

# VERS DES PROCESSUS PLUS LÉGITIMES : L'EXEMPLE DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE AU NIGER

|| MAMOUDOU GAZIBO



**Mamoudou Gazibo est professeur agrégé au département de science politique de l'université de Montréal.** Il a notamment publié sur la politique en Afrique, la politique comparée et les relations Chine-Afrique. De 2010 à 2011, il a présidé le Comité des textes fondamentaux, chargé de rédiger l'avant-projet de la nouvelle constitution du Niger.

À l'issue du coup d'État du 18 février 2010 au Niger, un consensus s'est dégagé entre les acteurs pour mettre à profit cette nouvelle donne et améliorer le cadre institutionnel du pays. La Constitution de la v<sup>e</sup> République, promulguée en 1999 et démantelée par le régime du président déchu Tandja, avait permis au pays de connaître presque dix années de stabilité. Mais elle comportait des failles, si bien qu'une mise à plat constitutionnelle s'imposait. Cette refonte a été aussi l'occasion de mener des réformes sur sept autres textes qui visaient à renforcer l'architecture institutionnelle du pays. Il s'agit, entre autres, du Code électoral, de la charte des partis politiques, du statut de l'opposition ou encore des textes sur la dépolitisation de l'administration.

Pour la première fois au Niger, une réforme constitutionnelle a donné lieu à un large débat inclusif. Les autorités, dont un des leit-motifs était la réconciliation nationale, voulaient dès le départ une Constitution dans laquelle tous les acteurs, qu'ils soient de la société civile ou du pouvoir, se reconnaîtraient. L'idée était qu'il deviendrait plus difficile à un acteur qui a participé à l'adoption de la réforme de la renier plus tard ou de la remettre en cause. Dans cette perspective, un principe important a été retenu en vue de rassurer l'ensemble des acteurs, celui de ne pas tenter de contrôler le processus constitutionnel.

## UNE MÉTHODOLOGIE DE LA CONCERTATION ET DU CONSENSUS

Pour mener cette réforme, le président du Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD), et chef de l'État de février 2010 à avril 2011, le général Salou Djibo, a décidé de créer un Comité des textes fondamentaux (« le Comité » dans les lignes qui suivent). Ce Comité avait pour mandat d'élaborer un avant-projet de Constitution et de le remettre au chef de l'État. Il était composé de dix-neuf membres, nommés à la suite des concertations entre le gouvernement, le conseil militaire et le président du Comité. Il s'agissait d'identifier, au regard de l'ensemble des textes dont la rédaction était à l'ordre du jour, les personnalités compétentes. Il fallait impliquer des constitutionnalistes, des spécialistes du droit privé, des magistrats, des avocats, des sociologues et des administrateurs. Le Comité a travaillé dans une atmosphère exceptionnelle et fait des propositions dans l'objectif de doter le Niger de règles et d'institutions crédibles, durables, novatrices et porteuses de paix et de développement.

La méthodologie qui a animé le Comité a consisté, d'abord, à poser le bilan de ces vingt dernières années de tentatives de démocratisation dans notre pays pour identifier les acquis et les obstacles. Ensuite, le Comité a identifié les moyens nécessaires pour répondre aux difficultés auxquelles le pays avait été confronté, dans un souci d'innovation et de modernisation des institutions. Dès le début de ses travaux, le Comité a établi un règlement intérieur pour déterminer les règles de son fonctionnement. Deux rapporteurs ont été désignés parmi les membres du Comité afin de seconder le président et de consigner les résultats des travaux. Le mode de décision privilégié était le consensus et, de fait, le Comité a presque toujours réussi à le trouver sur les différentes dispositions de la Constitution.

L'avant-projet soumis au président portait déjà la marque de larges consultations. Au cours de ses travaux, le Comité avait en effet entendu de nombreux spécialistes et représentants d'organisations de la société civile sur des points spécifiques requérant leur apport, le tout à la demande du président ou des personnalités auditées elles-mêmes. Cette procédure a été, par exemple, utilisée lorsque la constitutionnalisation de la gestion des ressources pétrolières et minières s'est posée. Le Comité a reçu des spécialistes nigériens des mines ainsi que des représentants des organisations de la société civile engagées en faveur de la transparence dans les industries extractives. Une fois déposé, l'avant-projet a servi à nourrir un véritable débat constitutionnel qui a contribué en retour à forger le consensus final autour de tous les textes.

Le texte élaboré par le Comité a été largement débattu et amendé à différents niveaux : par le Conseil consultatif national (CCN) – une institution d'une centaine de membres faisant office de Parlement de transition et dont les membres étaient élus ou désignés par différentes structures comme les syndicats, les partis politiques, le monde rural, les associations de femmes – et par le gouvernement. Par ailleurs, pour élargir le champ de la consultation, l'avant-projet<sup>1</sup> a été placé sur le site Internet du CCN et débattu par les citoyens dans les médias. En dernier lieu, le CSRD a arbitré et approuvé les versions finales en tenant compte à la fois du besoin d'innover et de la recherche du consensus.

C'est ce texte final, produit d'un large débat, qui a été proposé lors du référendum constitutionnel de novembre 2010 avec le soutien de l'ensemble des forces politiques et de la société civile. La Constitution a été approuvée par plus de 90 % des électeurs. Cette issue s'explique par plusieurs facteurs. Le facteur immédiat se trouve dans la recherche du consensus qui a caractérisé la démarche de son adoption. Mais un autre facteur, antérieur au coup d'État, a également joué : en effet, les deux dernières années du mandat du président Tandja, faites de débats et d'un engagement fort contre le projet de maintien au pouvoir de ce dernier, ont créé une dynamique d'implication de la société civile et des citoyens qui a nourri le débat sur la Constitution. On s'aperçoit d'ailleurs que cette dynamique semble survivre à la transition, puisque les prises de position et demandes à l'égard des autorités, que ce soit en matière constitutionnelle ou de politiques publiques, n'ont jamais été aussi intenses que depuis le transfert du pouvoir de Salou Djibo au président actuel, Mahamadou Issoufou.

### TRADITION ET MODERNITÉ, ÉQUILIBRE DES POUVOIRS ET DÉVELOPPEMENT : DES TEXTES INNOVANTS

Une des décisions du Comité était de sortir des carcans et d'oser. L'idée était que seul ce qui n'est pas possible juridiquement pouvait arrêter le Comité. En outre, ce comité a essayé de proposer un texte qui, tout en projetant le pays dans l'avenir, soit aussi en symbiose avec l'environnement culturel du Niger. Il a ainsi tenté de penser plusieurs dispositions en arrimant les ordres juridiques « traditionnel » et « moderne ». Au lieu de les voir comme antithétiques, le Comité a plutôt cherché à les faire cohabiter. C'est ainsi que le rôle et l'apport de la chefferie traditionnelle dans l'administration du territoire ou encore la solidarité entre les générations ont été constitutionnalisés.

À l'issue de ce processus, le Comité a rendu des textes (Constitution

<sup>1</sup> Il en a été de même pour l'ensemble des avant-projets des textes fondamentaux.

et sept autres documents) qui innovent sur plusieurs points. Les changements qu'apporte la nouvelle Constitution sont nombreux, certains provenant des propositions du Comité, d'autres des amendements ultérieurs à l'avant-projet. En ce qui concerne la Constitution, il en a été recensé quatre-vingts. Pour illustrer le caractère éminemment politique de la Constitution et sa dimension quasi « programmatique », deux domaines seront ici développés : l'équilibre des pouvoirs et l'objectif de développement.

La nouvelle Constitution vise en effet à mieux organiser l'équilibre entre les pouvoirs, notamment en précisant les rapports au sein de l'exécutif et entre l'exécutif et le législatif. Elle introduit plus de clarté dans plusieurs dispositions qui ont pu porter à débat par le passé, comme les prérogatives respectives du président de la République et du Premier ministre selon qu'on se trouve en situation de cohabitation ou pas, les questions pouvant être soumises à référendum et les conditions pour y recourir, les conditions du recours aux pouvoirs exceptionnels, ou encore les rapports entre le gouvernement et le Parlement.

De nouvelles dispositions ont été introduites afin de renforcer les institutions de contre-pouvoir et de les soustraire à l'arbitraire des dirigeants. C'est le cas de la Cour constitutionnelle dont le Comité a renforcé les pouvoirs et précisé les domaines de compétences, et à laquelle il ne sera plus possible d'attenter. C'est le cas également des dispositions en vertu desquelles aucune institution de la République ne peut être dissoute en cas de recours par le président de la République aux pouvoirs exceptionnels. Dans le domaine judiciaire, le Comité a notamment proposé que la magistrature devienne un pouvoir réellement indépendant et non pas une institution à la remorque du pouvoir exécutif et instrumentalisée à des fins politiques. Dans cet esprit, le Comité a proposé, par exemple, les mêmes protections pour les magistrats du siège et du parquet et une autonomie du procureur de la République par rapport au ministre de la Justice.

Le Comité a voulu renforcer l'Assemblée en prévoyant plusieurs mesures pour donner aux parlementaires les moyens d'exercer pleinement leur mandat, et notamment un contrôle effectif de l'exécutif. Le niveau de compétence des députés a par exemple été relevé. L'interdiction faite aux députés d'accéder aux marchés publics vise à éviter les situations de conflits d'intérêts et à ne pas les mettre à la merci de l'exécutif. Pour rompre avec les pratiques du passé, le nouveau texte constitutionnel fait obligation au Premier ministre et aux ministres de répondre aux demandes d'information et aux interpellations des députés.

Pour que la démocratie fonctionne, il convient d'éviter la tyrannie de la majorité et de ne pas considérer, comme c'est trop souvent le cas

en Afrique, l'opposition comme nuisible. La marginalisation de l'opposition est source de conflits et d'instabilités. Au contraire, c'est la critique constructive de l'action gouvernementale qui permet d'améliorer la marche de la société. Le Comité a donc cherché à institutionnaliser l'importance de l'opposition, pour éviter sa soumission à l'exécutif, en dotant son chef de file d'un véritable statut constitutionnel.

L'indépendance des médias publics face au pouvoir politique a été une autre préoccupation du Comité. La nouvelle Constitution prévoit que le Conseil national de la communication, lui-même représentatif de tous les médias, joue un rôle majeur dans le processus de nomination à la tête des médias publics. À travers la charte d'accès à l'information publique, le Comité a souligné l'importance, pour les citoyens et les chercheurs, d'avoir le droit de disposer de l'information publique.

Par ailleurs, et pour que les futures autorités gouvernementales s'inscrivent dans une perspective visionnaire, le Comité a proposé de fixer les grandes orientations du développement dans la Constitution. Il a identifié des secteurs prioritaires et structurants pour le développement du pays (comme l'agriculture, l'énergie ou l'éducation) afin de garantir qu'ils resteront au cœur de l'action publique, indépendamment des changements de régime politique. Dans l'idée de faire de la Constitution un outil de développement, le Comité a ainsi proposé, comme nous l'avons évoqué plus haut, de constitutionnaliser les questions minières et pétrolières afin de rendre publiques les informations relatives aux permis miniers et aux recettes tirées de l'uranium, de l'or et du pétrole. Cette volonté du Comité d'inscrire la transparence concernant la gestion des ressources naturelles dans le texte constitutionnel même vise à ce qu'elles profitent aussi bien aux populations des localités où elles sont exploitées qu'à l'ensemble de la population nigérienne. Le Comité a proposé de constitutionnaliser l'octroi d'une part des revenus des ressources naturelles au profit des collectivités territoriales où elles sont exploitées pour éviter les frustrations qui mènent à ce qu'on appelle communément la « malédiction des ressources ». La nouvelle Constitution fait également obligation aux compagnies minières et pétrolières de protéger et de promouvoir l'environnement et la santé des populations.

Enfin, et parce que l'administration publique s'avère particulièrement cruciale dans un pays comme le Niger où la vie politique est très mouvementée, le Comité a tenu à ce qu'elle soit professionnalisée et en mesure d'assurer la continuité du service public et de l'État, indépendamment des changements de pouvoir. Le Comité a ainsi distingué clairement les emplois techniques des emplois politiques, en mettant en place des procédures de nomination des fonctionnaires.

La nouvelle Constitution innove également en instituant un « vérificateur général » qui doit accompagner tout ce processus avec pour objectif affiché la rationalisation de l'administration, sa dépolitisation et sa professionnalisation.

### LES ENSEIGNEMENTS DE LA RÉFORME

Le processus n'aura cependant pas été un long fleuve tranquille. Lors des débats autour de l'avant-projet de Constitution, des résistances se sont notamment manifestées sur les nouveaux critères proposés pour certaines catégories d'élus. Ainsi, le Comité avait proposé le niveau baccalauréat pour les candidats à l'Assemblée nationale et à la présidence de la République. Cette proposition a pris appui, d'une part, sur l'existence d'une loi imposant ces critères pour certaines catégories d'élus au niveau local (maires, présidents de conseils régionaux) et, d'autre part, sur la plainte récurrente concernant l'incapacité des Assemblées antérieures, composées en majorité d'analphabètes, de légiférer et de contrôler l'action gouvernementale. Le Conseil consultatif national a abaissé le seuil proposé pour les députés, mais l'a relevé à bac + 3 pour les candidats à la présidence. Face à l'opposition de certains partis politiques et de certaines associations contre ces dispositions, et pour obtenir un consensus autour de la nouvelle Constitution, les autorités de transition ont préféré trouver une solution politique. Finalement, la nouvelle Constitution impose à chaque parti que 75 % au moins des candidats à l'Assemblée nationale inscrits sur leur liste aient le niveau du brevet d'études secondaires. L'idée est que, sur les 113 députés que compte l'Assemblée nationale, il y ait au moins trois quarts de lettrés. Un parti peut proposer ainsi 100 % de docteurs, mais pas plus de 25 % de personnes non diplômées. En réalité, ce compromis traduit l'influence au sein des partis des commerçants qui ne voulaient pas se retrouver hors jeu. Comme ils financent les partis et ont souvent une base électorale, ils ont imposé cet étrange arbitrage via les partis représentés au conseil consultatif. En revanche, la nouvelle Constitution a décidé de n'imposer aucune condition de diplôme pour le président de la République. Une autre disposition proposée, qui limitait à 70 ans l'âge limite pour être candidat à cette dernière fonction, n'a pas été retenue à la suite de la pression de certains politiciens influents. Cette mesure, inscrite dans la Constitution du Bénin depuis 1991, a pourtant permis d'y renforcer la culture de l'alternance.

La méthode consistant à rechercher l'implication et le consensus les plus larges possible a eu un prix : l'édulcoration de plusieurs dispositions initialement fortes et novatrices, mais qui allaient à l'encontre

de plusieurs intérêts. Cette méthode aura néanmoins été essentielle dans le succès de la transition. L'année de troubles qui avait suivi le démantèlement des institutions de la V<sup>e</sup> République par l'ancien président et l'intervention militaire qu'il avait provoquée avaient engendré des clivages profonds au Niger, aussi bien sur la scène politique que sociale. Il fallait arriver à recréer la confiance et le consensus autour des textes fondamentaux de la République. C'est grâce à cette philosophie de réforme que les textes ont recueilli l'adhésion de tous et que, sur cette base, les élections locales, législatives et présidentielles ont été organisées sans heurts et pratiquement sans contestation. Chose suffisamment rare pour être soulignée, le perdant du second tour de l'élection présidentielle a immédiatement reconnu sa défaite et félicité le président élu.

Il ressort de toute cette expérience que réformer est une œuvre ardue et complexe, en particulier dans un contexte africain où l'accès à l'État est tellement vital. Réussir la réforme dépend autant de l'expertise des acteurs que de leur sagesse. ■

