructions et ils les exécutent, en violation des lois et règlements de la République : c'est le cas, par exemple, en 2009, des arrestations et des mises sous dépôts des défenseurs de droits de l'homme et des mandats d'arrêt internationaux lancés contre les opposants politiques notamment contre le chef de file de l'opposition nigérienne Mahamadou Issoufou⁶⁴.

5.3.5 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi?

Lorsqu'il prend fonction, l'OPJ prête serment, dans lequel il jure de se conduire de manière digne et loyale. Comme le juge et le magistrat, l'OPJ prend l'engagement de ne rien dévoiler de ce qu'il apprend dans l'exercice de ses fonctions, de ne pas faire de la politique et de ne pas appartenir à des partis politiques. Étant un agent de l'état, même s'il est dans un corps particulier, l'OPJ est régi aussi par le Statut Général de la Fonction Publique. Comme il a été souligné dans les autres piliers, ce Statut constitue le premier code de déontologie et d'éthique du fonctionnaire nigérien. Il est complété par les statuts particuliers de certains agents de l'État, comme les magistrats, les douaniers, les cadres de l'environnement, les policiers, qui ont leurs propres statuts particuliers.

5.3.6 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre pratique) :

Dans quelle mesure l'intégrité des Institutions chargées d'assurer le respect de la loi est-elle effectivement garantie? Les règles relatives aux conflits d'intérêts et les codes de conduite sont-ils effectivement appliqués? Font-ils l'objet de formations spécifiques destinées aux personnels concernés?

Dans la pratique, il y a des difficultés dans le respect des règles qui régissent les différents corps des agents de l'État. Ainsi, il y a beaucoup d'OPJ qui font de la politique et qui appartiennent à des partis politiques⁶⁵. Selon l'informateur clé, « il y a beaucoup d'affaires notamment de corruptions dans lesquelles sont impliquées des OPJ. Mais, il faut aussi souligner qu'il y a de nombreux OPJ qui font leur travail honnêtement et de manière intègre »⁶⁶.

5.3.7. Gouvernance : Poursuite judiciaire des affaires de corruption (pratique)

Les Institutions chargées d'assurer le respect de la loi parviennent-elles à découvrir et à poursuivre les affaires de corruption dans le pays?

Le travail des Autorités et Institutions chargées du respect des lois dans la lutte contre la corruption n'est pas connu des populations. Il n'y a pas de publicité faite autour de ces activités.

⁶³ Entretien avec Monsieur Soly Abdourahamane op. cit.

⁶⁴ Pour l'avocat de Mahamadou Issoufou, « cette procédure est fantaisiste car, pour lancer un tel mandat international il faut qu'il y ait un délit de www.rfi fuite. Or, en l'occurrence le président du PNDS a bien l'intention de rentrer au Niger ».

⁶⁵ Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou et Monsieur Soly Abdourahamane, Ibid.

⁶⁶ Entretien avec Monsieur Soly Abdourahamane op. cit.

5.4 Rôle:

5.4.1 Rôle des Autorités et Institutions chargées du respect des lois dans la lutte contre la corruption (pratique) :

Il n'y a pas assez d'informations sur le travail des OPJ dans la lutte contre la corruption. Les citoyens ne sont pas bien informés sur cette question.

6. LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE

La Commission Nationale Électorale Indépendante (CENI)

Informateur Clé : Ibrahim Nomaou, ancien Député, membre de la Commission Nationale Électorale Indépendante (CENI).

6.1. Structure et organisation

Au Niger, la Constitution de 1999 a institutionnalisé l'organe chargé de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations de vote ainsi que la proclamation des résultats. Cette constitutionnalisation a été la résultante de l'évolution du processus démocratique en 1991. Au cours des première et deuxième Républiques, le Ministère de l'Intérieur assurait seul la gestion des consultations électorales. Il faut reconnaître qu'à l'époque les enjeux étaient forts mineurs. En effet, les partis uniques successifs n'avaient aucun concurrent et les élections ne sont que de simples rituels périodiques. Au sortir de la Conférence Nationale Souveraine (CNS), en novembre 1991, avec son corollaire la démocratie pluraliste, le Ministère de l'Intérieur perdit progressivement son monopole exclusif d'organisation des élections avec la création de la Commission chargée du Contrôle et de la Supervision des Élections (COSUPEL).

L'institutionnalisation de la Commission Nationale Électorale Indépendante (CENI) est intervenue au cours de la IV^{ème} République avec l'ordonnance n° 96-14 du 16 avril 1996, portant Code électoral. La constitutionnalisation de la CENI a été effective dans la Constitution de la V^{ème} République à travers son article 6. La Constitution de la VI^{ème} République a maintenu cette constitutionnalisation. L'article 9 du Code électoral consacre son indépendance et ses pouvoirs. En effet, cet article indique clairement qu'au Niger « *la CENI est chargée du recensement électoral, de la gestion du fichier électoral, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations électorales et référendaires. Elle est indépendante de tout pouvoir ou autorité. Elle jouit de l'autonomie de gestion, d'organisation et de fonctionnement* ».

On peut dire aujourd'hui que le Niger, tirant les leçons du passé, a amélioré de façon significative son système électoral. Malgré l'immensité du territoire, la CENI est pratiquement capable de proclamer les résultats provisoires de n'importe quelle élection, 48 à 72 heures après la clôture officielle du scrutin. Cette performance, et la parfaite organisation des élections, ont valu à la CENI de nombreuses félicitations des observateurs nationaux et internationaux en 1999 et en 2004. Mais les dernières élections de 2009, organisées dans un climat de crise politique, née du référendum controversé et prolongeant de manière illégale le deuxième et dernier mandat de l'ancien Président Mamadou Tandja, ont été fortement critiquées relativement à leur organisation matérielle et à leur transparence.⁶⁷

Au Niger, il y'a trois (3) modes de scrutins : scrutin uninominal à deux (2) tours pour les élections présidentielles, le scrutin uninominal à un tour pour les élections législatives s'il n'y a qu'un siège à pourvoir, et un scrutin de liste ouverte s'il y a plusieurs sièges à pourvoir pour les élections législatives et locale selon la plus forte moyenne. Les circonscriptions électorales sont le territoire national et les ambassades et consulats pour les élections présidentielles, les régions et les circonscriptions spéciales pour les élections législatives et enfin les communes, les départements et les régions pour les élections locales.

6.2. La composition et l'organisation de la CENI

Aux termes de l'article 10 du Code électoral, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) est composée ainsi qu'il suit :

« *Président : un magistrat du siège proposé par ses pairs ou une personnalité reconnue pour son impartialité, sa compétence et son intégrité nommé par le Président de la République après consultation des partis politiques ;*

Premier vice-président : un magistrat du siège proposé par ses pairs dans le cas où le Président n'est pas un magistrat, ou un représentant de l'Ordre des Avocats du Niger ;

⁶⁷ « Niger, la démocratie confisquée : observation du processus référendaire du 4 août 2009 et des élections législatives du 20 octobre 2009 », Association Nigérienne pour la Défense des Droits de l'Homme (ANDDH)).

Deuxième vice-président : une représentante des collectifs des Associations féminines légalement reconnues ;

Deux (2) Rapporteurs désignés par la Commission électorale nationale indépendante en son sein dont un représentant des associations de défense des droits de l'homme ou de promotion de la démocratie et un représentant de l'État.

Les autres membres sont des représentants des partis politiques, des associations, des syndicats et des associations féminines, légalement reconnus, ainsi que des ministères techniques concernés par les questions électorales. Il est désigné pour chaque membre un suppléant qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement.

Le Président de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), les Vice Présidents et les autres membres sont nommés par décret du Président de la République. Leur mandat prend fin trois (3) mois après la proclamation des résultats définitifs du scrutin. Le Président, les Vice Présidents et les rapporteurs de la CENI au niveau national, prêtent serment devant la Cour constitutionnelle, sur le livre saint de leur confession. Il en est de même pour les Présidents, les Vice Présidents et les Rapporteurs de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), aux niveaux Régional, Départemental et Communal, devant le Tribunal de Grande Instance, la Section de Tribunal ou le Tribunal d'Instance, selon le cas. »

6.3. Évaluation

6.3.1 Capacité

6.3.1.2 Capacité: Ressources (pratique):

La Commission de Contrôle des Élections (CCE) dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

La Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) du Niger n'est pas très bien fournie en ressources humaines⁶⁸. Les principales composantes qui alimentent la CENI, ce sont les Partis Politiques. Or, ceux-ci ne semblent pas prendre au sérieux la question de leur représentation à la CENI. Selon l'informateur clé « de nombreuses personnes envoyées à la CENI par les Partis Politiques et Associations semblent plus généralement préoccupées par les indemnités et autres perdiems qui leur sont alloués que par leur mission. Par exemple, la Sous commission Administrative et Juridique, la plus importante de la CENI, ne dispose pas de ressources humaines suffisantes. Il en est de même des autres Sous Commissions, Logistique et Communication. Les représentants qui sont envoyés ne sont pas des experts des questions électorales et ne sont pas motivés ».

On constate, quelques fois, des retards accusés par la CENI dans l'organisation des différents scrutins. Selon toujours l'informateur clé « *ses responsables se plaignent que les moyens financiers, dont ils ont besoin, ne sont ni mobilisés, ni décaissés à temps par le Pouvoir Exécutif, qu'en fonction de l'intérêt de l'élection pour ce Pilier, comme l'attestent les exemples des élections présidentielles, législatives et locales de 2004, du référendum d'août 2009, des législatives et municipales de 2009 : selon les cas, les ressources ont été débloquées totalement, soit dès le début, soit pas du tout, soit partiellement et à la fin du processus, handicapant ainsi la CENI dans ses activités* ».

Au Niger, la CENI est un organe ad hoc et son Président a au maximum trois (3) mois pour établir son rapport à la fin des élections. Après celles-ci, il ne reste qu'une structure légère, le Secrétariat Permanent chargé :

d'assurer la conservation, la gestion et la mise à jour du fichier électoral ;

de gérer le patrimoine de la CENI ;

de gérer le personnel administratif du Secrétariat général permanent ;

de recevoir, de gérer et de conserver toute documentation relative aux élections ;

de préparer et soumettre au Président de la CENI le budget des élections.

Il n'y aucune politique de formation professionnelle puisque c'est une commission de mission avec un cahier de charges limité dans le temps. C'est pourquoi, on ne peut parler d'opportunité de carrières pour les femmes ou pour les minorités ethniques.

⁶⁸Entretien avec Monsieur Ibrahim Nomao, ancien Député, Membre de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), le 17 février 2010

6.3.1.3. Capacité: Indépendance (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de la Commission de Contrôle des Élections?

Au Niger, les dispositions législatives et réglementaires garantissent théoriquement l'indépendance de la CENI. Celle-ci est prévue par la Constitution, notamment à son article 6. L'article 6 de la Constitution et l'article 9 de l'ordonnance 99-37 du 4 septembre 1999 portant code électoral disposent que la CENI est indépendante de tout pouvoir ou autorité.

Aux termes de cette ordonnance, la CENI est dirigée par un bureau dont la composition est déterminée à l'article 10 du code électoral. Le Président de la CENI, les Vice Présidents et les autres membres, sont nommés par décret du Président de la République. Cette situation peut limiter l'indépendance de cette institution. Pour ce qui est du recrutement, il faut retenir que la loi indique clairement que le Président de la CENI doit être un Magistrat de Sièges, proposé par ses pairs, ou une personnalité reconnue pour son impartialité, sa compétence et son intégrité. Le Président de la CENI est nommé par le Président de la République, après consultation des partis politiques.

6.3.1.4. Capacité : Indépendance (cadre pratique) :

La Commission de Contrôle des Élections est-elle effectivement indépendante des autres pouvoirs?

La CENI n'est pas véritablement indépendante. D'abord, du fait des procédures de mobilisation des ressources et de nomination des Premiers Responsables, qui dépendent du Pouvoir Exécutif. Ensuite, compte tenu de sa composition et de son système de représentation, Administration, Partis Politiques et Associations, il y a des interférences dans le fonctionnement de la CENI. Le Rapporteur Général de la CENI est le Directeur des Affaires Politiques et Juridiques (DAPJ) du Ministère chargé de l'Intérieur, un des éléments du Pouvoir Exécutif. Il fait un compte rendu régulier des activités de la CENI au Ministre de l'Intérieur qui envoie souvent, officieusement, des agents pour interroger certains membres de la CENI sur leurs positions, par rapport à certaines questions électorales. Les Partis Politiques donnent eux aussi souvent des directives à leurs représentants contrairement la loi électorale.⁶⁹

6.4 Gouvernance

6.4.1 Gouvernance : Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés quant aux activités et au processus de décision de la CCE?

A l'article 16 du code électoral, dernier alinéa, il est spécifiquement indiqué que la CENI doit veiller à l'information des électeurs. Elle est chargée en outre de la centralisation et de la publication des résultats provisoires des élections. Au Niger, les attributions de la CENI ne concernent pas directement les activités relatives au financement des partis politiques et leurs activités. Toutefois, étant la garante de la régularité des opérations de vote et le libre exercice des droits des électeurs, son rapport est fondamental en matière de contentieux.

6.4.2 Transparence (cadre pratique):

Les actions et les processus de décision de la Commission de Contrôle des Elections sont-ils effectivement transparents ?

⁶⁹ Entretien avec Monsieur Ibrahim Nomao ibid.

Normalement, la CENI n'a pas de comptes à rendre à quelqu'un, seulement aux populations. Cependant, dans les faits, elle rend compte au Conseil National de Dialogue Politique (CNDP), qui est composé des représentants du Gouvernement, de différents Partis Politiques reconnus au Niger, constitués en deux (2) blocs, la majorité au pouvoir et l'opposition. Mais, c'est surtout en cas de blocage dans son fonctionnement, notamment dans le processus de mobilisation et de décaissement des ressources, que le Président de la CENI rend compte au Premier Ministre, qui est le Président du CNDP. Normalement, les représentants des Partis Politiques doivent rendre compte à leurs structures des travaux de la CENI, mais dans les faits, ils ne le font pas régulièrement. A titre d'exemple, le recensement électoral est fini depuis juin 2009 et le document des listes électorales est prêt ; or, sur la quarantaine de Partis Politiques officiellement reconnus, seule une dizaine a récupéré ledit document. Par ailleurs, les membres de la CENI ont organisé le referendum controversé du 4 août 2009, malgré l'arrêt de la Cour Constitutionnelle le déclarant illégal⁷⁰.

6.4.3. Gouvernance : Responsabilité (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que la CCE réponde de ses actes et de ses décisions ?

Le cadre légal prévoit de façon adéquate les rapports entre la CENI et les parties prenantes (administration, partis politiques, Cour constitutionnelle). Ainsi, il est expressément indiqué, à l'article 18 du Code Électoral (C.E), que les autorités administratives sont tenues, sous peine de sanctions, de lui apporter aide et assistance, à l'occasion de l'organisation des élections. La CENI a l'obligation de rendre son rapport financier, au maximum trois mois après la fin des élections. Le rapport financier est transmis à la chambre chargée de l'examen des comptes de l'état (article 18 du C.E).

6.4.4. Gouvernance : Responsabilité (cadre pratique) :

Dans quelle mesure la CCE rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Le système de la composition de la CENI, notamment la désignation des membres par l'Administration, les Partis Politiques et les Associations, entrave la question de la responsabilité de cette Institution. Les membres de la CENI ne forment pas une Institution, mais chacun travaille en tant que représentant de la structure qui l'a désigné et à qui il rend compte. Le comportement des membres de la CENI est donc plus lié aux intérêts des structures qui désignent les membres que l'intérêt général ou la loi et les règlements en vigueur. C'est d'ailleurs ce qui conduit les Partis politiques à contester trop souvent les résultats des élections auprès de la Cour constitutionnelle qui est le seul juge électoral au Niger. C'est une grande faiblesse du système électoral nigérien : la CENI organise les élections, mais elle ne reçoit ni ne traite les plaintes. Celles ci sont du ressort de la Cour Constitutionnelle. Comme toutes les institutions publiques, la CENI est auditée pour ses dépenses et l'utilisation des ressources mises à sa disposition par la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire de la Cour Suprême. Compte tenu des capacités de celle ci, ceci n'intervient souvent que plusieurs mois, voir plusieurs années après l'organisation des élections.

6.4.5. Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de la Commission de Contrôle des Élections ?

Il n'y a pas de dispositions législatives ou réglementaires précises relatives à la question d'intégrité des membres de la CENI. Toutefois, la loi fait obligation au Président, Vice Présidents et Rapporteurs de la CENI au niveau national, de prêter serment devant la Cour Constitutionnelle, sur le livre saint de leur confession. Il en est de même pour les Présidents, les Vice Présidents et les Rapporteurs de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), aux niveaux Régional, Départemental et Communal, devant le Tribunal de Grande Instance, la Section de

⁷⁰ « Niger, la démocratie confisquée : observation du processus référendaire du 4 août 2009 et des élections législatives du 20 octobre 2009 », Association Nigérienne pour la Défense des Droits de l'Homme (ANDDH)

Tribunal ou le Tribunal d'Instance, selon le cas. Quant aux Présidents et Secrétaires des bureaux de vote, il leur est présenté le Livre Saint de leur confession, par une personne qualifiée, désignée par l'autorité administrative du chef-lieu de ladite circonscription électorale, en présence du Président de la Commission Electorale Locale, lors de leur formation au chef-lieu de ladite circonscription ou au besoin le jour du scrutin, dans les bureaux de vote, avant ou au cours des opérations de vote. D'ailleurs, la question du serment confessionnel a amené les magistrats à se retirer de l'organisation des élections en 2004. Les membres de la CENI ne sont pas assujettis à une déclaration de leurs biens. Il n'y a pas de Code d'Éthique et de Code de Déontologie des membres de la CENI.

6.4.6 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre pratique) :

Dans quelle mesure l'intégrité de la Commission de Contrôle des Élections est-elle effectivement garantie?

La philosophie de l'appartenance à la CENI, « on y va pour gagner quelque chose ou pour toucher les indemnités et autres avantages »⁷¹ fragilise les membres de la CENI et les expose à toutes les tentations. Souvent, les représentants des Partis Politiques et Associations envoyés à la CENI sont des « chômeurs » ou des « sans emplois », ou des personnes qui « gagnent beaucoup plus » à la CENI que dans les structures où elles travaillent. Ils viennent donc à la CENI pour des gains matériels et financiers, et non pour une mission d'utilité publique, notamment organiser des élections libres, transparentes et honnêtes⁷².

Une majorité des membres de la CENI manque de professionnalisme, de compétence et d'expérience. En plus, ils ne sont pas conscients de l'importance et de l'utilité de la mission de la CENI pour le Niger. Certains membres de la CENI ont même peur pour leur intégrité physique car, il arrive que des agents des forces de l'ordre viennent interroger des membres de la CENI sur les opinions qu'ils ont émises au cours des débats et sur leurs positions par rapport à certaines questions relatives au processus électoral⁷³.

6.4.7. Gouvernance: Régulation du financement politique (pratique)

La Commission de Contrôle des Élections régule-t-elle de manière efficace le financement des partis politiques et des candidats?

Au Niger, les questions du financement des partis politiques relève de la loi relative à la charte des partis politiques. L'État accorde seulement une subvention aux partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale. Il ne leur donne pas d'autres ressources et ne finance pas leur campagne. Ceci entraîne des abus car, seuls les partis politiques ayant des militants riches ou des « amis extérieurs » fortunés, arrivent à mobiliser des sommes importantes pour bien financer leurs campagnes et celles de leurs candidats. La CENI ne s'occupe pas des questions du financement des Partis politiques ou des candidats aux élections. Cela relève des responsabilités du Ministère de l'Intérieur qui doit veiller à l'application des lois et règlements concernant la gestion des Partis Politiques, de la Chambre des Comptes qui doit veiller au contrôle de l'utilisation des subventions accordées par l'État aux Partis Politiques et des Partis Politiques eux-mêmes qui financent leurs campagnes et celles de leurs différents candidats. L'accès aux médias relève du Conseil Supérieur de la Communication (CSC).

6.4.8 Gouvernance: Gestion du processus électoral (pratique) :

La CCE gère-t-elle et contrôle-t-elle efficacement le processus électoral de sorte qu'il soit libre, équitable et intègre ?

Depuis la conférence Nationale Souveraine (CNS), organisée par les forces vives du 29 juillet au 03 novembre 1991 la CENI fait d'énormes efforts pour organiser, de façon libre, équitable et intègre, le processus électoral. Les élections présidentielles de 1999 et celles de 2004 ont été

⁷¹ Entretien avec Monsieur Ibrahim Nomao ibid.

⁷² Entretien avec Monsieur Ibrahim Nomao ibid.

⁷³ Entretien avec Monsieur Ibrahim Nomao ibid.

caractérisées de libres et transparentes par les différents acteurs nigériens comme non nigériens.⁷⁴ Mais celles de 2009, le référendum illégal d'août 2009, les législatives d'octobre 2009 et les locales de décembre 2009, ont été fortement critiquées, pour leur organisation et pour leur caractère illégal.⁷⁵

Les électeurs et les partis politiques ont la possibilité de vérifier la fiabilité de la liste électorale.

La CENI a d'énormes difficultés dans le traitement d'éventuelles plaintes ou réclamations sur le processus électoral. D'abord, la majorité des membres de la commission administrative et juridique de la CENI ne sont pas des professionnels et manquent d'expérience en la matière. Ensuite, la CENI ne reçoit que les résultats globaux qui ne sont pas accompagnés des autres pièces, comme les documents qui sont envoyés à la Cour Constitutionnelle qui sont plus complets. Beaucoup de Partis politiques ne connaissent pas très bien les procédures à suivre, dès la base, pour les réclamations et les plaintes parce que leurs représentants, aux niveaux local, départemental et régional, n'ont pas les compétences requises. Ils envoient ainsi des plaintes, sans suivre la procédure légale et souvent sans les documents légaux nécessaires. Ceci pose la question même de la recevabilité de la plainte. Les structures organisationnelles de la CENI (CENI locale, CENI départementale et CENI régionale), sont elles aussi dépourvues des moyens de gérer des réclamations, par manque de compétence, par méconnaissance des textes et procédures à suivre et par insuffisance des moyens matériels⁷⁶.

6.5 Rôle

6.5.1 Rôle : (promotion des bonnes pratiques):

La CENI fait, à l'occasion de l'organisation des élections, des campagnes d'information et de sensibilisation des populations sur les procédures à suivre pour la préparation des élections, notamment les documents électoraux, sur comment voter, qui doit voter, ce qui est légal et illégal et ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire. Elle procède aussi à la formation des acteurs impliqués dans le processus électoral.

Mais, la durée de ces actions est très courte. Ensuite, celles-ci ne sont pas relayées par les principaux acteurs concernés, notamment les Partis Politiques qui au contraire, forment leurs représentants sur les procédures de « tricherie » au cours du processus électoral⁷⁷. Le manque de bases d'élections sûres, comme le fichier biométrique, l'informatisation des différents résultats de la CENI, du bureau de vote au niveau national, le manque d'enregistrement des empreintes digitales, la non sécurisation des ressources de la CENI qui ne sont sûres jusqu'à la fin des élections et l'impunité des délits commis dans le processus électoral, constituent entre autres des contraintes majeures dans les actions de promotion des bonnes pratiques par la CENI.

⁷⁴ Communiqué de la mission francophone d'observation des élections présidentielles (second tour) et législative du 4 décembre 2004 au Niger

⁷⁵ « Niger, la démocratie confisquée : observation du processus référendaire du 4 août 2009 et des élections législatives du 20 octobre 2009 », Association Nigérienne pour la Défense des Droits de l'Homme (ANDDH)).

⁷⁶ Entretien avec Monsieur Ibrahim Nomao, *ibid.*

⁷⁷ Entretien avec Monsieur Ibrahim Nomao et Dr Souley Adj, *ibid.*

7.

LA MEDIATURE

La Médiature

La Médiature est une Institution de la République récente puisqu'elle n'a été installée qu'en fin 2008, en application de la loi 2008-36 du 18 juillet 2008 qui l'institue. Aux termes de cette loi, le Médiateur de la République, autorité indépendante qui reçoit, dans les conditions fixées par la loi, les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public, dans leurs rapports avec les administrés. Dans l'exercice de ses attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

Par ses recommandations, le Médiateur de la République incite les services publics à rechercher l'esprit des lois dans l'application des textes, notamment en cas de conflits avec les citoyens et à accepter de prendre en compte l'équité, dans leurs relations avec les citoyens d'une manière compatible avec le respect de la législation et de la réglementation en vigueur. Il contribue, par des propositions de simplification administrative ou de réforme qu'il formule, à la modernisation des services publics.

Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, que l'organisme visé à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par réclamation écrite, porter l'affaire à la connaissance du Médiateur de la République.

Le Président de la République, le Premier Ministre et les Députés peuvent également soumettre au Médiateur de la République toute réclamation de même nature dont ils auront été saisis. La réclamation est recevable sans condition de délai, mais elle ne peut être examinée que si le réclamant apporte la preuve qu'il a préalablement accompli des démarches nécessaires auprès des administrations concernées pour leur permettre d'examiner ses griefs. La réclamation n'interrompt pas les délais de recours, notamment devant les juridictions compétentes, mais la saisine de celle-ci ne fait pas obstacle à l'intervention du Médiateur de la République pour régler le différent à l'amiable.

Le Médiateur de la République peut demander à l'autorité compétente d'engager, contre tout agent responsable d'un manquement grave à ses obligations professionnelles, une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, de saisir d'une plainte la juridiction répressive. Si aucune suite n'est donnée à cette demande, le Médiateur de la République engage lui-même la procédure correspondante.

Le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Mais, le respect des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée n'interdit pas au Médiateur de la République de demander à la collectivité bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits en cas d'iniquité. En cas d'inexécution des décisions de justice, le Médiateur dresse un rapport spécial au Président de la République et au Premier Ministre.

Les Ministres et toutes autorités publiques doivent faciliter la tâche au Médiateur de la République. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur de la République, et le corps de contrôle ou d'inspection à accomplir, dans le cadre de leurs compétences, les vérifications et enquêtes demandées par le Médiateur de la République. Les agents et les corps de contrôle ou d'inspection sont tenus d'y répondre ou d'y déférer sous peine de sanctions prévues par les textes en vigueur.

Le Médiateur de la République peut demander au Ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut être opposé sauf en matière de secret concernant l'institution judiciaire, la défense nationale, la sûreté de l'État ou la politique étrangère.

Aucun entretien n'a été possible pour évaluer ce Pilier qui était à sa phase d'installation, au moment où sont intervenus les événements du 18 février 2010 au Niger. Ceux-ci ont conduit à un Coup Militaire qui a suspendu la Constitution et les principales Institutions de la Sixième (6^{ème})

République du Niger et instauré un régime transitoire d'exception dont la durée est de douze (12) mois, du 18 février 2010 au 1^{er} mars 2011.

8. LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes :

Informateur clé : Monsieur Hassane Hodi, Magistrat, Président de la Chambre des Comptes et de discipline Budgétaire de la Cour Suprême, le 07 mars 2010

8.1 Organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes (CC)

Aux termes de l'article 118 de la Constitution et la loi organique 2007-22 du 02 juillet 2007, la Cour des Comptes est la juridiction suprême de contrôle des finances publiques. Au moment des entretiens et de la finalisation du rapport de cette évaluation, la Cour des Comptes n'était pas encore installée au Niger. En attendant la mise en place de la Cour des Comptes, ses compétences sont exercées par la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire de la Cour Suprême. Elle exerce une compétence juridictionnelle, une compétence de contrôle ainsi qu'une compétence consultative.

Mais la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire vient d'ailleurs d'être remplacée par une Cour des Comptes, indépendante de la Cour Suprême et mise en place par les nouvelles autorités de la transition, issues du coup d'état militaire du 18 février 2010.

8.1.1 Compétence juridictionnelle de la Cour des Comptes

Elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses publiques. Elle juge les comptes des comptables publics. Elle sanctionne les gestions de fait et les fautes de gestion.

8.1.2 Compétence de contrôle de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes est chargée du contrôle de la gestion et de l'exécution du budget ; elle est investie à cet effet du pouvoir de contrôler :

la gestion de toutes les collectivités publiques et s'assure notamment, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs, gérés par les services de l'État et par les autres personnes morales de droit public ;
l'exécution des lois de finances ;
tout projet de développement financé sur les ressources extérieures ;
tout organisme ou fond alimenté par un appel au public ou à la solidarité internationale ;
tout organisme qui bénéficie d'un concours financier de l'État ou d'une autre personne morale de droit public ; ainsi que sur tout organisme bénéficiant du concours financier des entreprises publiques et de leurs filiales ;

Elle est chargée de la vérification des comptes de gestion ;
des Entreprises Publiques de l'État à caractère industriel et commercial ;
des Sociétés d'État ;
des Sociétés à Participation Financière Publique ;
des Sociétés Anonymes dans lesquelles l'État possède une part du capital social.

Elle est chargée aussi de contrôler :
les comptes annuels des partis politiques ;
les organismes de sécurité et de prévoyance sociales, y compris les organismes de droit privé qui assurent, en tout en partie, la gestion d'un régime de prévoyance légalement obligatoire ;
les déclarations des biens telles que reçues par la Cour Constitutionnelle.

8.1.3 Compétence consultative de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes peut être consultée par le Gouvernement ou l'Assemblée Nationale sur des questions économiques, financières ou de gestion des services de l'État. Elle peut, à la demande de l'Assemblée Nationale, mener toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques. La Cour des Comptes a son siège à Niamey. Les contrôles dévolus à la Cour des Comptes visent à :

déceler toute irrégularité ou infraction par rapport aux normes juridiques et de gestion en vigueur, de manière à permettre, dans chaque cas de rendre les mesures de correction nécessaires, et de saisir les autorités compétentes pour suite à donner ;

engager la responsabilité des personnes en cause, obtenir réparation ou décider des mesures propres à éviter pour l'avenir, la répétition de tels manquements ;
favoriser l'utilisation régulière et efficiente des ressources, promouvoir la transparence dans la gestion des finances publiques (article 2 de la loi organique 2007-22 du 02 juillet 2007 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour des Comptes).

La Cour des Comptes établit un rapport général public annuel et des rapports particuliers. La Cour des Comptes comprend un siège, un parquet général, un secrétariat général, un greffe et un service de parquet. Les Magistrats du Siège de la Cour des Comptes sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Les Magistrats du Siège sont inamovibles. Le budget de la Cour des Comptes fait l'objet de propositions, préparées par ses services financiers et inscrites au projet de la loi de Finances. Le Premier Président de la Cour exerce les fonctions d'administrateur des crédits, dans les conditions déterminées par le règlement de la comptabilité publique (article 143 de loi 2007-22 du 2 juillet 2007).

8.2 Évaluation

8.2.1 *Capacité*

8.2.1.1 *Capacité : Ressources (pratique) :*

La Cour Nationale des Comptes dispose-t-elle effectivement des ressources appropriées lui permettant d'assumer efficacement son rôle ?

La Constitution du Niger du 18 août 2009 avait prévu la création d'une Cour des Comptes. En plus, le Niger fait partie de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), qui est un organisme sous régional regroupant les pays membres de la Zone utilisant le Franc CFA. Dans le cadre des objectifs de convergence économique et financière, des décisions et résolutions sont prises pour faciliter l'intégration des pays. C'est ainsi que, l'une des actions, prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive n° 02/2000/CM/UEMOA, portant « Code de transparence dans la gestion des finances publiques », est la mise en place des Cours de Compte autonome dans les 8 pays de l'Union.

Jusqu'à la date des entretiens avec les informateurs clés et l'élaboration du rapport de cette étude, la réforme n'était pas opérationnelle au Niger. Il y avait plutôt une Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire, au sein de la Cour Suprême. Mais, avec le coup d'état du 18 février 2010, qui a entraîné la dissolution de celle-ci, les nouvelles autorités politiques de transition ont créé une Cour des Comptes. L'ancienne Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire n'avait pas de budget propre, et ses membres ne participaient à aucun processus de discussions ou d'adoption du budget de la Cour Suprême. Ceux-ci n'avaient aucune responsabilité dans la gestion des ressources financières allouées à la chambre des Comptes. Cela relève de la responsabilité du Président de la Cour Suprême⁷⁸.

Concernant les ressources humaines, elles sont insuffisantes. Au moment de l'étude, la Chambre des Comptes ne disposait que de seize (16) personnes dont cinq (5) magistrats et cinq (5) vérificateurs. Ce personnel est insuffisant au vu de la mission de la Chambre des Comptes et du nombre de structures à auditer (Entreprises et Sociétés Publiques et Parapubliques, Collectivités Territoriales, Partis Politiques, Administrations de l'État comme le Trésor National, Assemblée Nationale). Il faut souligner que certains membres de la Chambre des Comptes travaillent à temps partiel et sont utilisés par d'autres institutions (Chambre Administrative, Chambre Judiciaire...). Enfin, la Chambre des Comptes n'avait pas les moyens matériels de travail suffisants, moyens roulants, ordinateurs, bureaux et mobiliers de bureaux, suffisants pour accomplir sa mission de manière satisfaisante.⁷⁹

⁷⁸ Entretien avec Monsieur Hassane Hodi, Président de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire, le 07 mars 2010

⁷⁹ « Rapports des enquêtes de terrain de l'Evaluation du SNI du Niger », du 1^{er} février au 1^{er} mars 2010, et entretien avec le Président de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire du 7 mars 2010, Ibid.

8.2.1.3 Capacité : Indépendance (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance de la Cour des Comptes?

La Cour des Comptes est prévue à l'article 99 de la Constitution. Le même article garantit son indépendance par rapport au Pouvoir Exécutif. La Cour des Comptes est une Institution de la République. Aux termes des articles 6 et suivants de la loi 2007-22 du 02 juillet 2007, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour des Comptes, les Magistrats du Siègne de la CC sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM).

Les Magistrats du Parquet sont nommés, par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux. La Cour des Comptes est composée aussi de fonctionnaires ou de personnalités en raison de leur compétence et de leur expérience en matière de finances publiques ou de gestion et nommés en qualité de conseillers ou d'avocats généraux, par décret du Président de la République, sur proposition du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). Ils sont assimilés aux magistrats. Des inspecteurs centraux des finances, du trésor, des impôts, des douanes et autres agents de l'État de catégorie équivalente, ayant une expérience de cinq (5) ans, peuvent être nommés à la CC, pour servir en cas d'auditeurs vérificateurs. Ils sont nommés par arrêté conjoint des Ministres chargés des Finances et de la Justice, après avis du Premier Président de la CC.

Les membres de la Cour des Comptes bénéficient de l'immunité et de certains privilèges. Ainsi, sauf cas de flagrants délits, les membres de la CC ne peuvent être poursuivis, arrêtés, détenus ou jugés en matière pénale, qu'avec l'autorisation du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). En cas de poursuites autorisées, la Cour de Cassation est chargée de l'instruction et donne compétence à une juridiction déterminée pour le jugement (article 140 de la loi organique sur la CC).

8.2.1.4 Capacité : Indépendance (cadre pratique) :

La Cour des Comptes est-elle effectivement indépendante des autres pouvoirs ?

La Chambre des Comptes et de discipline Budgétaire du Niger est indépendante des autres pouvoirs, dans le cadre de son travail. Elle ne se laisse ni influencer, ni dicter sa conduite, par autre aucune institution. Elle travaille selon les lois et règlements de la République⁸⁰. Cette institution effectue les audits des différentes institutions publiques et parapubliques sans aucune interférence des autres pouvoirs. La principale contrainte à ses activités, c'est l'insuffisance de ses ressources humaines, matérielles et financières. Le Président de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire, qui a qualité de Magistrat de Siègne, comme tous les autres Présidents des autres Chambres de la Cour Suprême, ne peut être révoqué au cours de son mandat, sauf s'il démissionne de lui-même ou s'il a commis une faute grave et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM).

8.3 Gouvernance

8.3.1 Gouvernance: Transparence (cadre légal):

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux citoyens d'être convenablement informés des activités et décisions de la CC ?

Aux termes de l'article 135 de loi organique instituant la CC, tous les ans, la CC établit un rapport général public relatif aux observations faites à l'occasion des diverses vérifications effectuées pendant l'année précédente, ainsi qu'à la gestion et aux résultats des entreprises contrôlées par

⁸⁰ Entretien avec le Président de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire, ibid.

elle. Ce rapport est remis au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale et au Premier Ministre. Il est rendu public.

La Cour des Comptes établit annuellement un rapport de l'exécution des lois de finances accompagnant la déclaration générale de conformité. La déclaration générale de conformité et ses annexes ainsi que le rapport d'exécution des lois de finances sont déposés par le Gouvernement sur le Bureau de l'Assemblée Nationale en même temps que le projet de loi de règlement. Ces divers rapports, assez détaillés, sont ensuite publiés au journal officiel de la République du Niger.

8.3.2 Gouvernance : Transparence (cadre pratique) :

Les actions et les décisions de la Cour Nationale des Comptes sont-elles effectivement transparentes ?

Selon ses membres, l'ancienne Chambre des Comptes travaillait de manière transparente, dans le respect des lois et règlements et selon les directives de l'UEMOA. Mais ses activités n'étaient pas connues du public, parce que l'installation institutionnelle n'était pas encore terminée et par insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières.

Auditer, inspecter et contrôler la gestion des ressources publiques est un travail long, méticuleux et contradictoire. Il prend du temps souvent plusieurs mois. Jusqu'à la date des entretiens avec les informateurs clés et l'élaboration du rapport de cette étude, l'ancienne Chambre des Comptes n'avait pas encore commencé à présenter et à rendre public ses rapports. Dès lors, il devient difficile de porter un jugement objectif sur le contenu de leurs rapports et sur la qualité de leur travail.

8.3.3 Gouvernance : Responsabilité (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que la CC réponde de ses actes et de ses décisions ?

Théoriquement, la Cour des Comptes peut répondre de ses actes, puisqu'elle peut, après avoir rendu un arrêt définitif, procéder à sa révision sur demande, soit du comptable, appuyée de pièces justificatives depuis l'arrêt, soit du Ministre chargé des Finances ou des représentants légaux des collectivités, soit d'office par erreur, ou double emploi découvert postérieurement à l'arrêt. Ainsi les comptables ou les gestionnaires, ainsi que le Procureur Général, peuvent saisir par requête, la Cour, d'un pourvoi en cassation, contre les arrêts définitifs de ladite Cour, dans le délai de deux (2) mois, à compter de la notification. Le recours est porté devant les Chambres réunies. Il n'est pas suspensif. Les chambres réunies statuent sans renvoi (article 104 de la loi organique instituant la CC).

Relativement à la gestion budgétaire de la Cour des Comptes, il faut souligner qu'elle obéit aux règles générales de la comptabilité publique. En effet, au terme de l'article 143 de la loi organique, le Président de la CC exerce les fonctions d'administrateur de crédits dans les conditions déterminées par le règlement de comptabilité publique. Le responsable du service financier exerce ses fonctions dans les conditions déterminées par le règlement de comptabilité publique.

8.3.4 Gouvernance : Responsabilité (cadre pratique) :

Dans quelle mesure la CNC rend-elle compte et répond-elle effectivement de ses actes et de ses décisions ?

Les membres de la Chambre des Comptes sont des personnes assermentées. Le travail réalisé est soumis au responsable de la Cour Suprême qui est la hiérarchie directe de la Chambre des Comptes. L'ancienne chambre des comptes n'avait pas commencé à rendre public ses rapports. Ceux ci, assez volumineux, restaient encore dans les tiroirs de celle-ci. Elle-même ne fait pas encore l'objet d'audit par d'autres institutions.

8.3.5 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité de la Cour Nationale des Comptes ?

Au titre des dispositions législatives visant à garantir l'intégrité, il y a le serment prévu à l'article 12 de loi organique instituant la CC pour le Premier Président, les Présidents des Chambres et les Conseillers. Les Auditeurs Vérificateurs, qui assistent les membres de la CC, prêtent le serment prévu à l'article 16. Le Procureur Général, le Premier Avocat Général et les Avocats Généraux, prêtent le serment prévu à l'article 18. Le Greffier en Chef et les Greffiers de la CC, prêtent le serment prévu à l'article 23.

Comme tous les magistrats, ceux de la CC sont assujettis à la déclaration des biens. Par ailleurs, comme dispositif visant à garantir l'intégrité, il faut souligner les incompatibilités édictées à l'article 139 de la loi organique instituant la C.C. Ainsi, les fonctions des membres de la CC sont incompatibles avec la qualité de Membre du Gouvernement, de l'Assemblée Nationale ou d'un Cabinet Ministériel. Elles sont également incompatibles avec l'exercice des professions d'auxiliaires de justice et d'une manière générale avec l'exercice de toute activité privée lucrative, de toute fonction politique, publique ou élective.

8.3.6 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre pratique) :

Dans quelle mesure l'intégrité de la Cour Nationale des Comptes est-elle effectivement garantie?

Il n'y a pas actuellement de données concrètes permettant de juger du comportement des responsables et membres de la Chambre des Comptes et de la question de leur intégrité. Il n'y a pas eu de journaux qui ont fait des écrits sur les membres, ni des études réalisées sur cette institution.

8.4 Rôle

8.4.1 Rôle de la Chambre des Comptes dans l'efficacité des audits :

La Cour Nationale des Comptes réalise-t-elle un audit efficace des finances publiques?

Les audits réalisés par les membres de la Chambre des Comptes ne sont pas encore très efficaces. En effet, les magistrats de la Chambre des Comptes n'ont pas de formation en matière financière et les agents financiers ne suivent pas toujours les procédures édictées par l'UEMOA. Selon le Président de cette institution, il lui est arrivé souvent, lui-même, de faire des remarques, dans ce sens, et de donner à ses collaborateurs, des copies des rapports des pays tels que le Burkina Faso, le Sénégal et la France, pour qu'ils s'en inspirent. Enfin, le personnel actuel de la Chambre des Comptes est insuffisant et n'a pas encore l'expérience nécessaire⁸¹.

8.4.2 Rôle de la Chambre des Comptes dans la détection et la sanction des malversations:

La Cour Nationale des Comptes parvient-elle à détecter et sanctionner les malversations commises à l'occasion de la gestion des finances publiques?

Il faut rappeler que les procédures d'audit sont longues et sont contradictoires, que le personnel de l'ancienne Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire était insuffisant et n'avait pas l'expérience nécessaire pour remplir la mission qui lui est confiée. Les rapports de l'ancienne Chambre des Comptes n'ayant pas été rendus publics, il est difficile de se prononcer sur leur contenu et de savoir si celle-ci est parvenue à détecter des malversations commises à l'occasion de la gestion des finances publiques.

8.4.3 Gouvernance : Amélioration de la gestion financière

La CC parvient-elle à faire progresser la gestion financière de l'administration ?

⁸¹ « Statistiques des rapports de l'enquête de terrain de l'évaluation du SNI du Niger », du 1^{er} février au 1^{er} mars 2010 et entretien avec le Président de la Chambre des Comptes, Ibid.

Pour le moment, la Cour des Comptes n'est pas encore totalement fonctionnelle. Les rapports de l'ancienne Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire n'ont pas encore commencé à être rendus public.

9.
LA HAUTE
AUTORITE
DE LUTTE
CONTRE LA
CORRUPTION

Haute Autorité de Lutte contre la Corruption

Dans le Document de la Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) d'août 2007, principal cadre de référence des orientations de la Politique Économique et de Développement du Niger, il a été clairement retenu la mise en place effective d'une Haute Autorité de Lutte contre la Corruption. Celle-ci devrait être chargée, au niveau national, de la lutte contre la corruption sous toutes ses formes et contre l'impunité.

La mise en place de cette Haute Autorité est l'une des propositions des réflexions initiées par la Commission Nationale Chargée des Réflexions sur les Stratégies de Lutte contre la Corruption et qui avait été mise en place par le gouvernement en 2005. Elle a travaillé pendant plus de trois (3) ans. Elle devrait être remplacée par cette Haute Autorité, avec l'assistance de partenaires extérieurs, notamment le Projet Millenium Challenge Corporation (MCC).

Mais, la mise en place de cette Haute Autorité n'est pas encore effective et il est même difficile de l'envisager à court terme. En effet, compte tenu de la situation sociopolitique actuelle, avec la suspension de la coopération du Niger avec certains pays et organisations dont les Etats Unis, qui ont annoncé la suspension de tous leurs projets non humanitaires avec le Niger, la création de cette Haute Autorité prendra certainement plus de temps que prévu.

Le coup d'état militaire du 18 février 2010 a entraîné la dissolution de nombreuses institutions de la sixième (6^{ème}) République. Les nouvelles autorités politiques et administratives ont réaffirmé leur engagement à lutter sans merci contre la corruption et à entreprendre de nombreuses actions pour l'assainissement financier et économique du Niger. Ceci peut favoriser la reprise de la coopération avec les principaux partenaires du Niger, avant même la fin de la transition et la mise en place des structures telles la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption.

Il faut souligner que les nouvelles autorités, issues du coup d'état militaires du 18 février 2010, viennent de créer une commission chargée de la lutte contre la délinquance économique et financière et de l'assainissement de la vie sociopolitique du Niger. Depuis quelques semaines, au cours du mois de mai 2010, plusieurs opérations de vérification de gestion de nombreuses institutions et organisations publiques et parapubliques ont d'ailleurs été engagées, pour donner un sens pratique à cette volonté de « mettre de l'ordre » dans la gestion des affaires publiques au Niger.

10. LES PARTIS POLITIQUES

Les Partis Politiques

Informateur clé : Monsieur Souley Adji, Enseignant Chercheur à l'Université Abdou Moumouni de Niamey

10.1 Structure et organisation

La création, l'organisation, le fonctionnement et le financement des partis politiques ainsi que les conditions de suspension de leurs activités et de leur dissolution, sont régis par les dispositions de l'ordonnance n° 99-59 du 20 décembre 1999, portant charte des partis politiques. Celles-ci fixent aussi les conditions d'accès aux médias publics et la création des organes de presse des partis politiques. Ils sont des associations à but non lucratif, qui conformément à la Constitution, regroupent des citoyens nigériens autour d'un projet de société et d'un programme politique en vue de concourir à l'expression du suffrage universel et de participer à la vie politique, par des moyens démocratiques et pacifiques.

Les partis politiques peuvent contracter librement des alliances ou des regroupements, former des fédérations ou fusionner. Afin de préserver la transparence dans le jeu démocratique, les alliances et les regroupements des Partis Politiques doivent être rendus publics sans délai et les instruments consacrant ces alliances ou ces regroupements doivent être déposés au Ministère Chargé de l'Intérieur dans un délai de trente (30) jours, sous peine de nullité. Les Partis Politiques ont l'obligation d'assurer la sensibilisation et la formation de leurs adhérents, et de contribuer à la formation de l'opinion. Aux termes de la même ordonnance, tout parti politique ou groupement de partis est tenu d'élaborer et de présenter un projet de société conforme aux grands principes et idéaux prescrits par la Constitution.

Les activités des partis politiques s'inscrivent dans le strict respect de la Constitution et des lois et règlements en vigueur. Selon la charte des partis politiques « *Les partis politiques sont tenus de respecter la dignité et l'honneur d'autrui et de bannir les insultes et toute manœuvre déloyale tendant à jeter l'anathème et le discrédit sur autrui. Les discours et invectives à caractère régionaliste, ethnique ou religieux sont également interdits. Tout parti politique doit, par ses objectifs, son programme et ses pratiques, contribuer :*

à la sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, sans exclure toute entreprise d'intégration régionale et sous régionale, qui ne porterait pas atteinte aux intérêts nationaux ;

à la consolidation de l'indépendance nationale ;

à la défense de la démocratie ;

à la protection de la forme républicaine et du caractère non confessionnel de l'État ;

à la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme ;

à la formation civique et à l'éducation politique de ses militants ;

à la préservation de l'environnement.

Tout citoyen nigérien, jouissant de ses droits civiques et politiques, est libre d'adhérer au parti politique de son choix. Toutefois, les personnels des forces de défenses et de sécurité (Armée, Gendarmerie, Forces Nationales d'Intervention et de Sécurité, Police, Douanes et Eaux et Forêts) et les magistrats en activité dans leurs corps d'origine ainsi que les chefs traditionnels, ne peuvent en aucun cas adhérer à un parti politique. En outre, les personnels de l'administration publique soumis à l'obligation de réserve liée à l'exercice de leurs fonctions ne doivent avoir des activités politiques dans et/ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction. Il s'agit notamment :

des cadres de commandements (les gouverneurs des régions, les préfets, les sous-préfets et leurs adjoints, les Chefs de Poste administratif, les Administrateurs délégués) ;

des ambassadeurs, consuls généraux ;

du Secrétaire Général Permanent et le Secrétaire Général Adjoint de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI).

Les activités des partis politiques sont financées au moyen de ressources constituées par :

les cotisations des membres ;

les produits des ventes des cartes ;

les dons et les legs ;

les revenus liés à leurs activités ;

les subventions et aides éventuelles de l'État dans les conditions fixées par la loi.

Les moyens de financement ci-dessus constituent, à l'exception des dons et legs, les ressources propres des partis. Les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques ou morales de nationalité nigérienne. Ces dons et legs doivent faire l'objet d'une déclaration au Ministère chargé de l'Intérieur dans un délai d'un (1) mois. Sont annexées à cette déclaration l'identité des donateurs, la nature et la valeur de ces dons et legs. Le montant de ces dons et legs ne doit excéder 50% du montant total des ressources propres du parti. Les partis politiques peuvent également recevoir des dons et legs provenant de l'extérieur. Le montant de ces dons et legs ne peut, en aucun cas, excéder 20% des ressources propres du parti. Les partis politiques ne peuvent recevoir des dons et legs des entreprises publiques nigériennes. Ils ne peuvent recevoir des frais de publicité de ces dernières.

Une subvention annuelle de l'État est accordée aux partis politiques, au prorata de leur représentation à l'Assemblée Nationale. Tout parti politique doit tenir une comptabilité de type privé et un inventaire de ses biens meubles et immeubles. Il est tenu de présenter des comptes annuels au plus tard le 31 mars de chaque année à la chambre des comptes de la Cour Suprême pour vérification. Cette vérification porte sur la moralité et la sincérité des comptes du parti. Les partis politiques sont tenus de répondre aux requêtes formulées par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême tendant à obtenir la justification de la provenance de leurs ressources financières et leur utilisation ».

10.2 Evaluation :

10.2.1 Capacité

10.2.1.1 Capacité : Ressources (pratique) :

Les partis politiques disposent-ils des ressources financières suffisantes pour participer à la compétition électorale ?

Au moment de la réalisation de cette étude, il y avait au Niger près d'une cinquantaine de partis politiques reconnus officiellement par le Ministère de l'Intérieur. Les partis politiques nigériens n'ont pas les ressources financières nécessaires pour participer à la compétition électorale. En effet, la majorité des militants et sympathisants des partis politiques n'ont pas les moyens de payer même les cotisations. Il faut souligner, selon les différents rapports du PNUD sur le développement humain, que le Niger est classé en dernière position, depuis plusieurs années. La majorité de sa population vit dans une extrême pauvreté, avec souvent moins d'un (1) dollar US par jour. Ceci fait qu'il y a surtout quelques Partis des « Grands Patrons », moins d'une dizaine sur les cinquante, c'est-à-dire les partis de ceux qui ont les créés, qui les financent et qui les gèrent comme des entreprises familiales. Souvent, ils reçoivent des Pseudonymes de « Pères Fondateurs » ou « P.F ». Ce sont ces « P.F » qui utilisent leurs réseaux nationaux et étrangers, pour mobiliser l'essentiel des ressources financières de leurs partis politiques pour les compétitions électorales et aussi pour les faire vivre. Les autres partis politiques, la majorité, sont considérés comme des « petits partis », puisqu'ils « végètent » et souvent, n'arrivent même pas à organiser tout seuls de simples réunions ordinaires et statutaires de leurs organes⁸².

Comme la Société Civile et les médias, la majorité des partis politiques nigériens n'ont même pas de locaux propres pour leur siège. Ceux qui louent ont des difficultés pour remplir leurs obligations, notamment pour payer leur loyer. En effet, comme l'a souligné le « Rapport diagnostic sur l'évaluation des besoins en renforcement des capacités des partis politiques au Niger », réalisée sur financement du PNUD Niger en septembre 2009, par MM Alkache Alhada, Gandou Zakara et Oumarou Narey (pages 18 et 19), « *les partis politiques nigériens rencontrent d'énormes difficultés qui constituent des obstacles à l'enracinement durable de la démocratie au Niger. Ces problèmes sont essentiellement liés à la méconnaissance de l'environnement juridique et institutionnel par les acteurs politiques, à la faiblesse des moyens matériels et financiers et à la faiblesse de l'intériorisation des valeurs démocratiques* ».⁸³

⁸² Entretien avec Dr Souley Adjji Ibiid.

⁸³ « Programme pluriannuel de renforcement des capacités des partis politiques », Alkache Alhada, Gandou Zakara, Narey Oumarou, PNUD, Octobre 2009

La majorité des partis politiques n'ont pas du tout ou n'ont pas suffisamment de moyens roulants, ni de moyens matériels (tables, ordinateurs, bureaux, chaises) au cours des compétitions électorales. Il y a des dispositions qui prévoient des subventions aux partis politiques qui ont des députés à l'Assemblée Nationale.

Il existe des « petits partis » ou considérés comme tels, qui n'ont jamais eu, ni des députés à l'Assemblée Nationale, ni des Conseillers municipaux et locaux, ni de Maires. Ces « petits partis » n'ont pas d'envergure nationale et au moment des compétitions électorales, ils ne peuvent présenter des listes que dans quelques localités ou sont obligés de faire des listes communes avec d'autres politiques « plus grands », ou soutiennent les candidats des autres partis politiques. Au Niger, les ressources financières des partis politiques ne sont pas stables et diversifiées. La seule source provient du groupe des « Pères Fondateurs » ou « PF » des partis politiques ainsi que de certains grands Opérateurs Économiques ou Commerçants, qui sont les principaux bailleurs de fonds nationaux des partis politiques au Niger. La majorité des militants et sympathisants des partis politiques ne payent pas leurs cotisations et ne s'acquittent pas de leurs obligations. Ils attendent que les « PF » et les Opérateurs Économiques nationaux ou les soutiens extérieurs financent leurs partis politiques. Or, l'appui de ceux-ci est souvent aléatoire et pour certains, il y a des conditionnalités.

10.2.1.2 Capacité : Indépendance (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la libre formation et le libre fonctionnement des partis politiques?

La Constitution et les dispositions législatives garantissent la libre formation et le libre fonctionnement des partis politiques. En effet, dans l'article 9 de la Constitution du 18 juillet 2010, il est expressément indiqué que les partis politiques et les groupements de partis politiques, dans le cadre de la liberté d'association reconnue et garantie par la Constitution, exercent librement leurs activités, sous réserve de respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie et les lois de la République.

La procédure légale de création d'un parti politique est indiquée dans l'ordonnance portant Charte des partis politiques. Au Niger, pour être agréé, un parti politique doit être représenté sur au moins cinq (5) régions des huit (8) régions que compte le pays.

La Charte des partis politiques indique clairement les règles applicables en matière de contrôle de l'État, d'enquêtes et de dissolution des partis politiques.

10.2.1.3 Capacité : Indépendance (cadre pratique) :

Les partis politiques fonctionnent-ils effectivement sans subir les interférences de l'Etat?

L'indépendance des partis politiques, comme celle des ONGs et Associations et des médias, est relative. Dans leur fonctionnement, il y a souvent des interférences d'autres institutions ou des autres structures ou de certaines personnes nigériennes ou étrangères, du fait de la faiblesse des ressources propres de ces partis politiques et de leur dépendance vis-à-vis du financement de ces organisations et de ces personnes⁸⁴.

Au Niger, il n'y a pas, entre les différents partis politiques, un dialogue sincère, constructif et respectueux de l'identité de chacun des partis politiques et de l'intérêt de la démocratie, surtout entre les partis politiques de la majorité au pouvoir et les partis de l'opposition. Pour améliorer cette situation, il avait été créé en 2004 une structure de concertation, un Conseil National de Dialogue Politique (CNDP), et qui réunit tous les partis politiques, ceux de l'opposition d'un côté et ceux de la majorité de l'autre, et le Gouvernement. Plusieurs sessions ont été organisées au niveau de CNDP pour discuter et arrêter par consensus, des décisions sur certaines questions politiques importantes comme le code électoral. Cela n'a pourtant pas empêché la crise politique née du référendum controversé du 04 août 2009. Cette consultation avait prolongé de trois (3) ans le deuxième et dernier mandat légal de l'ancien Président de la République, qui prenait fin le 22 décembre 2009. Cette crise politique a conduit au coup d'État militaire du 18 février 2010, avec l'arrivée d'un régime militaire et la suspension des principales institutions de la République.

⁸⁴ Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou et Dr Souley Adjji Ibid.

Au cours de la crise, en 2009, des partis politiques de l'opposition, des syndicats et des associations de la société civile, ont été interdits d'accès aux médias publics, à certains endroits publics comme des salles de conférence et de réunion et à des marches et meeting de protestation. Ceci avait limité la visibilité des actions de ces organisations qui avaient été obligées de se rabattre sur les médias privés et à des locaux privés. C'est ainsi que des journalistes nigériens ont réalisé une enquête saisissante sur l'accès aux médias publics⁸⁵, dont il résulte que, « pendant la semaine du 8 au 14 juin 2009, tandis que les partisans du référendum jouissaient de 121 minutes d'antenne au journal télévisé de la chaîne nationale, de 97 minutes au journal des régions, de 116 minutes sur la Voix du Sahel et de deux pages et demi dans la presse publique, les adversaires du référendum n'avaient disposé, eux, que de 1 minute 50 secondes en tout et pour tout pour s'exprimer ».⁸⁶

Il n'y a pas encore d'exemples de dissolution de partis politiques, mais il y a eu des cas où des partis politiques ont rencontré des difficultés pour leur reconnaissance, à cause des relations que les déposants des documents auraient avec des personnes qui avaient des problèmes avec le Pouvoir, comme le Parti Loumana, proche de l'ancien Premier Ministre Hama Amadou⁸⁷. Comme pour la Société Civile et les Médias, la faiblesse des ressources propres mobilisées et aussi la faiblesse de la culture et de formation politique, rendent vulnérables les partis politiques nigériens et compromettent leurs actions.

10.2.1.4 Capacité : Transparence (Cadre Légal)

Existe-il des dispositions obligeant les partis politiques à publier leurs comptes?

Aux termes des articles 26 et suivants de l'ordonnance n°99-59 du 20 décembre 1999, portant Charte des partis politiques, « *tout parti politique doit tenir une comptabilité de type privé et un inventaire de ses biens meubles et immeubles. Il est tenu de présenter des comptes annuels au plus tard le 31 mars de chaque année à la Chambre des Comptes pour vérification. Cette vérification porte sur la moralité et la sincérité des comptes du parti* ».⁸⁸

Les partis politiques sont tenus de répondre aux requêtes formulées par la Chambre des Comptes tendant à obtenir la justification de la provenance de leurs ressources financières et leur utilisation. Un rapport annuel de vérification de compte des partis politiques est publié au journal officiel. A défaut de production des comptes au 31 mars, le parti politique défaillant est mis en demeure par la Chambre des Comptes de produire ses comptes dans le délai de trois (3) mois. Aucune nouvelle subvention de l'État ne peut être accordée au parti politique qui en bénéficiait avant production des comptes de l'exercice écoulé. La subvention est définitivement suspendue pour l'année en cours à défaut pour le parti de satisfaire à la mise en demeure de la Chambre des Comptes. La Cour prononce contre le parti une amende dont le montant est fixé à trois cent mille (300.000) francs, soit six cent (600) dollars US. À la requête de la Chambre des Comptes, le Ministre chargé de l'Intérieur prononce la suspension de tout parti politique n'ayant pas satisfait, dans un nouveau délai de deux (2) mois, à l'obligation de présenter ses comptes annuels.

Il faut souligner aussi que selon la charte des partis politiques, en son article 29 « *tout parti politique a l'obligation de disposer d'un compte ouvert auprès d'une institution financière installée au Niger. La subvention de l'État est directement versée sur ce compte. Il est interdit à tout parti politique d'avoir un compte à l'étranger. Toute inobservation de cette disposition entraîne la suspension du parti jusqu'à régularisation* ».

⁸⁵ Baromètre réalisé par le Réseau Nigérien des Journalistes pour les Droits de l'Homme (RJDH) sur l'utilisation des médias dans le cadre du référendum organisé au Niger le 04 août 2009

⁸⁶ Baromètre réalisé par le Réseau Nigérien des Journalistes pour les Droits de l'Homme (RJDH) sur l'utilisation des médias dans le cadre du référendum organisé au Niger le 04 août 2009, page 6.

⁸⁷ Le journal « le courrier », N° 61

⁸⁸ Ordonnance n° 99 - 59 du 20 décembre 1999, portant charte des partis politiques, article 26.

10.2.1.5 Capacité : Transparence (cadre pratique) :

Les partis politiques publient-ils effectivement leurs comptes ?

Certains observateurs de la vie politique nigérienne jugent que la gestion de la majorité des partis politiques est opaque et n'est pas transparente⁸⁹. Ainsi, depuis leurs créations en 1990, aucun parti politique n'a encore publié ses comptes ou son bilan annuel. Il n'y a pas encore eu des partis politiques qui font les bilans publics des compétitions électorales. Certains de ces partis politiques, une minorité, envoient cependant leurs rapports et bilans annuels à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Ainsi, dans le « Rapport de la Réunion d'Évaluation des Systèmes de contrôle des Comptes et des Résultats des Contrôles des Comptes, effectuées en 2007 dans les États membres de l'UEMOA et élaborée en avril 2008 par la Cour des Comptes de l'UEMOA, il est relevé, en ce qui concerne le Niger, que sur le contrôle des comptes annuels des partis politiques, la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire avait constaté que, sur une trentaine des partis politiques, seuls douze (12) avaient produit leurs comptes 2004. Sur les douze (12) comptes produits, la Chambre a déclaré sincères trois (3) comptes et non sincères les neuf (9) autres. Elle avait alors prononcé une mise en demeure aux partis qui n'ont pas produit leurs comptes à le faire dans un délai de trois (3) mois et a demandé que le résumé du rapport soit publié au journal officiel, conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi n° 2000 -10 du 14 août 2000.

Au Niger, il est difficile, voire impossible, même pour les militants ou sympathisants des partis politiques, à plus forte raison pour d'autres citoyens, d'obtenir des informations relatives aux comptes des partis politiques. Certaines activités des partis politiques, particulièrement la recherche, la mobilisation et la gestion des ressources financières, sont entourées de secret, de suspicion et de méfiance⁹⁰.

10.2.1.6 Capacité : Responsabilité (cadre légal) :

Existe-il des dispositions instaurant un contrôle sur le financement des partis politiques ?

Au Niger, il existe des dispositions sur le contrôle des financements des partis politiques. La Charte des partis politiques a indiqué expressément les sources de leur financement. Ainsi, selon les dispositions de l'article 21 de l'Ordonnance n° 99 - 59 du 20 décembre 1999, portant charte des partis politiques, les activités des partis sont financées au moyen de ressources constituées par :

« les cotisations des membres ;
les produits des ventes des cartes ;
les dons et legs ;
les revenus liés à leurs activités ;
les subventions et aides éventuelles de l'État dans les conditions fixées dessous.

Les moyens de financement, visés ci-dessous, constituent, à l'exception des dons et legs, les ressources propres des partis politiques. Les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques ou morales de nationalité nigérienne. Ces dons et legs doivent faire l'objet d'une déclaration au Ministère de l'Intérieur, dans un délai d'un (1) mois. Sont annexées à cette déclaration l'identité des donateurs, la nature et la valeur de ces dons et legs. Le montant de ces dons et legs ne doit excéder 50% du montant total des ressources propres du parti.

Les partis politiques peuvent également recevoir des dons et legs provenant de l'extérieur. Le montant de ces dons et legs ne peut, en aucun cas, excéder 20% des ressources propres du parti. Les partis politiques ne peuvent recevoir des dons et legs des entreprises publiques nigériennes. Ils ne peuvent recevoir des frais de publicité de ces dernières » (article 23 de la charte des partis politiques).⁹¹

⁸⁹ Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou et Dr Souley Adjilou.

⁹⁰ Entretien avec le Professeur Tidjani Mahamane Alou et Dr Souley Adjilou.

⁹¹ Ordonnance n° 99 - 59 du 20 décembre 1999, portant charte des partis politiques

A l'occasion des consultations électorales nationales ou locales, l'État fournit aux partis politiques les spécimens des bulletins de vote nécessaires à leur campagne électorale.

Une subvention annuelle de l'Etat est accordée aux partis politiques au prorata de leur représentation à l'Assemblée nationale. Mais elle est insuffisante au vu des capacités propres de ces partis politiques et de l'environnement socioéconomique, politique et culturel du Niger.

C'est le Ministère de l'Intérieur qui est l'autorité publique chargée de veiller à ce que les partis politiques respectent les lois et règlements de la République.

10.2.1.7 Capacité : Responsabilité (cadre pratique) :

Le contrôle sur le financement des partis politiques est-il effectif ? Les partis publient-ils leurs comptes ? Ceux-ci sont-ils fiables et complets ?

Le contrôle du financement des partis politiques n'est pas très effectif. Il incombe à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. C'est au niveau de cette institution que doivent être transmis tous les bilans et rapports des partis politiques.

Les partis politiques ne respectent pas toujours les lois et règlements de la République, ni leurs propres textes. Ils ne communiquent pas leurs comptes annuels à temps et ils ne tiennent pas leurs instances statutaires (congrès) dans les délais prescrits par les textes. Malgré ce comportement, il n'y a pas encore de sanctions à leur égard.

Les informations communiquées par ces partis à l'État, qui reçoivent pourtant des subventions de celui-ci, notamment ceux qui ont des députés à l'Assemblée Nationale, ne sont ni fiables, ni complètes. En effet, selon les médias privés, ce sont souvent des centaines de millions de francs CFA que ces partis reçoivent de l'étranger ou des commerçants et autres Opérateurs Économiques Nationaux, surtout en période électorale. Mais, ces informations n'apparaissent pas dans les comptes des partis politiques.

Ces dernières années, certains des partis politiques, représentés à l'Assemblée Nationale, donc bénéficiant de la subvention de l'État, sont régulièrement audités par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

10.3 Gouvernance

10.3.1 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir une gouvernance démocratique des partis politiques ?

Selon la Charte des Partis Politiques (Article 14), pour créer un parti politique, il faut entre autres, « déposer les statuts comportant les indications ci-après :

*les fondements et objectifs précis du parti à savoir le projet de société et le programme politique ;
la composition des organes délibérants ;*

La composition et les modalités d'élection et de renouvellement ainsi que la durée du mandat de l'organe exécutif ».

Par ailleurs, l'article 20 de l'ordonnance 99-59 fait obligation aux partis politiques de respecter la périodicité de leur congrès ordinaire, telle que prévue par leurs statuts respectifs. Si à l'issue d'une période de quatre (4) mois, depuis l'expiration du délai statutaire, le parti n'a pas tenu son congrès, il est prononcé sa suspension d'office par le Ministre chargé de l'Intérieur.

10.3.2 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre pratique) :

Au Niger, généralement, la gouvernance interne des partis politiques n'est pas démocratique. Les partis politiques sont gérés de manière clientéliste, comme des affaires claniques et familiales. Le fonctionnement des partis politiques est secoué par des luttes de positionnement qui jouent beaucoup. Lors des renouvellements des structures et des bureaux de la majorité des partis politiques, les bureaux nationaux imposent souvent, aux bureaux régionaux et locaux, des

personnes qui doivent être parmi les responsables de ces structures. Les choix ne sont pas toujours libres et démocratiques⁹².

Les partis politiques ne respectent pas leurs propres textes (statuts et règlements intérieurs). En plus, la question du genre n'est pas prise en compte, car trop souvent, les femmes et les jeunes ne sont pas nombreux et occupent des postes subalternes et des strapontins. Les postes importants, de voyage, de missions ou antichambres de nomination à des postes avantageux, en cas de victoire aux élections, sont toujours occupés par des amis proches, des parents et autres courtisans de principaux responsables des partis politiques ou « P.F. »⁹³.

Au cours des élections, dans de nombreux partis politiques, les titulaires, qui vont occuper les postes clés (Présidents, Vices Présidents, Secrétaires Généraux) des bureaux des partis politiques, sont en général connus d'avance. Les élections ne sont que des formalités. Le caractère de « Père Fondateur » joue beaucoup, avec le développement des coteries. Cette situation est due à l'environnement sociopolitique, à la faiblesse de la formation et de la culture politique des populations, des militants et sympathisants très faibles, à la pauvreté souvent extrême des militants et sympathisants, qui, ne pouvant s'acquitter de leurs obligations et payer les cotisations, trouvent « normal » que ceux qui payent le plus, ceux qui financent les partis politiques, ceux chez qui on va faire le courtisan, soient ceux qui dirigent, naturellement, les partis politiques.

10.4 Rôle

10.4.1 *Rôle des partis politiques et leur représentativité dans la société :*

Les partis politiques assurent-ils une représentation satisfaisante des différents intérêts sociaux économiques du pays ?

Les « grands partis politiques nigériens » assurent une certaine représentation assez satisfaisante des différents groupes sociaux du pays. Même si les populations ne votent pas pour les programmes des partis politiques actuels, on constate que lorsque les élections générales ou locales sont organisées de manière libre, transparente, honnête, juste et démocratique, elles se mobilisent massivement pour voter les personnes candidates de ces partis politiques, parce qu'elles pensent que ces personnes représentent leurs régions, leurs départements, leurs villages, leurs ethnies ou leurs groupes socioculturels.

Les « grands partis politiques » nigériens actuels ont une certaine légitimité nationale, régionale et locale. Il y a des groupes d'intérêts particuliers qui dominent la gestion et les activités de certains partis politiques, notamment les commerçants et Opérateurs Économiques, qui sont les principaux bailleurs de fonds et qui, détenant les cordons de la bourse, orientent les décisions de ces partis, en fonction de leurs intérêts particuliers. Il y a aussi les cadres, qui sont des groupes de pression, puisqu'ils décident des orientations, assurent la mise en œuvre des décisions et apportent aussi des ressources financières, s'ils sont nommés à des postes juteux de responsabilité (Entreprises et Sociétés publiques et parapubliques, Gouverneurs, Préfets, Secrétaires Généraux, Directeurs Généraux et Directeurs Centraux).

Il y a des relations de nature clientéliste, entre les individus ou des petits groupes, et certains partis politiques.

L'histoire politique et socioéconomique du Niger a fait que, depuis 1991, à la faveur de la démocratisation et des luttes communes menées ensemble, des liens, très étroits, se sont tissés entre les Partis Politiques, les Syndicats et les Associations de la Société Civile. La preuve a été fournie par la création de la Coordination des Forces pour la Démocratie et la République (CFDR), qui regroupe plus d'une centaine de Partis Politiques, de Syndicats et d'Associations de la Société Civile, et qui ont lutté contre le Référendum du 04 août 2009, organisé par l'ancien Président de la République⁹⁴.

⁹² Entretien avec Dr Souley Adj, Ibid.

⁹³ Entretien avec le Professeur Tidjani Alou et Dr Souley Adj, Ibid.

⁹⁴ Site WEB PNDS, « Déclaration constitutive de la CFDR »

10.4.2 Rôle des partis politiques contre la corruption (pratique) :

Les partis politiques accordent-ils l'attention nécessaire aux questions de responsabilité publique et à la lutte contre la corruption ?

Au Niger, théoriquement, les partis politiques accordent une attention particulière dans la lutte contre la corruption. Il y a beaucoup de discours politiques et des programmes dans lesquels il est mis en exergue l'importance et l'utilité de la lutte contre la corruption⁹⁵. En particulier, les partis politiques accordent une grande attention aux questions de responsabilité. Ainsi, le PNDS, le principal parti de l'opposition ces quinze (15) dernières années, a inscrit comme principaux axes de son combat, la lutte contre l'injustice et l'impunité, la promotion de la compétence et de l'intégrité morale, l'encouragement du mérite et de la compétitivité, la défense de l'exigence de rigueur et de transparence et la promotion de la bonne gouvernance. Ces dernières années, les partis politiques nigériens de l'opposition ont fait beaucoup de déclarations sur la corruption. A titre d'exemple, le 6 février 2010, le Front pour la défense de la démocratie (FDD), regroupement de partis politiques, de syndicats et d'organisations de la Société Civile, décidés à défendre le respect de la Constitution contre le projet de prolongation du deuxième et dernier mandat légal du Président Mamadou Tandja, a rendu public une déclaration dénonçant l'existence d'un marché de sept milliards trois cent soixante dix neuf millions cinq cent seize mille deux cinquante (7.379.516.250) francs CFA, soit quatorze millions sept cent cinquante neuf mille trente trois (14.759.033) dollars US, passé, par entente directe, autrement dit de gré à gré, au cours du mois de novembre 2008, entre le Gouvernement du Niger et la Société Chinoise, Société Poly Technologies Inc, pour l'installation de 720 classes préfabriquées⁹⁶. Toutefois, dans la recherche de financement, les partis politiques nigériens n'échappent pas eux-mêmes aux actes de corruption. Ainsi, un grand débat agite aujourd'hui les partis politiques, relativement à la place des opérateurs économiques, non seulement au niveau des structures dirigeantes, mais aussi au niveau des places électives. En raison ou à cause du financement des partis par ces opérateurs économiques, les partis ont d'énormes difficultés à modifier le code électoral, afin par exemple d'exiger un niveau d'instruction pour être candidat aux élections législatives.

95 Site WEB PNDS, « Programme du PNDS »

96 Site WEB PNDS, « Déclaration du FDD du 06 février 2010 »

11. LES MEDIAS

Les Médias

Ils sont constitués des journaux, des radios et télévisions, aussi bien du secteur public que du secteur privé.

Informateur clé : Monsieur Ousmane Toudou, Journaliste, Directeur de la Radio ANFANI, ancien membre du Conseil Supérieur de la Communication (CSC).

11.1 Structure et organisation

Au Niger, deux (2) textes législatifs réglementent le domaine de la presse. Il s'agit de l'ordonnance n°93-031 du 30 mars 1993, portant sur la communication audiovisuelle et de l'ordonnance n°97-67 du 20 décembre 1999, portant régime de la liberté de la presse. Ces deux textes ont procédé de la volonté de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) de libéraliser le Secteur de la communication, considéré comme un Pilier essentiel de la promotion de la démocratie et de l'état de droit. Toutes les lois fondamentales qui s'y sont succédées ont consacré le droit à l'information comme un droit inaliénable de la personne humaine. Ceci fait que le secteur des médias au Niger est très dynamique, depuis cette libéralisation, obtenue suite à la Conférence Nationale Souveraine (CNS). En effet, la presse écrite ou audiovisuelle, ainsi que la diffusion et l'impression, sont libres. La Constitution du 18 août 2009 stipule, à son article 26, que « Toute personne a droit à la liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de conscience, de religion et de culte ». A ce titre, l'ordonnance n°093-031 indique, en ses articles 1 et 2, que la communication audiovisuelle est libre et résulte des prestations du service public de communication audiovisuelle et des entreprises du secteur privé et des associations à but non lucratif.

Au sens de l'ordonnance n°097-067, sont considérés comme organes d'information générale :

« le journal écrit périodique et toute publication périodique ou agence de presse, qui constitue une source d'information sur les événements d'actualité nationale ou internationale, et qui publie régulièrement des nouvelles destinées au public ;

toute communication audiovisuelle, mise à la disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de télécommunication, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages, de toute nature, qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée».

Toutefois, ne sont pas assimilables aux organes d'informations générales et soumises aux dispositions de la présente ordonnance, malgré l'apparence de journaux ou revues qu'elles pourraient présenter, les publications ci-après :

les feuilles d'annonces, prospectus, catalogues ou almanachs ;

les ouvrages publiés par la livraison et dont la parution embrasse une période limitée ou qui constituent le complément ou la mise à jour d'ouvrages déjà parus ;

les publications ayant pour objet principal la recherche ou le développement des transactions des entreprises commerciales, industrielles ou devis ;

les publications ayant pour objectif principal les diffusions d'horaires, de programmes, de cotations, de modèles, plans ou dessin ;

les publications qui constituent les organes de documentation administrative ».

Selon les articles 4 et 5 de la même ordonnance, *« tout journal ou écrit périodique d'information générale peut être publié sans autorisation de parution préalable. Il doit faire l'objet de déclaration au Parquet du Procureur de la République du lieu d'impression, dans les formes prescrites par la loi. Les modalités de création des entreprises de presse audiovisuelle privée sont déterminées par l'ordonnance portant création, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Communication (CSC). Tout moyen de communication écrite ou audiovisuelle d'information générale doit avoir un directeur de publication, journaliste professionnel nigérien. Toutefois, lorsque le journal ou écrit périodique est publié par une société, un syndicat, une association ou un parti politique, le Directeur de publication est choisi parmi les membres du conseil d'administration ou les gérants suivant le type de société ou parmi les membres du bureau exécutif s'il s'agit de syndicat ou association ou parmi les membres du bureau politique s'il s'agit d'un parti politique.*

Lorsque le directeur de publication jouit de l'immunité parlementaire, il doit désigner un codirecteur de publication, choisi parmi les personnes ne bénéficiant pas de l'immunité parlementaire. Le Directeur de Publication et, éventuellement le Codirecteur de Publication, doit être majeur, avoir la jouissance de ses droits civils et n'être pas privé de ses droits civiques par une condamnation judiciaire.

Toutes les obligations légales imposées par cette ordonnance au Directeur de Publication, sont applicables au Codirecteur de Publication. La déclaration, assortie du visa du responsable du journal ou écrit périodique, comporte les éléments suivants :

le titre du journal ou écrit périodique et son mode de publication ;

l'objet et la nature du journal ou écrit périodique ;

le nom, les prénoms et l'adresse de résidence du directeur de publication ;

l'adresse de la rédaction et de l'administration ;

le nom et l'adresse de l'imprimerie où il doit être imprimé ;

les indications relatives, selon les cas aux propriétaires, aux actionnaires et au capital de la société éditrice ;

les casiers judiciaires datant de moins de trois (3) mois du directeur de publication et du promoteur de l'organe de presse.

Une enquête de moralité doit être menée sur le Directeur de Publication et le promoteur de l'organe de presse. Toute mutation dans les conditions ci-dessus énumérées est déclarée au Procureur de la République dans les cinq (5) jours qui suivent.

Est considéré comme journaliste professionnel, la personne qui, dans une ou plusieurs entreprises de presse écrite, parlée ou télévisée, quotidienne ou périodique, accomplit un travail de collecte et de traitement de l'information et fait dudit travail son occupation principale, régulière et rétribuée et en tire la majeure partie de ses revenus. Sont également incluses dans cette définition les personnes qui accomplissent, dans les mêmes conditions, un travail d'illustration de l'information, à l'exclusion des agents de publicité et de tous ceux qui n'apportent, à un titre quelconque, qu'une collaboration occasionnelle. Peuvent également prétendre à la qualité de journaliste professionnel les personnes titulaires d'un diplôme de journalisme et exerçant au sein des administrations centrales de l'État.

Sous l'égide du Ministère chargé de la Communication, les journalistes professionnels sont régis par une convention collective, négociée librement entre eux et les entreprises de presse écrite ou audiovisuelle. Ils sont tenus de respecter la charte des journalistes professionnels. Les manquements sont sanctionnés conformément aux dispositions de l'ordonnance portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Conseil supérieur de la communication »⁹⁷.

Pour réguler le secteur des médias publics et privés, il a été créé un organisme spécifique constitutionnel. Autorité administrative, le Conseil Supérieur de la Communication (CSC) a pour mission d'assurer et de garantir la liberté et l'indépendance des moyens de communication audiovisuelle et de la presse écrite. Il doit veiller au respect de la déontologie en matière d'information, et à l'accès équitable et effectif des citoyens, des associations et des partis politiques, aux moyens officiels d'information et de communication.

Les différentes missions constitutionnelles du Conseil Supérieur de la Communication (CSC) font de lui le régulateur de l'espace médiatique. Il joue un rôle important dans le jeu démocratique. Ce rôle s'accroît de plus en plus avec la multiplication des radios privées, qui sont actuellement à plus de quarante (40), des radios communautaires, plus de cent un (101), des stations de télévisions privées, au nombre de quatre (4), ainsi que des journaux privés, qui sont plus d'une vingtaine (20), des hebdomadaires surtout.

Depuis l'ouverture de l'espace médiatique au secteur privé, la contribution de la presse est très importante dans l'information et la sensibilisation des populations nigériennes sur les faits de corruption qui touchent les différentes institutions souvent à des niveaux élevés. Ainsi, depuis 1993, des dizaines de cas de corruption ont été dénoncés par les journaux et radios, entraînant souvent de poursuites judiciaires contre les auteurs et complices de ces faits. Les médias sont donc un instrument important dans la lutte contre la corruption au Niger.

Cependant, la nouvelle composition du CSC, qui exclut la pluralité dans la représentation, remet en cause le principe de son indépendance obtenue depuis la tenue de la Conférence Nationale souveraine. En effet, l'article 130 de la Constitution du 18 août 2009 dispose que « *Le CSC, composé de sept (7) membres, nommés par décret du Président de la République pour un mandat de trois ans (3) renouvelable une fois, à raison de : quatre (4) désignés par le Président de la République, un (1) désigné par le Président de l'Assemblée, un (1) désigné par le Président du Sénat et un (1) désigné par le Ministre de la Communication* ». Avec les nouvelles dispositions, les sept (7) membres du CSC sont désignés uniquement par deux (2) Pouvoirs, l'Exécutif et le Législatif, alors que, dans les textes antérieurs, au moins un (1/3) tiers des membres du CSC sont

⁹⁷ Ordonnance n°97-67 du 20 décembre 1999, portant régime de la liberté de la presse

élus par les organisations socioprofessionnelles et autres associations et institutions indépendantes de l'administration.

En plus, la faiblesse du lectorat, constitué d'une population à majorité analphabète, est un handicap majeur pour l'impression et la diffusion des journaux. La faiblesse des moyens logistiques et financiers des médias est également une des contraintes majeures dans leur contribution pour la lutte contre la corruption. La majorité des animateurs des médias publics et privés ne sont pas suffisamment formés pour conduire des enquêtes d'investigation dans un domaine aussi complexe et multiforme que la corruption.

Enfin, la pénalisation des délits de presse entraîne l'autocensure par peur de l'emprisonnement qui est devenu assez courant au Niger. On peut citer les cas des journalistes du « Républicain » emprisonnés en 2004, du « Canard déchaîné » emprisonnés en 2009. Heureusement qu'un projet de texte, initié en 2009, est en voie d'être adopté par les autorités de la transition actuelle, qui en ont fait la promesse, pour supprimer les délits de presse et sécuriser ainsi les journalistes dans leur travail d'information et de sensibilisation des populations.

11.2. Évaluation

11.2.1 Capacité

11.2.1.1 Capacité : Ressources (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles un environnement favorable à l'existence de médias indépendants et diversifiés ?

Au Niger, la Constitution et les dispositions législatives assurent un environnement favorable à l'existence de médias indépendants. En effet, la presse écrite ou audiovisuelle, ainsi que la diffusion et l'impression sont libres. La Constitution du 18 août 2009 stipule, à son article 26, que « Toute personne a droit à la liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de conscience, de religion et de culte ». A ce titre, l'ordonnance 093-031 indique, dans ses articles 1 et 2, « que la communication audiovisuelle est libre et résulte des prestations du service public de communication audiovisuelle et des entreprises du secteur privé et des associations à but non lucratif ». Selon l'article 5 de cette ordonnance, toute personne, qu'elle soit associée ou non, actionnaire, commanditaire, bailleur de fonds, peut créer des organes de communication, à la condition que les journalistes qui y travaillent soient de nationalité nigérienne, dans leur majorité. Lorsque le créateur d'organes de communication est une société par actions, les actions doivent être nominatives. Toute part de fondateur ne peut être cédée sans l'aval du conseil d'administration de la société. Les règles pour la limitation de la concentration sont claires. Ainsi aucune personne physique ou morale de nationalité nigérienne ne peut être propriétaire de plus de cinq (5) organes de presse à la fois, exception faite de l'État. Pour la personne physique ou morale de nationalité étrangère, la limitation est fixée à un (1) organe.

11.2.1.2 Capacité : Ressources (pratique) :

Existe-t-il une variété de médias indépendants offrant une variété de points de vue ?

Il existe une variété de médias indépendants privés qui offrent une pluralité de points de vue. De nombreux journaux, plusieurs radios et télévisions ont été créées, à la faveur de la démocratisation de la vie sociopolitique en 1990. Ce phénomène s'est beaucoup accéléré ces dix (10) dernières années. Ces médias ont souvent été créés par des journalistes, selon leur sensibilité politique, ou s'appuient sur leurs réseaux de relations dans certains partis politiques, pour mobiliser les ressources nécessaires au fonctionnement de ces médias ou pour faire fonctionner ces médias privés⁹⁸.

Les médias publics offrent généralement les points de vue du Pouvoir et de la majorité qui gouvernent. On observe qu'un même fait, rapporté par les médias, est analysé différemment et les appréciations sont faites selon les sensibilités politiques et selon la ligne éditoriale des médias⁹⁹.

⁹⁸ Entretien avec Ousmane Toudou, Journaliste, ancien membre du CSC, Directeur de la Radio ANFANI, le 07 mars 2010

⁹⁹ Entretien avec Ousmane Toudou, Ibid.

Le prix d'un journal au Niger, 300 Francs CFA (moins d'un dollar US) par hebdomadaire, est considéré comme prohibitif pour une majorité des nigériens, dont le revenu ne leur permet pas de lire régulièrement les journaux. Les coûts de publicité sont assez chers dans les journaux ou à la radio, en moyenne un minimum de 50.000 Francs CFA, soit 100 dollars US, par quart de page ou par minute de spot radio télévisé.

11.2.1.3 Capacité : Indépendance (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-ils un fonctionnement des médias indépendants de l'Etat ?

La Constitution du 18 août 2009 stipule, à son article 26, que « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de conscience, de religion et de culte* ». A ce titre, l'ordonnance 93-031 indique, dans ses articles 1 et 2, que *la communication audiovisuelle est libre et résulte des prestations du service public de communication audiovisuelle et des entreprises du secteur privé et des associations à but non lucratif*. Au sens de l'ordonnance n° 99-067, « *sont considérés comme organes d'information générale :*

le journal écrit périodique et toute publication périodique ou agence de presse qui constitue une source d'information sur les événements d'actualité nationale ou internationale et qui publie régulièrement des nouvelles destinées aux publics ;

toute communication audiovisuelle mise à la disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de télécommunication, de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de messages de toute nature qui n'ont pas le caractère d'une correspondance privée ».

« Toutefois, ne sont pas assimilables aux organes d'information générale et soumises aux dispositions de la présente ordonnance, malgré l'apparence de journaux ou revues qu'elles pourraient présenter, les publications ci-après :

les feuilles d'annonces, prospectus, catalogues ou almanachs ;

les ouvrages publiés par la livraison et dont la parution embrasse une période limitée ou qui constituent le complément ou la mise à jour d'ouvrages déjà parus ;

les publications ayant pour objet principal la recherche ou le développement des transactions des entreprises commerciales, industrielles ou de services ;

les publications ayant pour objectif principal les diffusions d'horaires, de programmes, de cotations, de modèles, plans ou dessins ;

les publications qui constituent les organes de documentation administrative »¹⁰⁰.

L'une des attributions du Conseil Supérieur de la Communication (CSC) est de garantir l'indépendance des médias publics et privés en matière d'information (article 7 de la loi 2006-24 du 24 juillet 2006, portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Conseil Supérieur de la Communication (CSC)). Aux termes de la loi, notamment les articles 11 et suivants de la loi 2006-24 du 24 juillet, les licences pour les chaînes de télévision sont délivrées indépendamment de toute considération politique. En effet, c'est le CSC, agissant au nom de l'Etat, qui délivre les autorisations d'exploiter les services de radiodiffusion, de télévision ou tout autre service de communication audiovisuelle privée.

11.2.1.4 Capacité : Indépendance (cadre pratique) :

Les médias sont-ils effectivement indépendants des autres pouvoirs ?

L'indépendance des médias est relative au Niger. Comme pour la Société Civile, dans leur fonctionnement, il y a souvent des interférences des autres institutions ou organisations socio politiques. La cause principale de la réceptivité des médias à ces influences est liée, en plus de la sensibilité politique, à la faiblesse de leurs ressources propres qui entraîne leur dépendance vis-à-vis de « leurs bailleurs de fonds ». Ceux-ci, notamment les acteurs politiques, majorité au pouvoir comme opposition politique, agissent pour orienter les commentaires et les analyses des médias.

Il faut souligner, comme l'a dit Monsieur Marou Amadou du FUSAD pour la Société Civile, pour les médias aussi, il n'y a pas de dialogue sincère et constructif et respectueux de l'identité et de

¹⁰⁰ Ordonnance n°99-67 du 20 décembre 1999, portant régime de la liberté de presse, article 2, alinéa 2

l'utilité de la pluralité des médias et des points de vue pour le renforcement et le développement de la démocratie. L'Etat considère les médias, qui veulent fonctionner de manière autonome, comme des « rebelles », des « mal pensants », qui n'aiment pas leur pays. Les médias publics, eux, n'ont d'autre choix que celui d'être la voix de leur « maître ». Le pouvoir en interdit même l'accès aux partis politiques et aux acteurs de la Société Civile, qui ne partagent pas la même sensibilité politique que la majorité au pouvoir. La censure existe, l'Etat est allé jusqu'à interdire les débats radios télévisés en direct, pendant la période du référendum du 04 août 2009¹⁰¹. La censure prend aussi la forme d'intimidations et de menaces de fermetures qui ont été très fréquentes en 2009 (Radio Sahara FM, Radio Dounia). Par peur de représailles physiques et autres, certains journalistes évitent souvent de parler ou d'écrire sur des sujets considérés comme sensibles par le pouvoir, comme la rébellion en 2005-2007¹⁰² et 2008, comme l'illégalité du référendum du 04 août 2009.

Les subventions, qui sont octroyées ces dernières années aux médias privés, sont insuffisantes, une centaine de millions de francs CFA annuellement, soit deux cent mille dollars US, pour des dizaines de groupes de presse, de radios, de télévisions et de journaux.

Comme pour la Société Civile nigérienne, au niveau des médias nigériens, il y'a un véritable déficit de culture politique, sociale et culturelle et un manque d'identification des rôles de chacun. L'environnement économique n'est pas aussi favorable à un fonctionnement efficient des médias, surtout privés, du fait de la rareté de la publicité et des communiqués. Selon l'informateur clé, certains promoteurs et certains journalistes sont aussi dans des situations socioéconomiques souvent difficiles, pas bien payés, courant toujours derrière des « appuis ou des perdiems », les rendant ainsi vulnérables aux interventions des Groupes de pression qui financent les médias privés. Ils sont ainsi obligés de courir derrière « des enveloppes » et de quoi arrondir les fins des mois. Les commentaires sont alors fonction de la grosseur du perdiem touché ou de l'enveloppe reçue »¹⁰³.

11.3 Gouvernance

11.3.1 *Gouvernance: Transparence (cadre légal) :*

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur visent-elles à assurer la transparence du fonctionnement des médias ?

La loi fait obligation aux promoteurs d'un journal ou d'un écrit périodique de donner des indications relatives aux propriétaires, aux actionnaires et au capital de la société éditrice. Dans le cadre de la délivrance des autorisations d'exploitation d'un service de radiodiffusion, de télévision ou tout autre service de communication audiovisuelle privée, les promoteurs, s'ils ne sont pas nigériens, doivent justifier de la participation nigérienne pour au moins 51% au capital et de l'utilisation d'un personnel nigérien qualifié. Relativement à la ligne éditoriale, il est seulement indiqué, à l'article 15 de l'ordonnance n°99-067, que, « lorsqu'un organe d'information générale change radicalement son orientation, le journaliste, qui estime ne plus pouvoir y travailler, peut invoquer la clause de conscience et prétendre aux mêmes indemnités que celles accordées dans le cas d'un licenciement abusif. »

11.3.2 *Gouvernance : Transparence (cadre pratique) :*

Le fonctionnement des médias est-il effectivement transparent ?

La majorité des médias privés nigériens n'est pas gérée de manière transparente¹⁰⁴. D'ailleurs, très peu de ces médias ont une administration minimale complète : un directeur, un comptable, un

¹⁰¹ Baromètre, médias Niger, RNJDH, Juin 2009, op. cit.

¹⁰² Saisie du Journal « le Témoin n°99 de décembre 2005 pour la publication d'un article sur l'enlèvement de 4 agents des forces de l'ordre par des mouvements armés et suspension RFI pendant en 2008 et de leur correspondant pendant près d'un an

¹⁰³ Entretien avec Ousmane Toudou, op. cit.

¹⁰⁴ Entretien avec Ousmane Toudou, Ibid.

régisseur et un caissier. Les rôles ne sont pas précisés ou pas respectés et il n'y a pas de manuels de procédures comptables et financières pour la gestion de la majorité des médias. Souvent, le principal responsable du média a plusieurs casquettes, directeur, comptable, régisseur et caissier en même temps. Il n'y a que quelques rares médias privés, comme le journal « le Républicain », le Groupe Multimédia ANFANI, les Groupes de Radios et Télévisions Ténéré, Dounia, Canal 3, qui présentent des bilans comptables à la fin de leur exercice. Les médias sont considérés, par certains promoteurs et certains journalistes, comme des outils pour se réaliser.¹⁰⁵ Il faut cependant préciser qu'en cas de manquements à la déontologie, des sanctions sont prévues par la loi portant régime de liberté de la presse et le code pénal. Ces sanctions sont prises par l'organe chargé de la régulation des médias.

11.3.3 Gouvernance : Responsabilité (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur prévoient-elles que les médias répondent de leurs actes ?

Pour réguler le secteur des médias publics et privés, il a été créé un organisme spécifique constitutionnel. Autorité administrative, indépendante du pouvoir politique¹⁰⁶, le Conseil Supérieur de la Communication (CSC) a pour mission d'assurer et de garantir la liberté et l'indépendance des moyens de communication audiovisuelle et de la presse écrite. Il doit veiller au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable et effectif des citoyens, des associations et des partis politiques aux moyens officiels d'information et de communication. Ses différentes missions constitutionnelles font du Conseil Supérieur de la Communication (CSC) le régulateur de l'espace médiatique. Il joue un rôle important dans le jeu démocratique. Ce rôle s'accroît de plus, avec la multiplication des radios privées, qui sont actuellement plus de quarante (40), des radios communautaires, plus de cent un (101), des stations de télévisions privées, au nombre de trois (3), ainsi que des journaux privés, qui sont plus d'une vingtaine (20), des hebdomadaires surtout.

Cependant, la nouvelle composition du CSC, qui exclut la pluralité dans la représentation, remet en cause le principe de son indépendance, obtenue depuis la tenue de la Conférence Nationale Souveraine (CNS). En effet, l'article 130 de la Constitution du 18 août 2009 dispose que « le CSC, composé de sept (7) membres, nommés par décret du Président de la République, pour un mandat de trois (3) ans, renouvelable une fois, à raison de : quatre (4), désignés par le Président de la République, un (1), désigné par le Président de l'Assemblée, un (1), désigné par le Président du Sénat et un (1), désigné par le Ministre de la Communication ». Dans la nouvelle composition du CSC, les sept (7) membres du CSC sont désignés uniquement par deux (2) Pouvoirs, l'Exécutif et le Législatif, alors que, dans les textes antérieurs, au moins un (1/3) tiers des membres du CSC sont élus par les organisationnelles socio professionnelles et autres associations et institutions indépendantes de l'administration.

11.3.4 Gouvernance : Responsabilité (cadre pratique) :

Les médias répondent-ils effectivement de leurs actes ?

Les médias sont des entreprises qui mobilisent des ressources, qui investissent, qui ont des charges et qui ont vocation à faire de produits. Ils sont ensuite des services d'utilité publique qui informent, sensibilisent et éduquent les populations. Pour remplir ces missions, il y a des lois, des règlements et des procédures qui existent et qui doivent être respectés. Les médias ne sont donc pas au dessus de la loi. Or, de nombreux responsables de médias ne prennent pas conscience de cet état de fait. Quand ils transgressent les lois, quand ils sont poursuivis, quand des citoyens ou des responsables administratifs ou politiques se plaignent du contenu de leurs articles, jugés diffamants ou offensants, ils ne comprennent pas que les dispositions réglementaires prévues leur soient appliquées, que les structures en charge de veiller à ce que les médias rendent compte de

¹⁰⁵ Entretien avec Ousmane Toudou, Ibid.

¹⁰⁶ Loi n°2006-24 du 24 juillet 2006, portant composition, organisation attributions et fonctionnement du Conseil supérieur de la Communication (CSC)

leurs actes, Conseil des pairs ou Conseil de presse et Conseil Supérieur de la Communication (CSC), les sanctionnent¹⁰⁷.

Il y a un amalgame entre la mission et le travail des médias, et les fautes professionnelles commises, en pensant que les premières peuvent absoudre les secondes. Ainsi, on constate une sorte de solidarité presque automatique, en cas de poursuite d'un média, sans souvent que ses collègues se posent la question de savoir s'il a commis réellement la faute qui lui est reprochée¹⁰⁸. Très souvent, les médias nigériens accordent des droits de réponse aux personnes se sentant visés par leurs articles ou commentaires audiovisuels, comme la loi les y oblige. Mais, ce ne sont pas tous les médias qui le font systématiquement et de bon cœur. Au contraire, d'autres en profitent pour encore faire d'autres commentaires, plus désobligeants, contre la personne incriminée, ce qui conduit cette dernière à porter plainte, se sentant diffamée et insultée.

Les organes de régulation des médias nigériens ne fonctionnent pas correctement ces dernières années. L'opinion publique considère que le principal, le CSC, est aux ordres du Pouvoir et fait ce que lui dicte celui-ci. Les exemples de menaces, de mises en demeure et de fermeture de certains médias privés, constituent des éléments de preuve¹⁰⁹. Quant aux organes professionnels, notamment les associations des journalistes, elles agissent, mais elles jouent plus le rôle de pompiers et de médecins après la mort ! Leurs actions de tentative de réguler le secteur ne sont pas encore assez efficaces, surtout pour amener la majorité des journalistes à être de véritables professionnels et à traiter, de manière équitable, les faits dont ils ont connaissance, en les ayant vérifiés au préalable.

Il y'a beaucoup de débats et de forums sur des sujets très diverses, politiques, économiques et surtout socio culturels, organisés par certains médias nigériens publics comme privés. Le public aime, écoute et suit ces forums et débats et y participe activement, notamment par des nombreux appels téléphoniques d'auditeurs ou de téléspectateurs qui sont enregistrés lors de ces émissions.

11.3.5 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

Existe-t-il des règles constitutionnelles ou des dispositions législatives ou réglementaires visant à garantir l'intégrité du personnel des medias ?

Au Niger, il existe une charte des journalistes professionnels. Cette charte a édicté les règles relatives à l'éthique et la déontologie.

11.3.6 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre pratique) :

Dans quelle mesure l'intégrité du personnel des medias est-elle effectivement garantie?

Dans le comportement des responsables et membres des médias, la question de l'intégrité est relative. Selon des experts du secteur, une grande partie des membres des médias ne se comportent pas de manière intègre, honnête et responsable, à cause de la situation de pauvreté dans laquelle ils se trouvent. Par méconnaissance de leur rôle, par insuffisance de la formation et par manque de professionnalisme, de nombreux médias ne respectent pas leur code d'éthique et de déontologie inscrits dans leur charte¹¹⁰.

Il existe des organisations professionnelles chargées de faire respecter l'éthique et la déontologie des journalistes et des medias et de proposer des sanctions en cas de manquements, comme le Conseil de Presse, les Associations et Syndicats des journalistes, du secteur public comme du secteur privé (ANEPI, SYNFO). Il arrive très souvent que ces organisations des médias appellent leurs membres au respect de la déontologie. Toutefois, dans leur majorité, les journalistes et responsables des rédactions ne respectent pas les règles en matière de cadeaux et d'invitations, car comme les agents de l'État, ils ne font pas la différence entre ce que la morale approuve ou désapprouve en matière de « cola ou cadeau »¹¹¹.

¹⁰⁷ Entretien avec Monsieur Ousmane Toudou, Ibid.

¹⁰⁸ Entretien avec Monsieur Ousmane Toudou, Ibid.

¹⁰⁹ Saisie du Journal « Le Témoin n°99 de décembre 2005, pour la publication d'un article sur l'enlèvement de 4 agents des forces de l'ordre par des mouvements armés, suspension RFI pendant 3 mois en 2008 et arrestation et emprisonnement de leur correspondant pendant près d'un an

¹¹⁰ Entretien avec Ousmane Toudou, Ibid.

¹¹¹ Entretien avec Ousmane Toudou, Ibid.

11.4 Rôle

11.4.1 Rôle des médias dans l'investigation et la divulgation des affaires de corruption:

Les médias sont-ils généralement actifs et efficaces en matière d'investigation et de divulgation d'affaires de corruption?

Les médias nigériens, comme la Société Civile, sont très actifs en matière de divulgation des affaires de corruption¹¹². Mais, la question de l'efficacité de cet activisme, est posée, quand on constate que la majorité des dénonciations ne sont pas suivies d'effets, qu'il n'y a pas en général de suite donnée par le Pouvoir Exécutif. Il y a aussi une faiblesse en matière d'investigation, car les dénonciations des médias sur les affaires de corruption ne sont pas toutes étayées de preuves, de faits concrets et précis. Ceci conduit à jeter un discrédit sur la crédibilité des médias, qui explique souvent la multitude de procès en diffamation qui leur sont intentés, et qui les conduisent souvent en prison¹¹³. Mais, les investigations nécessitent aussi une certaine compétence et un certain professionnalisme et beaucoup de moyens matériels et financiers que n'ont pas la majorité des médias nigériens. Le journalisme d'investigation n'est pas une composante importante de l'activité des journalistes au Niger, car les journalistes n'ont pas la formation et les compétences nécessaires et les médias n'ont pas les ressources pour ce genre de travail. Cependant, il y a plusieurs affaires retentissantes de corruption qui ont été révélées par les journalistes comme l'affaire dite MEBA, qui a conduit à la mise en accusation et l'emprisonnement de deux (2) Ministres et de plusieurs hauts cadres du Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation (MEBA)¹¹⁴.

11.4.2 Rôle des médias dans les politiques d'information du public sur la question de corruption et ses conséquences

Les médias sont-ils généralement actifs et efficaces en matière d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences ?

Les médias sont actifs, mais pas efficaces, en matière d'information du public sur la question de la corruption et de ses conséquences. Il n'y a pas de suite donnée aux dénonciations de ces médias par les pouvoirs publics et souvent les citoyens doutent de la véracité des faits rapportés par ces médias.

Il a existé des projets éducatifs développés par les médias pour sensibiliser le public à la corruption et aux moyens de la combattre. Il y'a l'exemple de l'appui de l'USAID aux médias en 2007 et 2008, avec une caravane qui a sillonné les chefs-lieux de région pour passer le message de lutte contre la corruption. Des articles ont été publiés dans plusieurs journaux et rapportés par les radios et télévisions publiques et privées. Au moment du démarrage du projet, l'Ambassadrice des USA a été reçue par le Président de la République et, dans les régions, les Gouverneurs lui ont apporté des appuis visibles pour l'organisation de la caravane. Cette caravane et la campagne de sensibilisation ont été bien appréciées par les populations qui l'ont indiqué au cours de l'enquête d'évaluation réalisée en 2008 par le Bureau d'Etudes C.I.E.R.P.A. Ainsi, de 59,1% à 78,4% des populations enquêtées, sauf à Agadez (46,9%) chez les hommes et de 46,3% à 60,9% chez les femmes, sauf à Agadez (35,3%), ont répondu que la campagne de lutte contre la corruption, organisée par l'Ambassade des Etats-Unis au Niger en 2007 et 2008, a été bénéfique pour le pays¹¹⁵.

11.4.3 Information du public sur les questions de gouvernance (pratique)

Les médias informent-ils généralement de manière active et efficace sur les actions du gouvernement et des autres acteurs publics ?

¹¹² Journal « la Roue de l'Histoire » n°404 du 14 mai 2008 et Journal « la Griffie » n°263 du 26 mai 2008, Journal

¹¹³ APA-Niger, « 2 août 2009 : Interpellations en série de journalistes pour publication d'informations mettant en cause des proches de Tandja », sur les commissions encaissées pour « services rendus » lors l'octroi de permis miniers

¹¹⁴ Journal « le Républicain » du 27 décembre 2007 et Rapport CPJ « Attaques contre la presse en 2009: Niger », février 2010

¹¹⁵ « Enquête sur la perception des populations des principaux centres urbains au Niger sur les faits de corruption », Ambassade des États Unis au Niger, 2008, Ibid.

Les médias publics et privés informent régulièrement les populations sur les actions du gouvernement et des autres acteurs publics. Généralement, les populations ne croient pas aux informations des médias publics et se rabattent sur les médias privés ou sur « les rumeurs de la ville »¹¹⁶. Les informations fournies par les médias sont surtout assez générales. Les informations, sur les véritables actions du Gouvernement, sont assez difficiles à obtenir par les journalistes professionnels eux même, à plus forte raison pour de simples citoyens.

¹¹⁶ Entretien avec Ousmane Toudou et le Professeur Tidjani Mahamane Alou, Ibid.

12.

LA SOCIETE CIVILE

La Société Civile

Elle est composée des Associations, des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et des Syndicats.

Informateurs clés : Monsieur Marou Amadou, Président d'un regroupement d'associations, le Front Uni pour la Sauvegarde de la Démocratie (FUSAD), Monsieur AbdoulKader Naino de la Loterie Nationale du Niger, et le Directeur des Organisations Nationales Gouvernementales (ONGs) et Associations de Développement (A.D) au Ministère du Développement Communautaire et de l'Aménagement du Territoire (MDC/AT)

12.1. Structure et organisation

Au Niger, la Constitution du 18 août 2009 dispose que « *la Société Civile est constituée des Associations, Syndicats et autres Organisations Non gouvernementales (ONG), qui agissent indépendamment de l'administration* ».

Ainsi, dans son article 9, la Constitution stipule que, « *dans le cadre de la liberté d'association, reconnue et garantie par la présente Constitution, les partis politiques, groupements de partis politiques, syndicats et autres associations, se forment et exercent leurs activités librement sous réserve de respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie et les lois de la république* ». Il faut par ailleurs indiquer que l'article 27 stipule expressément que « *l'État reconnaît et garantit la liberté d'aller et venir, les libertés d'association, de réunion, de cortège et de manifestation* ». En outre, selon l'article 29 de la Constitution, « *l'État reconnaît et garantit le droit syndical et le droit de grève qui s'exercent dans les conditions prévues par les lois et règlements* ».

En ce qui concerne spécifiquement, les Associations et les ONGs, leur régime est défini par l'ordonnance n°84-006 du 1^{er} mars 1984, portant régime des associations et ses textes modificatifs subséquents. Les Coopératives artisanales sont régies par la loi 2006-23 du 29 juin 2006, portant régime des coopératives artisanales. Les coopératives rurales sont, quant à elles, régies par l'ordonnance 96-067 du 09 novembre 1996 portant régime des coopératives rurales. Actuellement, il y a près de huit cent quarante trois (843) d'Associations et ONG, sept (7) centrales et des dizaines de syndicats, qui couvrent tous les secteurs de la vie socioéconomique et culturelle du Niger, notamment dans le domaine de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption. La majorité de ces associations n'ont pas d'activités visibles. Parmi les ONGs et Associations, celles du domaine de développement les plus nombreuses, représentant plus de 50%¹¹⁷.

Au terme de l'ordonnance n°84-006 du 1^{er} mars 1984, portant régime des associations et ses textes modificatifs subséquents, « *l'association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes physiques ou morales mettent en commun de plein gré et en connaissance de cause, d'une façon permanente dans un temps défini, leur capacité ou leurs activités dans un but déterminé, autres que celui de partager des bénéfices. L'association est régie quant à sa validité par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations*¹¹⁸ ».

Au Niger, les Associations ont une double tutelle, le Ministère chargé de l'Intérieur, pour tous les types, assisté par les Ministères sectoriels, chacun selon son domaine de compétence. Il faut rappeler qu'au terme de l'article 10 de l'ordonnance n°84-006 du 1^{er} mars 1984, l'autorité administrative de tutelle peut contrôler, par tous moyens appropriés, la saine gestion des biens de l'Association. Elle peut, à tout moment, se faire présenter les registres et documents comptables de l'Association.

Au Niger, la Société Civile joue un rôle très important dans la lutte contre la corruption. Comme les médias, elle contribue beaucoup à l'information et à la sensibilisation des populations. Elle joue un rôle pivot dans la promotion de la bonne gouvernance en général et dans la lutte contre la corruption. Elle est très active dans la dénonciation des faits et dans la lutte contre l'impunité, à travers des demandes des poursuites contre les auteurs et coauteurs des faits de corruption. Les actions d'information et de sensibilisation, engagées par la Société Civile au Niger, ont des

¹¹⁷ « Répertoire national sur les ONG en activités au Niger », Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MAT/DC), PNUD, octobre 2008

¹¹⁸ Ordonnance n°84-06 du 1^{er} mars 1984, portant régime des associations, article premier

impacts certains sur le comportement des gouvernants, qui après une période de méfiance et de refus d'écoute, considèrent celle-ci, de plus en plus, comme un véritable partenaire.

12.2. Evaluation

12.2.1 Capacité

12.2.1.1 Capacité : Ressources (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur assurent-elles un environnement favorable à la Société civile ?

Le droit d'association est garanti par la Constitution nigérienne. Aux termes de l'ordonnance n°84-006 du 1^{er} mars 1984, portant régime des associations et ses textes modificatifs subséquents, il est très facile et peu coûteux de créer une ONG ou une association au Niger.

Les ONGs bénéficient d'exonération fiscale, conformément à un contrat type qu'elles signent avec l'Etat.

12.2.1.2 Capacité : Ressources (pratique) :

Les ONG disposent-elles des ressources suffisantes pour fonctionner et agir efficacement ?

La Société Civile Nigérienne n'a pas actuellement les ressources humaines, matérielles et financières, pour agir et fonctionner efficacement. En effet, la majorité des ONGs et Associations n'ont pas de locaux propres pour leur siège. Celles qui louent ont des difficultés pour remplir leurs obligations, notamment pour payer leur loyer. Elles n'ont pas du tout ou n'ont pas suffisamment de moyens humains, de moyens roulants, ni de moyens matériels (tables, ordinateurs, bureaux, chaises)¹¹⁹.

Au total, selon une étude, sur 108 ONG enquêtées, le montant total du financement reçus en 2007, s'élève à 58.957.763.070 FCFA soit 117.915.526 dollars US¹²⁰.

La culture du bénévolat n'est pas encore très bien développée au Niger et n'est pas ancrée dans l'esprit des populations. Les membres des ONGs et Associations n'ont pas les moyens pour cotiser régulièrement. Ces membres n'ont pas aussi les compétences techniques et professionnelles pour la gestion de ces ONGs et associations. Pour Marou Amadou, « *les subventions de l'Etat sont inexistantes. Au Niger, on est habitué à une charité et des dons pour « les individus », plutôt qu'aux groupes organisés et associatifs. Il n'y a pas de dons et legs au niveau national. Il n'y a pas de sources de financement stables et diversifiées pour les ONGs et Associations. Cependant, des Fondations, ONGs et Coopérations bilatérales et multilatérales, assistent et apportent leurs appuis aux ONGs et Associations nigériennes qui ne survivent d'ailleurs, en grande partie, que grâce à cette aide extérieure* ».

De manière générale, les ONGs nigériennes ne bénéficient pas d'une base solide d'adhérents et de bénévoles. Leurs membres se réduisent aux amis et parents des premiers responsables de ces ONGs et Associations.

Il y a des ONGs et Associations qui parviennent à recruter des permanents qualifiés. Mais elles ne sont pas nombreuses, parce que la majorité n'a pas les ressources financières suffisantes nécessaires pour les payer régulièrement et pendant une longue période. Les activités que les ONGs et Associations font, sont souvent inconnues et elles ne parviennent pas à compléter leurs ressources par des revenus de ces activités diverses ou des revenus financiers.

¹¹⁹ Entretien avec Monsieur Marou Amadou, Président du Front Uni pour la Sauvegarde de la Démocratie (FUSAD), le 01 mars 2010

¹²⁰ « Répertoire national sur les ONG en activité au Niger : les réalisations financières », Ibid.

12.2.1.3 Capacité Indépendance (cadre légal) :

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettent-elles aux ONGs de travailler sans subir d'immixtions de l'Etat ?

Au Niger, les dispositions constitutionnelles permettent aux ONGs de travailler, sans subir les immixtions de l'État. Les citoyens ont le droit de créer des associations et de s'engager au sein des groupes promouvant la bonne gouvernance et luttant contre la corruption. Toutefois, l'article 2 de l'ordonnance n°84-006 du 1^{er} mars 1984 stipule expressément que « toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet contraire à la législation et la réglementation en vigueur, aux bonnes mœurs ou qui aurait pour objet de porter atteinte à l'ordre public, à l'intégrité du territoire national ou la forme du gouvernement, est nulle de plein droit ».

D'un point de vue légal, rien n'empêche aux étrangers d'être membres du Conseil d'Administration (CA) d'une association ou ONG nigérienne. La seule restriction pour la direction ou l'administration d'une association concerne les mineurs non émancipés ou ne disposant pas de moyens d'existence propre.

Les étrangers peuvent créer des associations sous formes d'amicales ou dans un sens culturel, sous réserve d'une abstention totale des préoccupations politiques.

12.2.1.4 Capacité : Indépendance (cadre pratique) :

Les ONGs peuvent-elles effectivement exister et fonctionner en toute indépendance vis-à-vis de l'Etat ?

L'indépendance des ONGs et Associations est relative. Dans leur fonctionnement, il y a souvent des interférences des autres institutions ou des autres structures, du fait de la faiblesse de leurs ressources propres et de leur dépendance vis-à-vis du financement de ces organisations. Selon un rapport du Ministère du Développement Communautaire, sur cinquante huit milliards neuf cent cinquante sept millions sept cent soixante trois mille soixante dix (58.957.763.070) Francs CFA de financement reçus en 2007, cinquante six milliards neuf cent cinquante millions sept cent soixante mille soixante dix (56.957.763.070) Francs CFA, soit 113915526,14 dollars US, proviennent des subventions extérieures¹²¹.

Au Niger, avec l'État, selon des acteurs de la Société Civile, il n'y a pas de dialogue sincère et constructif et respectueux de l'identité des ONGs et Associations, de l'intérêt et de la démocratie. L'État considère les ONGs, qui veulent fonctionner indépendamment et de manière autonome, comme des « rebelles ». Pour les punir, elles ne reçoivent aucun subside, aucune subvention, aucune aide de l'État. Elles sont plutôt persécutées, harcelées et menacées de dissolution ou d'emprisonnement de leurs responsables. Par contre, les ONGs et Associations, qui font ce que l'État leur dit de faire, sont considérées comme les « bonnes » ONGs et Associations et reçoivent des subventions. Ainsi, Monsieur Maman Wada, de l'ANLC et Marou Amadou, du FUSAD, ont été arrêtés et emprisonnés, pour des opinions qu'ils ont émises sur la prolongation du deuxième et dernier mandat légal du Président Mamadou Tandja, et ou aussi pour soit disant, « gestion d'association illégale »¹²².

Certains acteurs de la Société civile estiment que la Société Civile Nigérienne rencontre des difficultés et contraintes dans son fonctionnement, par manque, au niveau national, de culture politique et sociale, et par manque d'identification des rôles réels de chacun.

La faiblesse des ressources mobilisées et aussi la faiblesse de la culture du bénévolat, rendent vulnérables la Société Civile nigérienne et compromettent ses actions. En plus, l'incursion, de plus en plus prononcée, des Associations de la Société Civile Nigérienne dans la sphère partisane, tendent à les décrédibiliser dans une certaine opinion et remet en cause leur autonomie et leur neutralité.

121 Répertoire national, ibid.

122 Marrou Amadou a fait plus de trois (3) mois d'incarcération à la prison de haute sécurité de Koutoukalé pour « gestion d'association illégale »

12.3 Gouvernance

12.3.1 Gouvernance : Transparence (cadre pratique) :

Les ONGs fonctionnent-elles de manière transparente ?

La transparence de la gestion des ONGs et Associations varie selon les ONGs. Il y a un véritable problème d'éthique et un manque de culture politique et sociale et un manque d'identification des rôles réels de chacun, qui font que, certaines ONGs et Associations, sont réduites à leurs dirigeants. Certains dirigeants considèrent les ressources des ONGs comme leurs biens personnels et comme des outils pour se réaliser. C'est la principale cause de la gestion, souvent opaque et non transparente, de ces ONGs et Associations.

Cependant, il y a d'autres ONGs et Associations qui sont gérées de manière transparente et qui sont très actives dans la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et dans la lutte contre la corruption, comme l'ANLC, l'ANDDH.

Mais, rares sont les ONGs et Associations qui publient leurs comptes financiers et qui rendent publique la composition de leur Conseil d'Administration. D'ailleurs, la majorité des ces ONGs et Associations n'ont pas de Conseils d'Administration (C.A).

12.3.2 Gouvernance : Responsabilité (cadre pratique) :

Les ONGs rendent-elles compte et répondent-elles de leurs actes vis-à-vis de leurs adhérents ?

La responsabilité de la Société Civile est relative, car comme il a été déjà indiqué que même les membres, à plus forte raison les populations, ne savent pas ce que font les dirigeants de nombreuses ONGs et Associations.

De nombreuses ONGs ne disposent pas de Conseils d'Administrations, même pas de directions car souvent, l'ONG ou l'Association se réduit à quelques responsables qui font tout. Les Ministères de tutelle, chargés du contrôle administratif et technique de la gestion des ONGs et Associations, Ministère chargé de l'Intérieur et Ministères chargés des ONGs (Plan, Développement Communautaire, Économie), ne le font pas régulièrement et de manière efficiente. Il n'y a donc pas de contrôle efficace sur les activités et les organisations des ONGs.

12.3.3 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre légal) :

Existe-t-il des dispositifs visant à assurer l'intégrité des ONGs ?

L'un des dispositifs législatifs visant à garantir l'intégrité de la Société Civile est relatif au contrôle que peut effectuer l'autorité administrative, par tous les moyens, pour s'assurer de la saine gestion des biens des ONGs et Associations. L'autorité peut, à tout moment, se faire présenter les registres et documents comptables (dernier alinéa de l'article 11 de l'ordonnance n°84-006 du 1^{er} mars 1984).

Les ONGs et Associations nigériennes ne cherchent pas, dans leur majorité, à s'autoréguler. Elles sont gérées de manière informelle et patrimoniale. Il n'y a pas de code de conduite spécifique applicable au secteur des ONGs et Associations.

12.3.4 Gouvernance : Dispositifs visant à garantir l'intégrité (cadre pratique) :

L'intégrité des ONG est-elle effectivement assurée ?

Dans le comportement des responsables et membres des ONGs et Associations, la question de l'intégrité est relative. Certains sont honnêtes, intègres et respectueux des lois et règlements. Mais, ce n'est pas le cas de nombreux responsables et membres des ONGs et Associations, qui ne font pas honneur à leur mission. Il n'y a pas de contrôle efficace et d'évaluation du respect des

codes de conduite. Normalement, ce rôle incombe au Ministère chargé de l'Intérieur et aux Ministères chargés des ONGS (Plan, Développement communautaire, Économie).

12.3.5 Capacité à mettre en cause la responsabilité du gouvernement :

La Société civile parvient-elle à agir de sorte que le gouvernement rende compte et réponde de ses actes et décisions? Les ONGs exercent-elles de manière active leur rôle de sentinelle? Existe-t-il à cet égard des exemples réussis d'actions médiatisées?

Au Niger, les ONGs et Associations nigériennes contrôlent effectivement les activités du Pouvoir Exécutif. Ainsi, depuis de nombreuses années, celles-ci agissent pour amener l'État à rendre compte de ses activités par des marches, des meetings et des déclarations et autres interpellations. Les exemples d'actions médiatisées sont nombreux. On peut indiquer les campagnes de presse du Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire (ROTAB) et du Groupe de Réflexion sur les industries Extractives (GREN), suite au rejet par le Parlement Nigérien du projet de résolution portant mise en place d'une commission de contrôle parlementaire sur les conditions d'octroi des permis dans le pays. En effet, la campagne de presse des deux (2) associations visait à montrer l'opacité qui caractérise l'octroi des permis miniers et pétroliers au Niger malgré l'adhésion de notre pays à l'Initiative de Transparence dans les Industries Extractives (ITIE). Face au refus de transparence de la représentation nationale, les organisations de la Société Civile actives sur la question des industries extractives, le Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire (ROTAB) et le Groupe de Réflexion sur les industries Extractives (GREN) avaient publié un communiqué conjoint pour fustiger cette situation.

12.4 Rôle

12.4.1 Rôle de la Société Civile dans la lutte contre la corruption (pratique) :

Les ONGs sont-elles activement engagées dans la promotion de réformes permettant de lutter contre la corruption?

Au Niger, de nombreuses ONGs et Associations, comme l'Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption (ANLC), l'Association Nigérienne de Défense des Droits de l'Homme (ANDDH), le Front Uni pour la Sauvegarde des Acquis Démocratiques (FUSAD), le ROTAB, le GREN, sont engagées activement dans la lutte contre la corruption et dans la promotion d'une bonne gouvernance. Elles suivent la gestion des ressources publiques et en cas de manquements constatés, elles dénoncent les auteurs et interpellent le Gouvernement, afin qu'il prenne des mesures appropriées. Malheureusement, ces actions de la Société Civile n'aboutissent pas dans leur majorité, par manque de volonté du Gouvernement.

En plus, effectivement, les ONGs nigériennes cherchent activement à faire adopter des lois visant à lutter contre la corruption. Elles font des lobbying auprès des Responsables politiques et administratifs et elles organisent des activités dans ce sens, ateliers, séminaires, marches, meetings, articles dans la presse, émissions radios et télévisées¹²³.

¹²³ Entretien avec Monsieur AbdoulKader A Naino, acteur de la société civile, le 05 Mars 2010

13.

LE SECTEUR PRIVE

Le Secteur Privé

Informateur clé : Monsieur Elhadji Lawaly Chaibou, Secrétaire Général de la Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Artisanat du Niger (CCIAN)

13.1 Structure et organisation

La Constitution nigérienne du 18 août 2009 garantit le droit à la propriété, en indiquant que « *Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique sous réserve d'une juste et préalable indemnisation* ». Cette disposition est complétée par d'autres textes législatifs et réglementaires, notamment l'ordonnance n°093-015 du 02 mars 1993, fixant les principes d'orientation du code rural, par rapport à la propriété du sol qui s'acquiert, selon l'article 8, « *par la coutume et par les moyens du droit écrit* ».

Pour saisir les caractéristiques des entreprises au Niger, il est essentiel de connaître leur environnement juridique et la structure de l'économie nigérienne au niveau de ses différentes composantes et surtout en s'appuyant sur leur contribution à la constitution du PIB.

Relativement à l'environnement juridique et institutionnel, il faut indiquer que le Niger est signataire du traité instituant l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), avec les quinze (15) autres Etats suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo Brazzaville, Côte-d'Ivoire, Gabon, Guinée Conakry, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Mali, Sénégal, Tchad et Togo. Ce traité a pour objectif de favoriser au plan économique le développement et l'intégration régionale ainsi que la sécurité juridique et judiciaire du monde des affaires. Ledit traité institue la primauté des Actes Uniformes sur le droit national et leur applicabilité directe. Toutefois, il ne s'applique pas à la fiscalité, qui est un domaine réservé des Etats Parties au traité. Les actes uniformes ci-après, adoptés dans le cadre de l'OHADA, sont également applicables au Niger :

Acte uniforme du 17 avril 1997 portant sur le droit commercial général ;
Acte Uniforme du 17 avril 1997 relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE¹²⁴ ;
Acte Uniforme du 17 avril 1997 portant sur l'organisation des sûretés ;
Acte Uniforme du 10 avril 1998 portant sur l'organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution ;
Acte Uniforme du 10 avril 1998 portant sur l'organisation des procédures collectives d'apurement du passif ;
Acte Uniforme du 11 mars 1999 relatif au droit de l'arbitrage ;
Acte Uniforme du 22 mars 2000 portant sur l'organisation et l'harmonisation des comptabilités des Entreprises ;
Acte Uniforme du 22 mars 2003 relatif aux contrats de transport de marchandises par voie routière.

En conformité avec les différents actes uniformes relatifs au droit commercial général de l'OHADA, et suivant les dispositions réglementaires en vigueur au Niger, notamment le livre premier du nouveau code de commerce, toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant, peut exercer des activités commerciales.

Pour cela, les personnes physiques et morales sont soumises à l'immatriculation au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM) ainsi qu'à d'autres formalités administratives.

Au niveau institutionnel, plusieurs institutions participent à l'organisation du secteur privé au Niger. Il y a d'abord la Chambre du Commerce, d'Industrie et d'Artisanat du Niger (CCIAN), qui est régie par l'ordonnance N°2009-21 du 3 novembre l'instituant. Aux termes de l'ordonnance N°2009-21 du 3 novembre 2009, « *les missions assignées à la CCAIAN sont essentiellement liées à la promotion du secteur privé et orientées vers les axes principaux suivants* :

- *la représentation des intérêts économiques du Niger, la sensibilisation et l'information des opérateurs économiques sur les différents aspects de la vie économique ;*

¹²⁴ Groupement d'Intérêt Economique

- *la consultation des opérateurs économiques et les pouvoirs publics sur toutes questions à caractère juridique, fiscal, économique et financier ;*
- *le renforcement des capacités des ressources humaines au niveau des entreprises,*
- *la gestion des infrastructures d'intérêt économique,*
- *l'expertise à travers l'assistance et le conseil aux promoteurs et entrepreneurs des projets d'entreprise ;*
- *l'élaboration d'études à caractère économique touchant le monde des affaires ;*
- *la promotion des activités économiques à travers les foires, salons, expositions et missions commerciales ;*
- *l'élaboration d'études sur certains aspects importants touchant le monde des affaires ;*
- *la formation des opérateurs économiques et chefs d'entreprise ».*

La CCAIN comprend plusieurs structures, notamment la chambre Consulaire, le Conseil National des Investisseurs Privés (CNIP) et le Centre des Formalités des Entreprises (CFP).

La Chambre Consulaire de la Chambre de Commerce d'Industrie et d'Artisanat du Niger (CCIAN), principale structure d'encadrement et d'appui du secteur privé, joue le rôle d'interface entre les pouvoirs publics et les opérateurs économiques. A ce titre, elle met tout en œuvre pour l'organisation et le développement des entreprises en vue de les amener à mieux contribuer à la croissance économique. Pour jouer pleinement ce rôle, les nouveaux organes mis en place en 1998 ont défini deux axes d'actions prioritaires :

la redynamisation et la structuration de l'institution pour susciter l'adhésion de ses ressortissants et l'accompagnement des partenaires au développement ;
la diversification des prestations et l'élargissement des domaines d'intervention.

Le Conseil National des Investisseurs Privés (CNIP), créé par Décret n° 2007-388 /PM du 14 septembre 2007 dont les missions sont de :

- « conseiller et assister le gouvernement dans le cadre de la promotion du secteur privé pour permettre aux pouvoirs publics de contribuer au développement dudit secteur par la mise en œuvre des mesures de soutien appropriées ;
- identifier les entraves réglementaires et juridiques ainsi que les contraintes nuisant au développement de nos entreprises et à leur compétitivité ;
- créer et maintenir un cadre de concertation "Gouvernement - Monde des affaires" pour lever les obstacles au commerce et à l'investissement au Niger afin de créer un climat économique favorable à l'investissement et à la croissance ».

Malgré ce dispositif, le constat, fait suite à une étude de la Banque mondiale en 2006 sur le climat des investissements et repris dans le cadre de la Stratégie de Développement Accéléré de Réduction de la Pauvreté (SDRP), est accablant. Ainsi, il apparaît selon cette étude que l'environnement des affaires n'est globalement pas favorable au secteur privé. Les points négatifs les plus saillants sont liés à :

- l'importance de la perception de la corruption
- l'incohérence de la réglementation
- la lourdeur et la complexité des procédures administratives et juridiques ;
- la faible productivité des firmes manufacturières.

Une des conséquences de cet environnement des affaires peu compétitif est le développement du secteur informel.

La structure du PIB est toujours marquée par une prépondérance du secteur informel. Ce dernier, y compris l'informel agricole, s'accroît de 6,7% en 2008 pour représenter 74,2% du PIB. Quant au secteur réglementé, il continue de subir les effets de la faiblesse de la demande intérieure et de la faible compétitivité des industries locales. Cette informalisation croissante de l'économie nigérienne a des conséquences néfastes sur la mobilisation des recettes internes comme en témoigne le faible taux de recette fiscale enregistré chaque année. En effet, cette informalisation

de l'économie a des répercussions sur le développement des entreprises puisque l'État aura tendance à fiscaliser lourdement les entreprises qui s'inscrivent dans le cadre légal. Ainsi, en 2008 dans les Comptes Économiques de la Nation, selon les estimations 2008 de l'INS, le secteur informel par secteur d'économie et en termes des coûts des facteurs se présente de la manière suivante :

le secteur primaire (47,3% du PIB aux coûts des facteurs), est essentiellement informel ;
Le secteur secondaire constitue le maillon faible de l'économie nigérienne. Il ne représente que 12,3% du PIB aux coûts des facteurs. Dans ce secteur à plus de 47% informel, les activités d'extraction, notamment d'uranium, constitueraient plus du tiers (1/3) de la valeur ajoutée ;
Le secteur tertiaire, 40,4% du PIB au coût des facteurs, Le poids du secteur informel dans ce secteur représenterait 85,6% de la valeur ajoutée en 2008.

Selon l'Institut National de la Statistique (INS), la part de l'informel dans PIB a augmenté de la manière suivante : 72,6% en 2005 ; 72,1 % en 2006 ; 69,5% en 2007 ; 70,7% en 2008.

13.2 Evaluation

13.2.1 *Capacité : Ressources (légal) :*

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent-elles aux entreprises privées un environnement leur permettant de se constituer et de se développer ?

Au Niger, la Constitution et les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent aux entreprises privées un environnement leur permettant de se constituer et de se développer. En effet, les procédures de création d'entreprise ou d'établissement ont été fortement assouplies au Niger, avec la mise en place du Centre de Formalités des Entreprises (CFE) qui se présente comme « *un véritable outil de facilitation des formalités et constitue l'unique porte d'entrée des entreprises en direction des administrations et organismes concernés par l'accomplissement de formalités d'installation* ».

D'autres dispositions nationales législatives et réglementaires encadrent le capital des entreprises avec la participation de l'État. Il s'agit entre autres de l'ordonnance n° 86-02 du 10 janvier 1986, déterminant la tutelle et le contrôle des Établissements Publics, Sociétés d'État et Sociétés d'Économie Mixte. Les grandes sociétés comme la Nigérienne d'Électricité (NIGELEC), la Société Nigérienne d'Hydrocarbures (SONIDEP) rentrent de cette catégorie. Les principales démarches ont été réduites au niveau d'un guichet unique, installé au sein même de la CCIAN ou sont entreprises toutes les différentes démarches.

Le droit de propriété est garanti par la constitution et les traités sous régionaux, régionaux et internationaux, ratifiés par le Niger (OHADA, OAPI, OPI).

13.2.2 *Capacité : Ressources (pratique)*

Les entreprises privées bénéficient-elles effectivement d'un environnement leur permettant de se constituer et de se développer ?

Selon les responsables de la Chambre de Commerce du Niger¹²⁵, dans la pratique, il est facile de créer une entreprise au Niger. Ils soulignent la mise en place du guichet unique, installé dans les locaux mêmes de la CCIAN, qui permet de créer une entreprise, ou faire des formalités de cessation des activités de celle-ci en moins de dix (10) jours. Les responsables de la Chambre de Commerce font également référence au projet MP111, qui assistait la CCIAN dans les procédures de création de nouvelles entreprises. Malheureusement, la situation politique, notamment l'organisation du référendum illégal et controversé du 04 août 2009, a entraîné la fermeture de ce projet, financé en grande partie par la coopération des États Unis. Mais, de l'avis même de ces responsables de la Chambre de Commerce du Niger, il y a encore quelques difficultés dans le

¹²⁵ Entretien avec Elhadji Lawaly Chaibou, Secrétaire Général de la Chambre de Commerce du Niger, le 17 mars 2010

fonctionnement des formalités du guichet unique, notamment avec la justice, car la majorité des greffiers qui perçoivent les frais ne les reversent pas aux services financiers.

La Banque Mondiale ne partage pas l'analyse assez optimiste que font les dirigeants de la CCAIN sur la situation des entreprises nigériennes. Ainsi, dans une enquête réalisée en 2006¹²⁶, elle a relevé que « *le climat des affaires au Niger n'est pas favorable au secteur privé, quels que soient les secteurs, dans une perspective internationale* ». Ils font référence à une comparaison des perceptions des chefs d'entreprises au Niger, par rapport à celles des dirigeants d'autres pays, qui souligne que même si les problèmes soulevés semblent concerner des points similaires, les dirigeants d'entreprises en Chine, en Turquie ou au Cambodge, semblent moins concernés par ces problèmes et ont une perception souvent moins négative des contraintes mentionnées. Dans les résultats de la même enquête, il est souligné en effet que les points négatifs sont nombreux et importants. Les plus saillants sont liés à une corruption perçue comme importante, à l'incohérence de la réglementation et de son application, à une faible efficacité de l'appareil judiciaire, à un régime fiscal relativement lourd et mal appliqué, à des problèmes d'accès et de coût du crédit et, enfin, à une concurrence forte du secteur informel. En outre, de sérieux problèmes d'infrastructures demeurent.

13.2.3 Capacité : Indépendance (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur offrent-elles aux entreprises la possibilité de fonctionner de manière indépendante ?

La Constitution et les dispositions législatives en place au Niger offrent effectivement aux entreprises la possibilité de fonctionner de manière indépendante. Le statut de la CCAIN, principale structure d'appui et d'encadrement des entreprises, lui donne une large autonomie dans ses activités et facilite cette indépendance des entreprises. Les membres du Bureau de la CCAIN, ainsi que le chef de l'administration de la CCAIN, le Secrétaire Général, sont élus par les Opérateurs Économiques. Étant des élus, détenant leurs mandats des responsables des entreprises, ils sont très sensibles aux préoccupations de ceux-ci. Ceci les soustrait à l'influence des interventions de l'administration.

13.2.4 Capacité : Indépendance (pratique)

Les entreprises peuvent-elles effectivement fonctionner de manière indépendante ?

Dans la pratique, il n'y a pas de consensus sur l'indépendance réelle du Monde des Affaires au Niger. Selon les responsables de la CCAIN, les entreprises nigériennes fonctionnent effectivement de manière indépendante. Le cadre légal ne donne pas aux responsables de l'administration la possibilité d'intervenir dans la création et le fonctionnement des entreprises privées¹²⁷. Cependant, dans la pratique, il y a eu des cas où des responsables de l'administration ont tenté d'abuser de leur pouvoir pour exercer des pressions sur des entreprises privées. Ainsi, en 1998 et 2002, des responsables du Gouvernement ont tenté d'influencer la mise en place du Bureau de la CCAIN, notamment l'élection du Président. Mais, les Opérateurs Économiques ont résisté à toutes les pressions et ont pu élire le Président qu'ils voulaient. En 2003, d'autres responsables politiques ont créé une Société de téléphonie cellulaire, appelée X.COM, pour essayer de récupérer les actions de certaines Sociétés privées de téléphonie cellulaire, comme CELTEL. Selon notre informateur clé, cette question avait même été discutée à une réunion du Conseil National d'Investissement (CNI), qui réunit le Gouvernement et le Patronat. L'affaire avait été portée devant les tribunaux et la Société CELTEL avait été condamnée, en première instance, à payer des amendes d'un million six cent mille (1.600.000) Francs CFA, tous les dix (10) jours, si elle ne cédait pas ses actifs d'appels internationaux à la Société X.Com, derrière laquelle se cachaient des responsables politiques. Heureusement, en appel, la justice avait donné raison à la Société

¹²⁶ Banque Mondiale, « Exercice d'Enquêtes d'entreprises, Niger : Étude diagnostique sur l'Intégration Commerciale », 2006

¹²⁷ Entretien avec Monsieur Elhadji Lawaly Chaibou, Secrétaire Général de la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat du Niger (CCIAN), Ibid.

CELTEL, arrétant du coup cette tentative de récupération d'une Société privée par des responsables politiques¹²⁸.

A part ces exemples connus, selon les responsables de la CCAIN¹²⁹, il n'existe pas de cas où l'administration a abusé de son pouvoir pour faire pression sur des entreprises privées. Il n'y a pas de cas où des lois ou des règlements, défavorables aux entreprises et favorables aux intérêts de l'administration ou à des intérêts privés, ont été indûment soutenus par l'administration. Il n'y a pas de cas d'abus de pouvoir de l'administration en vue de s'approprier des actifs appartenant à des entreprises. Il n'y a pas d'excès de bureaucratie dans l'octroi des droits et des autorisations qui constituent un obstacle au bon fonctionnement de l'économie. L'économie ne subit pas des interventions publiques qui faussent les règles de fonctionnement. Les entreprises peuvent aisément saisir la justice pour se plaindre du comportement de l'administration ou de certains fonctionnaires.

Cependant, l'avis des chefs d'entreprises nigériennes est beaucoup plus nuancé que celui des responsables de la structure chargée de leur encadrement. Ainsi, les résultats l'enquête de la Banque Mondiale de 2006¹³⁰ révèlent que les chefs d'entreprises nigériennes ont peu confiance dans la cohérence du cadre réglementaire et dans le système judiciaire. Près de la moitié des dirigeants des firmes nigériennes interrogés estiment que l'interprétation et l'application, par les fonctionnaires, des règlements et lois qui affectent leur établissement, est imprévisible. Presque 60% des dirigeants de firmes manufacturières nigériennes interrogés considèrent que les tribunaux sont injustes, partiels et corrompus. Selon eux, le poids réglementaire demeure important. Les chefs des entreprises nigériennes interrogés déclarent passer environ 15% de leur temps à régler des problèmes administratifs

13.2.5 Gouvernance : Transparence (cadre légal)

La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles la transparence des activités des entreprises ?

Le Niger est signataire de plusieurs traités sous régionaux, régionaux et internationaux comme l'UEMOA, l'OHADA, le SYSCOA. Ces traités imposent des normes comptables et de gestion des entreprises exigeantes. L'État recourt lui-même souvent à des cabinets d'audits comptables indépendants et les imposent aussi aux entreprises où il détient des intérêts ou dans celles où des partenaires extérieurs apportent leur assistance technique et financière.

Comme toutes les institutions financières des pays membres de l'UEMOA, les banques nigériennes se soumettent chaque année à une procédure d'inspection imposée par la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

13.2.6 Gouvernance : Transparence (pratique)

Les entreprises fonctionnent-elles effectivement de manière transparente ?

La question du fonctionnement effectif de manière transparente des entreprises nigériennes reste difficile à évaluer. D'abord, la majorité des entreprises privées du secteur formel ne représentent que près de 8 à 10% des entreprises nigériennes. Même si elles respectent l'utilisation des normes comptables modernes (SYSCOA, OHADA), dans les procédures de gestion de leurs activités et de la publicité sur leurs réunions statutaires, il n'y a que les rapports d'institutions extérieures qui permettent de porter un jugement sur leurs activités. Sur leurs véritables bilans financiers, elles ne fournissent pas à l'opinion publique nigérienne des informations sur ce qu'elles font. Certes, les états financiers sont souvent bien vérifiés par des tiers indépendants conformément à la législation en vigueur, mais la situation financière et économique réelle des entreprises nigériennes n'est pas connue du grand public.

¹²⁸ Entretien avec Monsieur Elhadji Lawaly Chaibou, ibid.

¹²⁹ Entretien avec Monsieur Elhadji Lawaly Chaibou, ibid.

¹³⁰ Banque Mondiale, «Exercice Enquêtes d'entreprises, Niger : Étude diagnostique sur l'Intégration Commerciale », 2006, Ibid.

De plus, la grande majorité des entreprises modernes nigériennes ne sont pas préoccupées par les questions de développement durable et de responsabilité sociale.

13.2.7 Gouvernance : Responsabilité (cadre légal)

Existe-il des dispositions légales régissant la gouvernance des entreprises privées ?

Au Niger, il existe des dispositions législatives qui régissent la gouvernance des entreprises privées. Celles-ci ont une portée sous régionale, régionale et internationale (SYSCOA, UEMOA).

13.2.8 Gouvernance : Responsabilité (pratique)

Les entreprises privées rendent-elles compte et répondent-elles de leurs actes en pratique?

Dans la pratique, la plupart des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent la gouvernance des entreprises privées nigériennes sont bien respectées et mises en application. Leurs portées sous régionale, régionale et internationale (SYSCOA, UEMOA) constituent une obligation et une contrainte pour la majorité des entreprises du secteur formel. Celles-ci élaborent, chaque année, leurs bilans comptables qu'ils transmettent aux services publics compétents concernés (services fiscaux) et qu'ils soumettent à la sanction de leurs organes délibérants (Assemblées Générales des Actionnaires, Conseils d'Administration). La CCIAN, organe d'appui aux entreprises, veille pour aider celles-ci à respecter leurs obligations.

13.2.9 Dispositifs visant à garantir l'Intégrité (cadre légal)

Existe-t-il des dispositifs visant à assurer l'Intégrité des entreprises privées?

La Constitution et les dispositions législatives ou réglementaires garantissent en théorie l'intégrité des dirigeants et des salariés des entreprises. Il n'existe pas formellement des codes de conduite au niveau des différents secteurs de l'économie. Il n'existe pas de règles relatives aux comportements des individus, aux questions de conflits d'intérêts, à la corruption passive, aux bonnes pratiques commerciales, aux cadeaux et invitations, aux lanceurs d'alerte et dénonciateurs d'actes de corruption. Ceci fragilise les entreprises, leurs dirigeants et leurs salariés et favorisent ainsi le développement de la corruption dans les pratiques notamment pour la conquête des marchés publics et dans les rapports avec l'administration.

13.2.10 Dispositifs visant à garantir l'Intégrité (pratique)

Au Niger, on ne peut pas dire que l'intégrité des dirigeants et des salariés des entreprises privées du secteur formel est assurée. La plupart des entreprises ne disposent pas de codes de conduite, et quand cela est le cas, ils ne sont pas forcément appliqués et respectés. Il n'y a pas de publicité sur les affaires de corruption mettant en cause des entreprises. Il n'y a pas de systèmes de lanceurs d'alertes et de dénonciateurs d'actes de corruption. D'ailleurs, dans son enquête de 2006¹³¹, la Banque Mondiale relève que « *la corruption est un motif sérieux d'inquiétude pour presque 58% des entrepreneurs nigériens du secteur formel et 43% des opérateurs nigériens informels urbain. La corruption est aussi perçue comme une contrainte forte par les dirigeants des firmes dans les autres secteurs de l'économie. Ceci place le Niger dans une position relativement peu avantageuse en termes de comparaisons internationales, le pays se trouvant en effet dans le groupe où ce problème est perçu comme le plus élevé parmi les dirigeants des entreprises manufacturières. Le coût de la corruption est non négligeable, il oscille entre 4.1% et 13.2% du chiffre d'affaires annuel selon les secteurs* ».

¹³¹ Banque Mondiale, «Exercice Enquêtes d'entreprises, Niger : Étude diagnostique sur l'Intégration Commerciale », 2006, Ibid.

13.2.11 Rôle : engagement des entreprises dans la lutte contre la corruption (pratique)

Les entreprises nigériennes incitent souvent l'administration à agir contre la corruption. En effet, lors de leurs Assemblées Générales, lors de leurs rencontres avec l'administration, les entreprises et la CCIAN discutent beaucoup des tracasseries administratives et des conséquences de la corruption sur l'économie et sur les entreprises qui sont les principales victimes de ce fléau. Il arrive que les syndicats patronaux appellent publiquement l'administration à combattre la corruption. Mais, le plus souvent, ils préfèrent le faire discrètement afin de ne pas heurter les responsables et agents de l'administration qui sont leurs principaux partenaires dans un pays où l'État est le plus gros Opérateur Économique¹³².

13.2.12 Soutien apporté par les entreprises à la Société Civile

Dans leur majorité, les entreprises nigériennes du secteur formel ne soutiennent pas la Société Civile dans son combat contre la corruption. Il n'existe pas d'exemples concrets d'initiatives associant des entreprises pour combattre la corruption. Il n'existe pas d'exemples d'entreprises finançant des initiatives de la Société Civile visant à combattre la corruption.

¹³² Entretien avec Monsieur Elhadji Lawaly Chaibou, ibid.

IX

SOURCES ET REFÉRENCES

1. Constitution du 18 août 2009 (VIème République), promulguée par décret n°2009-256/PRN du 18 août 2009, J.O n° Spécial 16 du 20 août 2009, p 190 (Exécutif, Législatif et Judiciaire)
2. Ordonnance N° 99-37 du 4 septembre 1999, portant code électoral (Exécutif, Législatif et Judiciaire)
3. Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale (Législatif)
4. Loi 2003-24 du 13 juin 2003, portant statut du député (Législatif)
5. Ordonnance N°99-59 du 20 décembre 1999 portant charte des partis politiques (partis politiques)
6. Global Corruption Report 2007, Transparency International, Cambridge University Press (généraux)
7. Transparency International, Combattre la Corruption, enjeux et perspectives, Adapté du TI Source Book 2000, Jeremy Pope par les partenaires de Transparency International en Afrique (généraux)
8. Système National d'Intégrité, Transparency International, Cameroun 2007 ; (généraux)
9. Système National d'Intégrité, Transparency International, Mauritus 2008 (généraux)
10. La corruption au Maroc, synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité, publications de l'Université de la Transparence (généraux)
11. Code Pénal et code de procédure pénale, édition Ministère de la Justice 2007 (Judiciaire)
12. Loi 2007-26 du 23 juillet 2007 portant Statut Général de la Fonction Publique de l'Etat (Exécutif)
13. Loi 2001-34 du 31 décembre 2001, déterminant les autres agents assujettis à l'obligation de déclaration de biens (Exécutif)
14. Loi 2004-41 du 8 juin 2004 portant sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (Exécutif et Judiciaire)
15. Ordonnance N°92-024 du 18 juin 1992, portant répression de l'enrichissement illicite, J.O n° Spécial du 18 juin 1992 (Judiciaire)
16. Décret N°2004-262PRN/ME/ME/F du 14 septembre 2004, portant création, organisation et fonctionnement d'une Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) (Exécutif)

17. Loi 2000-10 du 14 août 2000 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême (Judiciaire et Cour des Comptes)
18. Loi organique N° 2007-22 du 02 juillet 2007, déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour des Comptes (Cour des Comptes)
19. Loi 97-007 du 5 juin 1977, fixant l'organisation, le fonctionnement et la procédure suivie devant la Haute Cour de Justice (Judiciaire et Législatif)
20. Décret 2008-029/PRN/MJ du 31 janvier 2008 portant organisation du Ministère de la Justice (Judiciaire) ;
21. Décret 2005-48/PRN/MJ du 18 février 2005, déterminant les attributions du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux (Judiciaire)
22. Décret 2008-030/PRN/MJ du 31 janvier 2008 fixant l'organisation et les attributions des services centraux du Ministère de la Justice (Judiciaire)
23. Ordonnance 93-06 du 15 septembre 1993 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature et les textes modificatifs subséquents (judiciaire et exécutif)
24. Loi 2007-05 du 22 février 2007 portant statut de la Magistrature (Judiciaire)
25. Décret 2007-251/PRN/ME/F du 19 juillet 2007, déterminant les attributions du ministre de l'économie et des finances (Exécutif) JO 23 du 01 décembre 2007
26. Décret 2007-253/PRN/MI/SP/D du 19 juillet 2007, déterminant les attributions du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (Exécutif) JO 23 du 01 décembre 2007
27. Décret n° 2007-371bis/PM du 5 septembre 2007, portant organisation des services du Premier Ministre et fixant leurs attributions (Exécutif), JO n° 21 du 01 novembre 2007
28. Décret n° 2007-396/PM du 1^{er} octobre 2007, modifiant le décret n° 2007-371bis/PM du 5 septembre 2007, portant organisation des services du Premier ministre et fixant leurs attributions (exécutif), JO n° 21 du 01 novembre 2007
29. Décret N° 2007-379/PRN du 01 octobre 2007, portant organisation de la présidence (exécutif), Jo n° 22 du 15 novembre 2007
30. Décret 2007-4473/PRN du 15 octobre 2007, portant organisation, attributions et fonctionnement de l'Unité de Coordination des Programmes du Millenium Challenge Account (MCA)
31. Loi 2004-03 du 12 janvier 2004, portant statut autonome du cadre de la police Nationale.

32. Décret 95-79/PRN/MT/AT du 4 mai 1995, fixant les attributions et l'organisation de la Direction Générale de la Police Nationale
33. Décret 96-99/PCSN du 16 avril, modifiant le décret 95-79/PRN/MT/AT du 4 mai 1995, fixant les attributions et l'organisation de la Direction Générale de la Police Nationale
34. Décret 2006-123/PRN/MDN du 05 avril 2006, portant composition, organisation du Commandement de la Gendarmerie Nationale JO 15 mai 2006
35. Ordonnance 2002-007 au 18 septembre portant Code des marchés publics
36. Arrêté n°118/ME/F/SG 2006, portant création d'une cellule chargée de vérifier le respect des procédures d'exécution des marchés publics JO 15 mai 2006
37. Décret n°97-272 PRN du 18 juillet 1997, portant attributions et fonctionnement de l'Inspection Générale de l'Etat
38. République du Niger, Ministère de l'Economie et des Finances, Commissariat Chargé des ressources Internes, Direction Générale des Impôts, Barème de l'Impôt Unique sur les Traitements et salaires et Revenus Assimilés (IUTS) retenu à la Source par les Employeurs et Débirentiers, Edition 2010
39. République du Niger, Observation National de la Communication, Plaidoyer pour la Liberté de la Presse en Afrique, les actes du Colloque International sur l'exercice de la liberté de la presse en Afrique, Niamey du 8 au 10 mai 2001
40. République du Niger, Conseil Supérieur de la Communication, Textes Régissant le Monde de la Communication, Edition de Mai 1993
41. République du Niger, Recueil Thématique de Textes Législatifs et Réglementaires à destination des acteurs de la Justice, première partie, Ministère de la Justice en Partenariat avec la Direction du Journal Officiel, Edition 2008
42. République du Niger, Recueil Thématique de Textes Législatifs et Réglementaires à destination des acteurs de la Justice, deuxième partie, Ministère de la Justice en Partenariat avec la Direction du Journal Officiel, Edition 2008
43. République du Niger, Recueil Thématique de Textes Législatifs et Réglementaires à destination des acteurs de la Justice, troisième partie, Ministère de la Justice en Partenariat avec la Direction du Journal Officiel, Edition 2008
44. République du Niger, Code du Travail de la République du Niger, Ministère de la Justice, Ecole Nationale de l'Administration et de la Magistrature (ENAM), Niamey, Edition 2005

45. République du Niger, Ministère de l'Economie et des Finances, Commissariat Chargé du Développement, Programme Bonne Gouvernance et Croissance Durable Mieux Répartie, Equipe d'Appui Conseil en Gouvernance, Rapport Final, Revue des études réalisées avec l'appui du Programme Bonne Gouvernance et Croissance Durable Mieux Répartie 2004-2006, Novembre 2007
46. République du Niger, Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire, Programme Bonne Gouvernance et Croissance Mieux Répartie, Répertoire National sur les ONG en Activité au Niger, Octobre 2008
47. République du Niger, Cabinet du Premier Ministre, Conseil National de Dialogue Politique (CNDP), Secrétariat Permanent, Rapport diagnostic des capacités des partis Politiques au Niger, Septembre 2009
48. République du Niger, Association Nigérienne pour la Défense des Droits de l'Homme (ANDDH), Rapport Annuel 2009 sur la situation des Droits de l'Homme au Niger, Avril 2010
49. République du Niger, Diagnostic des Capacités des Organisations de la Société Civile Nigérienne, Rapport Provisoire, Septembre 2009
50. République du Niger, Cabinet du Premier Ministre, Secrétariat Permanent de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) Deuxième Génération, « la lutte contre la Pauvreté, un Défi pour Tous », Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) 2008-2012, Août 2007
51. République du Niger, Ministère de la Justice, Projet d'Appui à la Justice et à l'Etat de Droit (PAJED), les attributions des Magistrats : les Magistrats du Siège et du Parquet
52. Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Cour des Comptes, Rapport de la Réunion d'Evaluation des Systèmes de Contrôle des Comptes et des Résultats des Contrôles de Comptes Effectués en 2007 dans les Etats Membres de l'UEMOA, Ouagadougou, du 07 au 10 Avril 2008
53. République du Niger, Programme des Nations Unies pour le développement, Programme pluriannuel de renforcement des capacités des Partis Politiques, Octobre 2009
54. République du Niger, « Transition vers la démocratie au Niger : analyses et propositions pour bâtir un véritable état de droit et réaliser des avancées démocratiques », Rapport de Synthèse des Journées de réflexion organisées par l'ANDDH et Alternative Espaces Citoyens, Hôtel Ténéré, Niamey les 13 et 14 Mars 2010
55. République du Niger, Chambre de Commerce d'Industrie et d'Artisanat du Niger (C.C.I.A.N), Note sur la Situation Economique du Niger, Octobre 2009

56. Equipe d'Appui Conseil en .Gouvernance, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Programme Bonne Gouvernance et Croissance Mieux Répartie, Ministère de la Fonction Publique et du Travail, Mission de Consultation Nationale pour la relecture du Programme Intégré de Modernisation de l'Administration, Rapport Provisoire, Novembre 2006
57. République du Niger, Ministère de la Fonction Publique et du Travail, Programme Bonne Gouvernance Croissance Mieux Répartie, Etude sur les Obstacles à l'accès des usagers des services publics aux informations publiques et documents administratifs produits et détenus par les administrations publiques, février 2009
58. République du Niger, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Diagnostic, Rapport renforcement de la responsabilité, réceptivité et efficience des institutions publiques, volet A : Développement des capacités délibérantes et législatives du Parlement, version N° 2 du 20 Octobre 2009
59. République du Niger, Assemblée Nationale, Coopération Technique Belge, Plan Stratégique de Développement de l'Assemblée du Niger 2008-2018, Rapport Provisoire du 31 mai 2008