

L'amnistie et la grâce présidentielle en droit positif nigérien

Harouna Garba Hamani

DANS **REVUE INTERNATIONALE DE DROIT COMPARÉ** 2022/2 74^e année , PAGES 479 À 510
ÉDITIONS **SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE**

ISSN 0035-3337

DOI 10.3917/ridc.742.0158

Date de mise en ligne : 01/10/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-internationale-de-droit-compare-2022-2-page-479?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Société de législation comparée.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'AMNISTIE ET LA GRÂCE PRÉSIDENTIELLE EN DROIT POSITIF NIGÉRIEN

Harouna GARBA HAMANI*

L'amnistie et la grâce sont des institutions universellement admises en droit pénal. En droit nigérien, l'amnistie constitue un acte législatif qui se fonde sur la volonté politique de pardonner et d'oublier des faits et actes relevant en principe du droit de punir. Elle a été utilisée pour absoudre les auteurs de coups d'État et pour instaurer la paix et la réconciliation nationale. La grâce est un acte réglementaire de clémence à la discrétion du président de la République, dont l'objectif humanitaire est de désengorger le surpeuplement des prisons. Le caractère déficient de ces institutions, résultant de l'absence d'un droit « assis », ainsi que la tendance à la forte politisation, appellent un encadrement juridique. D'où, la nécessité d'asseoir un droit de l'amnistie conforme aux exigences du droit international humanitaire et un droit de la grâce qui abandonnerait l'usage de la grâce collective au profit de la grâce individuelle.

Amnesty and pardon are universally accepted institutions in criminal law. In Nigerien law, amnesty constitutes a legislative act which is based on the political will to forgive and forget facts and acts relating in principle to the right to punish. It has been used to forgive the perpetrators of coups and to establish peace and national reconciliation. Pardon is a regulatory act of clemency at the discretion of the President of the Republic, whose humanitarian objective is to relieve overcrowding in prisons. The deficient nature of these two institutions, resulting from the lack of an "implemented" right, as well as the trend to their strong politicization call for a legal framework. Hence, the need to lay down a law of amnesty in accordance with the requirements of international humanitarian law and a law of pardon which would abandon the use of collective pardons in favor of individual pardons.

* Magistrat, doctorant en co-tutelle dans les universités Jules Verne de Picardie (France) et Abdou Moumouni de Niamey (Niger).

Plusieurs réflexions sur les institutions de clémence et de pardon en droit ont été menées. Certaines abordent la problématique du point de vue constitutionnel, en le liant à la question de la séparation des pouvoirs. D'autres les ont abordées en recherchant la compatibilité du recours à ces institutions avec l'exercice de certains principes des droits humains ou de justice pénale. Historiquement, la grâce et l'amnistie sont des institutions universellement admises en droit pénal et dont les origines remontent à des temps immémoriaux. Elles découlent du droit de punir que se reconnaît toute société organisée.

Le Niger¹, pays francophone d'Afrique de l'Ouest, partage avec certains de ses voisins le système juridique et le modèle judiciaire de leur ancienne puissance coloniale². La grâce et l'amnistie sont au nombre des institutions héritées de ce système et font aujourd'hui partie intégrante du corpus juridique du Niger.

Analysée du point de vue de son étymologie, la grâce, du latin « *gratia* », évoque l'idée d'une « faveur » ou d'une « clémence ». Elle est définie comme « une mesure de clémence par laquelle le président de la République, en vertu du droit que lui confère la Constitution [...], soustrait en tout ou partie un condamné à l'exécution de la peine prononcée contre lui (remise de peine) ou substitue une peine plus douce (commutation de peine) »³.

L'amnistie, pour sa part, vient du grec « *amnestia* » qui veut dire « pardon » et de « *amnestos* » qui signifie « oublier »⁴. Qualifiée de « bienfait de la loi »⁵, c'est un acte du pouvoir législatif prescrivant l'oubli officiel d'une ou plusieurs catégories d'infractions et annulant leurs conséquences pénales⁶. De ce point de vue, l'amnistie est perçue comme « une loi qui dépouille rétroactivement de leur caractère délictueux certains faits, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent plus être considérés comme infraction pénale »⁷.

Dans ses effets, l'amnistie ôte rétroactivement le caractère délictueux aux faits qui en font l'objet. « L'amnistie peut ainsi empêcher que des poursuites soient engagées ou menées à leur terme, annuler des peines d'emprisonnement déjà prononcées et/ou lever des sanctions déjà décidées. Dans certains cas, des

¹ Limité par le Burkina Faso et le Mali à l'ouest, l'Algérie et la Libye au nord, le Tchad à l'est, le Nigeria et le Bénin au sud.

² La France.

³ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Paris, PUF, 7^e éd., 2005, v. « Grâce ». Lire également L. C. AMBASSA, *Droit pénal général augmenté de sujets traités*, 1^{re} éd., Col. Leconnu, 2014, p. 199.

⁴ A. O'SHEA, *Amnesty for Crime in International Law and Practice*, La Haye, Kluwer Law International, 2002, p. 5.

⁵ M. PUECH, *Droit pénal général*, Paris, Litec, 1988, n° 1542, p. 533.

⁶ P. ROBERT, *Le petit Robert*, Paris, 1977, p. 60.

⁷ L. C. AMBASSA, *op. cit.*, p. 204.

amnisties peuvent aussi être accordées par la voie d'un traité international ou d'un accord politique⁸ ».

La grâce, par contre, on l'a dit, est le pouvoir qu'a le président de la République d'accorder une indulgence à un condamné dans le quantum de la peine qui lui a été infligée dans le cadre d'une procédure devenue définitive. Elle a pour effet de supprimer, de transformer ou de réduire la peine qu'un condamné aurait dû subir. La grâce emporte seulement une dispense d'exécuter tout ou partie de la peine, mais ne prive pas la victime d'obtenir réparation du préjudice causé par l'infraction. Contrairement à l'amnistie, la grâce présidentielle n'annule pas le jugement ni n'efface le casier judiciaire du condamné.

L'amnistie et la grâce⁹ sont consacrées dans des dispositions constitutionnelles et organisées dans leurs modalités de mise en œuvre à travers des lois et règlements. Cependant, il n'existe véritablement pas au Niger un « droit assis » qui encadre l'amnistie et la grâce. En l'absence de ce droit formel, il existe des usages et des pratiques qui complètent les quelques dispositions laconiques qui existent en la matière. Cette situation crée une plus grande marge de manœuvre pour l'autorité politique dans la détermination de ces mesures de clémence et de pardon, avec des risques éventuels d'arbitraire.

L'analyse de l'amnistie et de la grâce présidentielles au Niger, dans leurs aspects pratiques, permettra de découvrir les insuffisances afin de formuler des suggestions susceptibles de contribuer à parfaire le droit de l'amnistie et de la grâce.

I. LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE GRÂCE ET DE L'AMNISTIE

Le droit d'accorder la grâce est perçu comme un acte politique de clémence de la part du président de la République alors que le pouvoir d'amnistier est considéré comme un acte politique de pardon que partagent le constituant, le législateur et le président de la République.

⁸ V. CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, 1987.

⁹ L'amnistie et la grâce se distinguent de la libération conditionnelle prévue aux articles 671 à 675 du Code de procédure pénale. Cette dernière est un pouvoir qui est reconnu au ministre de la Justice de faire bénéficier un condamné, remplissant les exigences fixées auxdits articles, d'une liberté assortie de conditions, par arrêté.

A. – *La grâce, un acte politique de clémence*

La grâce est une prérogative constitutionnelle reconnue au président de la République prévue par les dispositions de l'article 72 de la Constitution de 2010¹⁰. C'est le pouvoir discrétionnaire reconnu au président d'accorder une faveur à une personne ayant fait l'objet d'une condamnation judiciaire devenue définitive.

Dans cette analyse, il sera examiné, d'une part, les modalités d'exercice du droit de grâce par le président de la République et d'autre part, le contenu des mesures gracieuses.

1. *Les modalités d'exercice du droit de grâce*

La mise en œuvre du droit de grâce fait ressortir deux modalités : les remises de peine et les commutations de peines.

a) *Les remises de peine*

Les remises gracieuses de peine sont motivées par deux raisons fondamentales : le désengorgement des prisons¹¹ et la prise d'actes humanitaires en faveur des personnes vulnérables.

a) 1. *Le désengorgement des prisons*

L'engorgement des prisons est considéré comme l'un des éléments qui caractérisent le dysfonctionnement de la justice et qui est ressorti dans tous les rapports sur les rencontres tenues sur le fonctionnement de la justice¹². L'engorgement des prisons constitue une atteinte grave à la dignité des personnes détenues. C'est pour atténuer ces atteintes aux droits fondamentaux des détenus que le président de la République met souvent en œuvre ses prérogatives constitutionnelles de faire la grâce, et, par là même, désengorger les prisons, à travers les remises gracieuses de peine¹³.

En théorie, le droit de grâce ou clémence présidentielle est diversement apprécié : pour certains, c'est l'une des différentes mesures destinées à « corriger les rigueurs du droit pénal en soustrayant des coupables au châtimeur que, sans ces formes de pardon, ils auraient dû subir »¹⁴ ; pour

¹⁰ « Le président de la République a le droit de grâce. Cette grâce ne peut être accordée dans les cas de crimes imprescriptibles ».

¹¹ À titre d'exemple, la prison civile de Niamey, construite en 1947 pour une capacité de 350 personnes, compte aujourd'hui plus de 1200 détenus.

¹² Il a pour cause le développement de la criminalité et la lenteur judiciaire.

¹³ Les mesures de remises gracieuses de peine sont prises par décret présidentiel.

¹⁴ www.juspoliticum.com/IMG/pdf/mesures_de_clemence.pdf, consulté le 11 mars 2015.

d'autres, en revanche, « les excès de grâce conduisent à la récidive. La miséricorde royale est bien fille du désordre »¹⁵.

En pratique, le recours abusif à l'exercice du droit de grâce et le contenu très instable des décrets de remise de peine laissent croire que l'objectif est de parvenir à gérer l'engorgement des prisons. Ainsi, le président de la République, on l'a souligné, fait usage de son droit de grâce souvent à l'occasion des fêtes légales. Or, les fêtes légales sont nombreuses¹⁶. D'où une dizaine de décrets de remises gracieuses de peine par an.

La fréquence des mesures de grâce permet au président de la République d'atteindre son objectif de désengorger les prisons à travers le recours aux mesures gracieuses. Cette thèse est d'ailleurs corroborée par les propos du ministre de la Justice, initiateur des projets de décrets de remises de peine, à l'occasion de la tenue des États généraux de la justice, en 2012 lorsqu'il affirmait que : « nous ne pouvons pas empêcher les juges de condamner les délinquants¹⁷ », mais aussi et surtout lorsqu'il continuait en disant que : « mais, le président de la République mettra en œuvre son droit constitutionnel de faire grâce pour que nous puissions désengorger les prisons¹⁸ ».

Mieux encore, on peut lire dans les rapports de présentation qui accompagnent toujours les projets de décrets portant remise gracieuse de peine que la grâce « vise également à amener la population carcérale à un niveau raisonnable, compte tenu de la surpopulation carcérale qui a atteint, ces derniers temps, des niveaux inquiétants¹⁹ ».

Quid maintenant des raisons humanitaires de la grâce ?

a) 2. Le caractère humanitaire de la grâce

La seconde motivation du recours à la grâce par le président de la République, et qui apparaît dans l'analyse des décrets y relatifs, est humanitaire. Tous les décrets de remise de peine comportent des dispositions accordant une remise totale de peine à certaines catégories de condamnés : les femmes allaitantes ou en grossesse ; les personnes atteintes d'épilepsie, d'affection tuberculeuse, cancéreuse, lépreuse et sidéenne médicalement

¹⁵ P. GARRAUD et M. LABORDE-LACOSTE, *Précis élémentaire de droit pénal*, 4^e éd., Paris, Sirey, 1943, p. 227.

¹⁶ On peut citer : Nouvel An (1^{er} janvier), fêtes musulmanes (Ramadan et Tabaski), fêtes chrétiennes (Noël et Pâques), 24 avril, « fête de la concorde », 1^{er} mai, fête du travail, 18 décembre, proclamation de la République et 3 août, fête de l'indépendance. Il faut y ajouter les anniversaires de l'investiture du président de la République (7 avril sous le premier quinquennat, 2 avril sous le deuxième mandat).

¹⁷ Discours du ministre de la Justice, M. Marou Amadou, à l'ouverture des États généraux de la justice de 2012.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Rapport de présentation du décret n° 2017-286/PRN/MJ du 14 avril 2017.

constatée ; les mineurs de moins de dix-sept ans ; les personnes âgées de soixante ans²⁰ ou plus, quelle que soit l'infraction, et les malades mentaux.

Cette motivation humanitaire apparaît également dans les différents rapports de présentation des décrets en ces termes : « Compte tenu de la place particulière de la commémoration de la fête du 3 août, date anniversaire de l'accession de notre pays à l'indépendance, dans l'histoire politique de la nation, la mise en œuvre de cette mesure purement humanitaire permet au président de la République de faire bénéficier aux détenus de droit commun une mesure de largesse exceptionnelle²¹ ».

De ces raisons, l'on déduit deux types de remise gracieuse de peine : l'une accorde une remise de la peine au prorata des différentes condamnations et l'autre dispense totalement le condamné de la peine restant à subir.

Mais l'analyse des décrets portant remise de peine révèle aussi une autre modalité de remise gracieuse de peine : la commutation des peines.

b) Les commutations des peines

Le Niger fait partie des États qui n'ont pas encore ratifié la Convention pour l'abolition de la peine de mort²². La peine de mort est toujours en vigueur en République du Niger. D'ailleurs, l'article 5 du Code pénal nigérien, qui détermine les peines, dispose que : « les peines afflictives et infamantes sont : la mort, l'emprisonnement à vie et l'emprisonnement de dix à trente ans ». Ces dispositions sont complétées par celles de l'article 13, qui décrivent la manière dont les condamnations à mort prononcées au sens de l'article 12 ci-haut cité seront exécutées²³.

Le Code pénal nigérien, en son chapitre III intitulé « Meurtres et crimes capitaux », indique que les infractions les plus graves²⁴, prévues et punies par les articles 237 à 241, sont réprimées soit de la peine de mort, soit d'une peine d'emprisonnement à vie²⁵ ». De même, en transposant certains crimes

²⁰ Il y a des variations à ce niveau, dans la mesure où l'âge minimum varie entre 65 et 70 ans en fonction des décrets.

²¹ Rapport de présentation du projet de décret portant remise gracieuse de peine à l'occasion de la célébration de la fête du 3 août 2016.

²² Deuxième protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort adopté à New York le 15 décembre 1989, entré en vigueur le 11 juillet 1991, Nations Unies, *Recueil des Traités*, 1642, p. 414 ; n° 14668.

²³ En application de l'article 13, « tout condamné à mort sera fusillé. L'exécution ne sera pas publique ».

²⁴ Il s'agit des atteintes à la vie comme l'homicide, le meurtre, le parricide, l'infanticide et l'empoisonnement.

²⁵ On peut citer, à titre d'exemple, l'article 242 du même code qui dispose que « tout coupable de meurtre sera puni à l'emprisonnement à vie. Toutefois, le meurtre emportera la peine de mort : s'il a été précédé, accompagné ou suivi d'un autre crime ; s'il a eu pour objet, soit de préparer, faciliter ou exécuter un délit, soit de favoriser la fuite ou d'assurer l'impunité des auteurs ou complices de ce délit ».

internationaux (génocide²⁶, crimes contre l'humanité²⁷, crimes de guerre²⁸) dans le corpus juridique national, le législateur nigérien les a assortis de la peine de mort. En outre, les dispositions des articles 231 et 232 réprimant la castration prévoient la peine de mort en cas de décès lié au crime de castration. La peine de mort est également prononcée pour le crime d'aliénation de la liberté d'autrui, lorsque ladite aliénation concerne plusieurs personnes²⁹. Il en est de même de la participation à un attentat formé ou à une entente établie en vue de la préparation caractérisée par un ou plusieurs faits matériels de l'un des crimes définis par les articles 208.1 et 208.2³⁰. Enfin, il faut ajouter qu'en 2003³¹, dans le cadre de la refonte du Code pénal pour la répression du terrorisme, la peine de mort a été retenue pour certains actes terroristes³².

En dépit de ces dispositions du Code pénal, afin de donner sens aux articles 11 et 12 de la Constitution³³, le président de la République a généralement recouru à son droit de grâce pour commuer les condamnations à mort et les peines d'emprisonnement à vie. La commutation des peines apparaît ainsi comme le moyen idéal de contourner l'incapacité de l'État du Niger à ratifier la Convention sur l'abolition de la peine de mort.

Pour parvenir à cette fin, le Code de procédure pénale a été mis à contribution, en ce sens que l'article 656 met une obligation d'information diligente à la charge du ministère public. En effet, aux termes desdites dispositions, « lorsque la peine prononcée est la mort, le ministère public, dès que la condamnation est devenue définitive, la porte à la connaissance du ministre de la Justice. La condamnation ne peut être mise à exécution que lorsque la grâce a été refusée ».

On peut donc constater qu'au-delà de l'obligation d'informer qui pèse sur le parquet, l'exécution de la peine ne peut intervenir qu'après le refus du président d'accorder une grâce. C'est dans cette optique qu'il est attendu, après les sessions des cours d'assises, la prise d'un décret de remise gracieuse de peine.

Ainsi, les condamnations à mort sont commuées en peines d'emprisonnement à vie et les peines d'emprisonnement à vie sont commuées à trente ans d'emprisonnement. Par exemple, dans l'article 3 du décret portant

²⁶ Art. 208.1 : « Le génocide est puni de la peine de mort ».

²⁷ Art. 208.2 : « Les crimes contre l'humanité sont punis de la peine de mort ».

²⁸ Art. 208.4 : « Les infractions énumérées aux paragraphes 1^o, 2^o et 11^o à 15^o de l'article 208.3 sont punies de la peine de mort ».

²⁹ « [...] Si le coupable a aliéné la liberté de plusieurs personnes, il sera puni de la peine de mort ».

³⁰ Cf. art. 208.5 du Code pénal.

³¹ Loi n^o 2003-25 du 13 juin 2003.

³² Il s'agit des actes terroristes prévus aux articles 399.1, 399.1.2.f et 399.1.3 du Code pénal nigérien.

³³ La Constitution du 25 novembre 2010 consacre le droit au respect de la personne humaine.

remise gracieuse de peine à l'occasion de la fête du 3 août 2016, il est énoncé que : « tout individu qui, à la date de la signature du présent décret, est condamné à la peine de mort par décision judiciaire devenue définitive, verra sa peine commuée à l'emprisonnement à vie. Tout individu qui, à la date de signature du présent décret, est condamné à la peine d'emprisonnement à vie par décision judiciaire devenue définitive, verra sa peine commuée à trente (30) ans d'emprisonnement »³⁴.

Une analyse des comptes rendus des audiences des cours d'assises³⁵ renseigne qu'en 2016 il a été prononcé 11 décisions de condamnation à la peine de mort sur toute l'étendue du territoire nigérien, alors que l'année 2017 n'a enregistré aucune condamnation à la peine capitale lors de toutes les sessions d'assises³⁶. D'après les mêmes sources, à la fin de l'année 2016, les condamnés à la peine de mort répartis dans les différentes prisons du Niger étaient au nombre de 45, dont 4 avaient vu leurs peines commuées en emprisonnement à temps³⁷. C'est cette politique de clémence du président de la République qui explique que, même lorsqu'elle est prononcée par les juridictions, la peine de mort n'est pas mise en exécution au Niger depuis fort longtemps. En effet, la dernière exécution capitale remonte à 1976. C'est pour cette raison que le Niger est compté parmi les pays qu'il est convenu d'appeler « États abolitionnistes de fait ».

À travers, donc, ces mécanismes de commutation, les condamnés à mort et à des peines d'emprisonnement à vie se retrouveront finalement libres, à terme, en raison de la récurrence des mesures de remise de peine.

Les remises de peine produisent naturellement des effets que l'on examinera, après l'étude des infractions pour lesquelles le droit de grâce est exclu.

2. Les exclusions et les effets des mesures gracieuses de peine

Une analyse de la mise en œuvre du droit de grâce au Niger permet d'appréhender, d'une part, les infractions exclues des remises gracieuses de peine, et, d'autre part, les conséquences des remises de peine sur les condamnations.

a) Les infractions exclues des bénéfices du droit de grâce

À défaut d'un texte général qui encadre le droit de grâce et qui détermine la nature des infractions qui sont concernées par la grâce présidentielle, il faut

³⁴ On retrouve d'ailleurs cette formulation dans tous les décrets de remise de peine.

³⁵ Il s'agit des comptes rendus envoyés au ministère par les différentes juridictions.

³⁶ Source : Direction générale des affaires pénales, ministère de la Justice.

³⁷ Ce qui suppose que les peines de mort des 41 autres restants ont été commuées en emprisonnement à vie.

se référer, d'une part, à l'article 72 de la Constitution de la VII^e République, et, d'autre part, aux différents décrets de remise de peine. La pratique révèle certaines exclusions : les crimes imprescriptibles d'abord, d'autres infractions ensuite.

a) 1. Les crimes imprescriptibles

L'article 72 de la Constitution exclut, de manière péremptoire, les crimes imprescriptibles du champ d'application des mesures gracieuses. Ainsi, ne bénéficient pas de la remise gracieuse de peine les auteurs d'infractions considérées comme imprescriptibles. Cette exclusion du droit de grâce est absolue.

À la lecture du Code pénal nigérien, les seules infractions érigées au rang de crimes imprescriptibles sont contenues dans le chapitre préliminaire du Titre III relatif au génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre. C'est l'article 208 alinéa 8 qui dispose que : « l'action publique relative aux crimes prévus au présent chapitre ainsi que les peines prononcées sont imprescriptibles ». Or, l'on retrouve, dans ce chapitre, le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. En raison, donc, de leur caractère imprescriptible, ces infractions ne sont pas concernées par les mesures de clémence qu'octroie la grâce présidentielle.

L'on peut d'ailleurs noter que ces exclusions sont conformes aux principes du droit international pénal : en effet, les crimes de droit international relevant de la compétence de la Cour pénale internationale (CPI), en vertu du Statut de Rome, sont imprescriptibles et ne peuvent faire l'objet d'amnisties nationales. Aux termes de l'article 5 du statut de la Cour pénale internationale, la compétence de la CPI concerne les crimes les plus graves, touchant l'ensemble de la communauté internationale et constituant des violations graves des droits humains. Ce sont les crimes d'agression, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les crimes de génocide. Le caractère imprescriptible de ces crimes, résultant de l'article 29 du Statut de Rome, fait donc entrer ces crimes parmi ceux que le constituant nigérien a écartés du bénéfice de la grâce. La lecture combinée des dispositions de l'article 72 de la Constitution nigérienne et de celles de l'article 29 du statut de la CPI révèle du reste qu'aux trois crimes cités dans le Code pénal nigérien s'ajoute le crime d'agression, au nombre de ceux exclus du champ des remises gracieuses de peine, et ce, à l'image d'autres infractions.

a) 2. Les autres infractions exclues du bénéfice de la grâce

Il faut les rechercher dans les différents décrets de remises gracieuses de peine. Le président de la République utilise parfois son pouvoir constitutionnel de faire la grâce pour soit restreindre, soit élargir les exclusions des remises de peine. L'analyse des décrets y relatifs fait apparaître

une évolution des infractions exclues du bénéfice de la grâce présidentielle. Ainsi, une analyse des décrets de grâce des cinq dernières années révèle un groupe d'infractions toujours exclues des remises gracieuses de peine : vol commis avec au moins trois circonstances aggravantes, faux en écriture publique, détournement de deniers publics, corruption, trafic d'influence, concussion, trafic international de drogue, crime d'esclavage, attentats aux mœurs³⁸ ; crimes graves de droit national (meurtre, parricide, assassinat ou empoisonnement) ; blanchiment de capitaux ; enrichissement illicite.

Il convient toutefois de souligner que le caractère discrétionnaire du droit de faire la grâce, reconnu au président de la République, a conduit de plus en plus l'exécutif à exclure des infractions qui, dans d'autres décrets antérieurs, étaient pourtant concernés par le bénéfice de la grâce. On peut, de ce point de vue, citer les infractions de viol³⁹, d'évasion et de fausse monnaie. En outre, depuis 2017, l'on constate un élargissement du champ des infractions exclues du bénéfice de la remise gracieuse de peine. En effet, il ressort de l'analyse des décrets de grâce de 2017 et 2018 que la liste des infractions exclues du bénéfice des remises gracieuses de peine a été étoffée, avec l'insertion de nouvelles infractions comme le trafic illégal de migrants, le trafic de personnes, le délit d'initié, la supposition d'enfant et la complicité de supposition d'enfants⁴⁰.

Il y a lieu, à présent, d'examiner les effets des remises gracieuses de peine.

b) Les conséquences de la grâce sur les effets de la condamnation

La grâce bénéficie uniquement aux condamnés disposant d'une décision de justice définitive. Les remises gracieuses concernent, donc, les personnes condamnées à des peines privatives de liberté par décision judiciaire devenue définitive et mise à exécution, pour une infraction qualifiée de crime ou délit.

Dans son contenu, la remise gracieuse de peine peut revêtir deux formes : elle peut être soit une remise totale, soit une remise partielle de peine.

b) 1. La remise totale de peine

La remise totale de peine vise deux situations : les remises pour raisons humanitaires et celles concernant les peines inférieures à un an d'emprisonnement.

³⁸ Viol, proxénétisme, harcèlement sexuel, acte impudique sur mineur de même sexe, outrage public à la pudeur.

³⁹ Cette infraction, maintenue dans certains décrets, ne figure dans d'autres ou est parfois remplacée par le viol sur mineur de moins de treize ans.

⁴⁰ C'est la première fois où la complicité a été exclue du bénéfice de la grâce.

Pour la première situation, il s'agit : des femmes allaitantes ou en grossesse ; des personnes atteintes d'épilepsie, d'affection tuberculeuse, cancéreuse, lépreuse et sidéenne médicalement constatée ; des mineurs de moins de dix-sept ans ; les personnes âgées de soixante-dix ans et plus ; les malades mentaux⁴¹.

Pour la deuxième situation, sont concernés par la remise totale de peine les condamnés dont la totalité de la peine qui reste à subir est inférieure ou égale à douze mois.

Dans les deux cas de figure exposés, les personnes se trouvant dans ce champ seront dispensées de la totalité des peines restant à purger. C'est la remise totale de peine.

b) 2. La remise partielle de peine

Contrairement à la remise totale, la remise partielle de peine est accordée au prorata du quantum des condamnations prononcées et des peines restant à subir s'agissant des peines supérieures à un an. Ainsi, à titre d'exemple, les condamnés bénéficient d'une remise de peine :

- de trois mois, si la peine prononcée est inférieure ou égale à un an ;
- de six mois, si la peine prononcée est supérieure à un an et inférieure ou égale à deux ans ;
- de dix mois, si la peine prononcée est supérieure à deux ans et inférieure ou égale à cinq ans.

La remise partielle de peine permet également de commuer les peines de mort et les peines d'emprisonnement à vie. C'est la mise en œuvre des dispositions de l'article 656 du Code de procédure pénale énoncés ci-haut⁴². Aussi, ressort-il des dispositions de l'article 722-4 que « la remise totale ou partielle d'une peine par voie de grâce équivaut à son exécution totale ou partielle ».

Tel est, donc, au Niger, le régime du droit de la grâce, mesure de clémence présidentielle. Y trouve-t-on des similitudes avec le droit de l'amnistie qui, elle, est un acte de pardon fondé sur l'oubli ?

B. – *L'amnistie, un acte politique de pardon*

L'amnistie s'analyse en un oubli conventionnel qui tend à exclure de toute poursuite pénale les auteurs d'un fait qualifié crime ou délit. Elle trouve

⁴¹ Art. 1^{er} du décret de remise gracieuse de peine à l'occasion de la fête du 18 décembre 2017, commémorant la proclamation de la République du Niger.

⁴² « Lorsque la peine prononcée est la mort, le ministère public, dès que la condamnation est devenue définitive, la porte à la connaissance du Ministre de la justice. La condamnation ne peut être mise à exécution que lorsque la grâce a été refusée ».

son fondement dans deux volontés : l'une politique et l'autre populaire. Ces deux volontés servent de fondement à l'oubli institutionnel et citoyen accordé aux faits amnistiés, et ce, pour des raisons liées au retour à la paix ou le besoin d'une réconciliation nationale.

Pour mieux cerner son caractère politique, il faut, d'une part, analyser ses différentes catégories et, d'autre part, ses effets.

1. Les différentes catégories d'amnistie

À l'origine, l'amnistie répondait à un objectif bien précis : réconcilier la communauté nationale et restaurer la paix civile. En tant que telle, elle correspond à une mission régaliennne de l'État. C'est pourquoi elle est considérée comme un acte politique de pardon fondé sur l'oubli institutionnel.

En plus de ce caractère de pardon institutionnel, l'analyse du droit de l'amnistie fait ressortir une autre variété de pardon accordé par le peuple nigérien, par le biais du référendum constitutionnel. C'est pourquoi on distingue les amnisties constitutionnelles des amnisties législatives et réglementaires.

a) Les amnisties constitutionnelles

De son accession à l'indépendance⁴³ à nos jours, le Niger est à sa VII^e République, soit plus que son ancienne puissance colonisatrice⁴⁴, nonobstant les dissemblances entre les deux États du point de vue de leur construction. L'une des raisons, sinon la raison fondamentale, de cette « prolifération » des républiques est la récurrence des conflits politiques et institutionnels que l'État a connus de son indépendance jusqu'à l'avènement de la démocratie⁴⁵. Ces conflits débouchent généralement sur des changements anticonstitutionnels de gouvernement⁴⁶, matérialisés par des coups d'État militaires. En effet, toutes les fois qu'une crise politique atteint son paroxysme, les militaires interviennent pour mettre fin au régime en place et instaurer une transition militaire conduisant à l'organisation de nouvelles élections.

On sait bien qu'en droit, les coups d'État sont des complots contre l'autorité de l'État, des atteintes à la sûreté de l'État, susceptibles d'engendrer de graves violations des droits humains. D'où la nécessité pour les putschistes de se protéger contre les éventuelles poursuites judiciaires. Les constitutions

⁴³ Le Niger est devenu indépendant le 3 août 1960.

⁴⁴ La République française demeure sous le régime de la V^e République, depuis le 4 octobre 1958.

⁴⁵ Ce processus a vu le jour avec la Conférence Nationale Souveraine (du 29 juillet au 3 novembre 1991), imposée par les forces vives de la nation en 1990 et qui avait abouti à l'installation du premier régime démocratique en 1993.

⁴⁶ Le changement anticonstitutionnel de gouvernement est une pratique récurrente au Niger.

étant suspendues par les coups d'État et « renouvelées » pendant les périodes transitoires, les auteurs des « putschs », alors aux commandes de l'État, insèrent dans les nouvelles constitutions des dispositions amnistiantes, pour se mettre à l'abri de tous procès ultérieurs. Ces constitutions sont toujours adoptées par référendum, par le peuple qui considère les auteurs des coups d'État comme des héros, des « sauveurs » venus à son secours. Le peuple considère, de ce fait, l'amnistie comme une récompense méritée pour les putschistes.

Ainsi, de la III^e République, issue des premières élections de démocratie multipartite de 1993, à l'actuelle⁴⁷, le Niger a donc connu trois coups d'État militaires ayant mis fin aux différents régimes contre lesquels ils ont été perpétrés⁴⁸. L'irruption de l'armée sur la scène politique, pour renverser un régime démocratiquement élu, étant une flagrante violation des normes de la démocratie pluraliste, une amnistie constitutionnelle a donc toujours été accordée aux auteurs de ces changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le premier changement anticonstitutionnel de régime⁴⁹ que le Niger a connu sous la période du multipartisme démocratique est donc le coup d'État du 27 janvier 1996, perpétré par le colonel Ibrahim Mainassara Baré. Après le renversement du premier régime démocratiquement élu⁵⁰, la période transitoire dirigée par le colonel Baré a abouti à l'adoption de la Constitution de 1996⁵¹.

Les difficultés d'Ibrahim Mainassara Baré, passé entre-temps général, à mettre en place un régime stable après son élection, très contestée par l'opposition politique, a conduit une fois encore l'armée nigérienne à « prendre ses responsabilités⁵² », en mettant fin au régime du président Baré, par le coup d'État du 9 avril 1999⁵³ mené par le commandant Daouda Mallam Wanké. Une nouvelle constitution est ainsi issue de la transition dirigée par le commandant Daouda Mallam Wanké. Elle a institué la V^e République, qui consacrait la première amnistie constitutionnelle.

La Constitution du 9 août 1999 octroyait d'ailleurs une sorte de droit acquis aux auteurs du putsch de janvier 1996 : en effet, elle faisait rétroagir le bénéfice de l'amnistie qu'elle accordait aux auteurs du coup d'État du 9 avril 1999 en

⁴⁷ La VII^e République.

⁴⁸ Les putschs de 1996, de 1999 et de 2010.

⁴⁹ Il faut néanmoins préciser que le premier coup d'État au Niger date du 15 avril 1974. C'est celui opéré par le lieutenant-colonel Seyni Kountché et ayant instauré un régime d'exception jusqu'en 1989.

⁵⁰ Le régime dirigé par le président Mahamane Ousmane, premier président issu de la démocratie multipartite.

⁵¹ Cette dernière ne contenait pas de dispositions relatives à une amnistie accordée aux putschistes. Du reste, par la suite, c'est le chef de la junte militaire lui-même, le colonel Baré, qui fut élu président de la République lors du scrutin des 7 et 8 juillet 1996.

⁵² C'est l'expression utilisée dans le discours message à la nation du 9 avril 1999.

⁵³ Le coup d'État n'a été, en réalité, revendiqué que le 11 avril 1999.

faveur de ceux de janvier 1996, octroyant ainsi un pardon politique à deux générations d'auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement⁵⁴.

En 2009, la volonté du président Mamadou Tandja de continuer son mandat au-delà de la limitation constitutionnelle a engendré une grave crise politique dans le pays, entre majorité et opposition, partisans et non partisans. Toutes les contestations populaires n'ont pas empêché le président d'atteindre son objectif en faisant adopter, le 4 août 2009, une nouvelle constitution, promulguée le 18 août 2009, consacrant la VI^e République. La Constitution du 18 août 2009 disposait, en son article 159, que « la loi n° 2000-001 du 24 janvier 2000 portant amnistie relative aux coups d'État du 27 janvier 1996 et du 9 avril 1999, reste en vigueur dans toutes ses dispositions ».

Toutefois, en février 2010, la crise politique entre « tazartchistes⁵⁵ » et « anti-tazartchistes⁵⁶ » ayant atteint son paroxysme, l'armée nigérienne, conduite par le commandant Djibo Salou, perpétra un putsch contre le régime de la VI^e République. Comme à l'accoutumée, la Constitution contestée de la VI^e République fut suspendue et toutes les institutions qui en étaient issues furent dissoutes. Une nouvelle constitution a été élaborée, soumise au référendum, adoptée par le peuple et promulguée le 25 novembre 2010. Cette dernière aussi⁵⁷ n'a pas dérogé à cette tradition de protection des auteurs des coups d'État, perçus comme des héros. Les auteurs du putsch du 18 février 2010 ont donc, eux aussi, bénéficié d'une amnistie constitutionnelle⁵⁸.

La loi n° 2011-03 du 26 mai 2011 portant amnistie relative au coup d'État du 18 février 2010 a effectivement été adoptée et promulguée. Son article 1^{er} dispose : « sont amnistiés dans tous leurs effets et conséquences, les faits et actes susceptibles d'avoir une qualification pénale, commis pendant le coup d'État du 18 février 2010, ainsi que les événements connexes ». Son article 2 détermine les bénéficiaires de cette amnistie en ces termes : « bénéficient de la présente amnistie les auteurs, coauteurs et complices des faits et actes susceptibles d'avoir une qualification pénale commis pendant le coup d'État du 18 février 2010. Les dispositions de l'alinéa premier ci-dessus s'appliquent aux personnes poursuivies, condamnées ou susceptibles de l'être pour les infractions concernées par la présente loi ».

⁵⁴ Les auteurs, coauteurs et complices des crimes et délits commis pendant les coups d'État du 27 janvier 1996 et du 9 avril 1999.

⁵⁵ Vient du mot haoussa « *Tazartché* » qui veut dire continuation, donc une prolongation du mandat présidentiel au-delà des limites fixées par la Constitution.

⁵⁶ Ceux qui ne sont pas favorables à la prolongation du mandat présidentiel au-delà des limites fixées par la Constitution.

⁵⁷ La Constitution de la VII^e République.

⁵⁸ L'article 185 de la Constitution du 25 novembre 2010 dispose, en effet, qu'« une amnistie est accordée aux auteurs, coauteurs et complices du coup d'État du 18 février 2010. Une loi sera votée, à cet effet, lors de la première session de l'Assemblée nationale ».

Comme on peut le constater, les amnisties, considérées comme des actes politiques de pardon accordés aux auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement, ont la particularité d'être consacrées d'abord dans les différentes constitutions, avant que des lois d'amnistie ne soient adoptées pour déterminer leurs modalités de mise en œuvre.

Ce n'est pas le cas des amnisties législatives et réglementaires.

b) Les amnisties législatives et réglementaires

Contrairement aux amnisties constitutionnelles, les amnisties législatives et réglementaires ne sont pas consacrées dans les constitutions. Elles résultent de textes législatifs ou réglementaires. En pratique, ces amnisties sont intervenues pour deux raisons : pour assurer la réconciliation nationale ou pour mettre en œuvre les accords de paix.

b) 1. L'amnistie en vue d'une réconciliation nationale

« L'amnistie apparaît dans un pays après le retour à la paix, où le changement de régime implique normalement un compromis entre le pouvoir et les forces de l'opposition. Elle couvre tous les actes à caractère politique. Elle protège les auteurs du crime. On fait comme si le crime n'avait jamais été commis. Les responsables des crimes amnistiés bénéficient d'une virginité juridique⁵⁹ ». Ces propos d'Ali Yahia Abdenmour ouvrent le débat sur le rôle de l'amnistie dans la réconciliation nationale.

Au Niger, le premier acte d'oubli intervenu dans le cadre des amnisties réglementaires est celui de la Conférence Nationale Souveraine. Tenue du 29 juillet au 3 novembre 1991, la Conférence Nationale s'était octroyée les attributions des trois pouvoirs d'État⁶⁰, après s'être autoproclamée souveraine. Conformément à l'un de ses objectifs fondamentaux⁶¹, elle avait souverainement accordé l'amnistie pour les événements des 5 et 6 octobre 1983⁶², en adoptant l'Acte n° XIX/CN du 11 octobre 1991, portant amnistie des « crimes et délits contre la sûreté de l'État commis à l'occasion des événements dits des 5 et 6 octobre 1983⁶³ ».

⁵⁹ V. « Amnistie et réconciliation », Algéria-Watch, 11 janvier 2012.

⁶⁰ Il s'agit des trois pouvoirs traditionnels de l'État (législatif, exécutif et judiciaire).

⁶¹ Servir de jalon pour une paix durable dans le pays.

⁶² Il s'agit d'une tentative de coup d'État contre le régime de Seyni Kountché (régime militaire d'exception de 1974 à 1987) ayant conduit à la condamnation des auteurs, ainsi qu'à la confiscation de leurs biens et à l'exil de certains d'entre eux.

⁶³ Ainsi, les peines d'incapacités ou de déchéances sanctionnant ces faits se sont trouvées éteintes, avec toutefois cette particularité que l'amnistie ne pourra pas « donner lieu à restitution des biens confisqués ». En effet, aux termes de l'article 1^{er} de cet acte, « sont amnistiés les faits qualifiés crimes ou délits contre la sûreté de l'État commis à l'occasion des événements dits des 5 et 6 octobre 1983 », alors que l'article 2 en tire les conséquences en ces termes : « l'amnistie entraîne l'extinction de toutes les peines principales, accessoires et complémentaires ainsi que toutes les incapacités ou

b) 2. L'amnistie en application des accords de paix

Elle découle de la loi n° 95-012 du 3 juillet 1995, portant amnistie. Cette loi est intervenue en application des accords de paix entre le Gouvernement de la République du Niger et l'Organisation de la Résistance Armée (ORA), signés à Niamey le 24 avril 1995, dans le cadre du retour de la paix après la première rébellion armée dans le Nord du pays, de 1990 à 1995. L'article 15 de cet accord a prévu l'amnistie au bénéfice des combattants. Pour honorer cet engagement, le Gouvernement du Niger s'était fondé sur l'article 81 de la Constitution de 1993⁶⁴ pour adopter la loi n° 95-012 du 3 juillet 1995, dont l'article 1^{er} dispose : « Sont amnistiés, dans tous leurs effets et conséquences, les faits et actes susceptibles de recevoir une qualification pénale, commis avant le 24 avril 1995 du fait de la rébellion et des événements connexes. Bénéficiaire de la présente amnistie : les personnes appartenant aux forces dites de défense et de sécurité ou toute autre personne leur ayant prêté main forte ; les forces d'auto-défense ayant agi collectivement ou individuellement et les personnes appartenant aux divers mouvements de l'Organisation de la Résistance Armée (ORA) ».

Outre cette amnistie législative, il y a eu aussi une amnistie réglementaire lors de la deuxième rébellion de 2007 à 2009. C'est le décret du 23 octobre 2009 portant amnistie générale sur tous les faits consécutifs à la rébellion armée de ladite période⁶⁵.

On constate que les différents régimes qui se sont succédé au Niger ont, à diverses périodes, procédé à des mesures d'amnistie, dont il convient à présent de traiter des effets.

2. Les effets de l'amnistie

Contrairement au système juridique français⁶⁶ dont il est l'héritier, le système juridique nigérien ne consacre pas un droit commun de l'amnistie

déchéances subséquentes ; toutefois, elle ne peut donner lieu à restitution des biens confisqués ». Cette amnistie ne couvrirait pas néanmoins les sanctions administratives infligées aux bénéficiaires, puisque l'article 6 dispose que : « L'amnistie ainsi accordée n'entraîne ni la réintégration dans les fonctions, emplois, professions, grades, ni la reconstitution de carrière ».

⁶⁴ Art. 81 : « La loi fixe les règles concernant : la détermination des crimes et délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie [...] ».

⁶⁵ C'est dans le cadre de cette amnistie que prirent fin les poursuites à l'encontre du journaliste Moussa Kaka, correspondant de Radio France internationale et directeur de la radio privée Saraouniya, devenu le symbole du musellement des médias, suite à sa détention entre le 20 septembre 2007 et le 6 octobre 2008 sous l'accusation de « complicité de complot contre l'autorité de l'État », pour ses contacts réguliers avec la faction rebelle touarègue du Mouvement des Nigériens pour la Justice (MNJ).

⁶⁶ En France, c'est l'article 133-9 du Code pénal qui énumère les effets de l'amnistie. Cet article énonce que : « L'amnistie efface les condamnations prononcées. Elle entraîne, sans qu'elle puisse donner lieu à restitution, la remise de toutes les peines. Elle rétablit l'auteur ou le complice de

permettant de cerner ses effets. Il découle de ces dispositions que l'effet de l'amnistie est la prescription de l'action publique. Une analyse comparative permet de tenter d'élaborer un « droit des effets de l'amnistie ». C'est pour toutes ces raisons que les effets de l'amnistie doivent être appréciés à un double point de vue : avant l'intervention d'une décision de justice, et après l'intervention d'une décision de justice.

a) Les effets de l'amnistie avant une décision de condamnation

L'effet principal de l'amnistie avant l'intervention d'une décision de condamnation est donc l'extinction de l'action publique. En d'autres termes, il n'y aura plus de poursuites judiciaires ou celles-ci ne seront pas engagées. Cette extinction de l'action publique (effet de l'amnistie) est d'ordre public, comme le montre une analyse de la jurisprudence française. Dans un premier temps, celle-ci avait estimé que les auteurs des faits amnistiés avaient la possibilité de renoncer au bénéfice de l'amnistie⁶⁷. Puis, la jurisprudence a évolué avec un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation de 1931⁶⁸, qui statue que « l'amnistie n'est pas une faveur individuelle, mais un instrument de paix sociale ». De ce point de vue, il est donc impossible de « refuser l'indulgence législative », et ce, même pour des raisons liées aux droits fondamentaux comme la présomption d'innocence, qui pourrait conduire à vouloir continuer les poursuites, pour prouver son innocence.

Il existe, cependant, une dérogation à ce caractère d'ordre public de l'amnistie. C'est la possibilité de former un recours en révision. Cette dérogation est une exception légale devant, donc, résulter d'une loi, selon le droit français de l'amnistie. Les lois d'amnistie en France reconnaissent, en effet, au condamné amnistié, outre le droit de demander la réhabilitation judiciaire, le droit d'agir en révision⁶⁹. Ce droit se fonde sur le principe selon lequel l'amnistie n'est pas une irresponsabilité : elle suppose, au contraire, une présomption de culpabilité que le bénéficiaire aura tout intérêt à faire lever⁷⁰.

Le caractère d'ordre public de l'amnistie étant donc incontestable, quels sont concrètement ses effets ? Si, aux termes de l'article 6 du Code pénal

l'infraction dans le bénéfice du sursis qui avait pu lui être accordé lors d'une condamnation antérieure ».

⁶⁷ CA Paris, 15 mars 1848, S. 1848.2.63.

⁶⁸ Cass. crim., 10 juin 1931, S. 1931.1. 142.

⁶⁹ V. not. loi du 18 juin 1966, art. 24 ; loi du 30 juin 1969, art. 21 ; loi du 16 juill. 1974, art. 20 ; loi du 4 août 1981, art. 24 ; loi du 20 juill. 1988, art. 25 ; loi du 3 août 1995, art. 22 ; loi du 6 août 2002, art. 17.

⁷⁰ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel*, t. 2, *Procédure pénale*, Paris, Cujas, 5^e éd., n° 957, 2001, p. 1126.

nigérien⁷¹, l'amnistie est une cause d'extinction de l'action publique, deux conséquences majeures en découlent : d'une part, l'absence de toutes poursuites, si elles ne sont pas encore exercées, et toute plainte serait classée sans suite et d'autre part, l'arrêt des poursuites pénales déjà engagées.

Ainsi, dans la première hypothèse, si l'action publique n'a pas été mise en œuvre, l'amnistie empêchera toutes poursuites pénales. Cette situation s'impose à toutes les autorités de mise en œuvre de l'action publique de la chaîne pénale.

Dans la seconde hypothèse, si l'action publique avait déjà été mise en mouvement, l'amnistie mettra fin aux poursuites engagées. Les juridictions devront en tirer les conséquences : ainsi, le juge d'instruction prendra une ordonnance de non-lieu et la juridiction de jugement rendra un jugement de relaxe ou d'acquiescement.

À ce sujet, on peut noter qu'à la suite de l'assassinat, le 9 avril 1999, du général Ibrahim Mainassara Baré, à l'aéroport militaire de Niamey, au moment où il s'apprêtait à effectuer un voyage officiel à l'intérieur du pays, sa famille saisissait le 27 mai 1999 le procureur de la République près le tribunal de première instance de Niamey d'une plainte contre personnes non dénommées, pour assassinat. Il y eut d'abord un classement sans suite de cette plainte, suivant deux avis en date du 14 octobre 1999 par lesquels le procureur de la République a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'engager des poursuites, en raison précisément de l'amnistie des faits, en vertu du décret n° 99-320 promulguant la Constitution de la V^e République. Le 19 novembre 1999, la famille Baré introduisait une plainte avec constitution de partie civile devant le doyen des juges d'instruction de Niamey, lequel a opposé un refus d'informer, par une ordonnance en date du 12 mai 2000.

Ainsi, en définitive, au regard de l'action publique, le fait amnistié doit être considéré comme n'ayant jamais été commis. L'amnistie apparaît donc comme une fin de non-recevoir à la mise en mouvement de l'action publique, et cet obstacle, il faut le répéter, est d'ordre public⁷².

Les effets de l'amnistie diffèrent-ils lorsqu'une décision de justice est intervenue ?

b) Les effets de l'amnistie après une décision de condamnation

Si, avant une décision de condamnation, la conséquence d'une amnistie est l'extinction de l'action publique, après la décision de condamnation,

⁷¹ C'est dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale, intitulé « De l'action publique et de l'action civile », que le législateur nigérien a abordé, de manière incomplète, les effets de l'amnistie : l'article 6 dudit code énonce que : « l'action publique pour l'application de la peine s'éteint par la mort du prévenu, la prescription, l'amnistie, l'abrogation de la loi pénale et la chose jugée ».

⁷² R. MERLE et A. VITU, *op. cit.*, p. 1118.

l'amnistie efface les effets de ladite décision. L'idée d'oubli qu'incarne l'amnistie implique, dans son principe, l'effacement de tous les effets d'une condamnation : privation de liberté, sursis, peines accessoires ou complémentaires⁷³, amendes.

Au Niger, la pratique du droit de l'amnistie révèle que sa principale conséquence⁷⁴ ne fait point de distinction entre les différents éléments de la décision tel qu'énumérés précédemment : c'est toute la décision de condamnation qui tombe ; elle est censée n'avoir jamais existé. La conception nigérienne de l'effacement des effets de la décision de condamnation par l'amnistie fait donc disparaître tous les éléments de condamnation contenus dans la décision judiciaire.

En réalité, l'amnistie intervenue après une décision de justice de condamnation peut avoir plusieurs conséquences sur les effets de cette décision.

D'abord, en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme :

- si la peine amnistiée n'a pas été exécutée, elle ne le sera plus ; la condamnation est effacée, l'incarcération est impossible ;
- si la peine est en cours d'exécution, dès connaissance de la loi d'amnistie, il sera ordonné la levée d'écrou⁷⁵ ;
- les peines accessoires et autres amendes tombent en même temps que la peine principale.

En outre, l'amnistie intervenue après une décision de condamnation peut avoir deux autres conséquences :

- la première est relative au refus d'extradition d'une personne dont les faits, objet de la condamnation, ont été amnistiés au Niger ou par l'État requérant⁷⁶ ;
- la seconde concerne l'inscription des effets de la condamnation au casier judiciaire. En effet, l'article 707 du Code de procédure pénale nigérien dispose que : « sont retirées du casier judiciaire les fiches relatives à des condamnations effacées par une amnistie ou réformées en conformité d'une décision de rectification du casier judiciaire ». L'amnistie fait, de ce point de vue, obstacle à toute mention au casier judiciaire d'un élément de la décision de condamnation objet de l'amnistie.

Au regard de la récidive, si une condamnation amnistiée ne saurait être inscrite au casier judiciaire, il apparaît évident qu'une décision de

⁷³ Telles que la déchéance des droits civiques et politiques.

⁷⁴ L'effacement des effets d'une décision de condamnation.

⁷⁵ Le tribunal correctionnel de Paris ordonna la remise en liberté des indépendantistes antillais arrêtés le 23 juillet 1987, le mercredi 12 juillet 1989, jour même de la publication de la loi d'amnistie (Loi n°89-473 du 10 juil. 1989, *JO* 12 juil. 1989 ; *JCP G*, 1989. I. 3410, chron. Gonnard au *Journal officiel*, *Le Monde*, 14 juil. 1989).

⁷⁶ Art. 649.17 du Code de procédure pénale du Niger (modification introduite avec la loi n° 2016-21 du 16 juin 2016).

condamnation dont les faits ont été amnistiés ne saurait être comptée pour l'avenir comme le premier terme d'une récidive. C'est du moins la position de la jurisprudence française : la peine amnistiée ne sera pas prise en compte pour une majoration de peine en vertu des règles de la récidive⁷⁷ ; de même, il a été jugé que l'arrêt fondé sur une condamnation, dont les faits ont été amnistiés, pour constituer le premier terme de la récidive pour infliger au prévenu le maximum de la peine, doit être cassé⁷⁸.

Les modalités de mise en œuvre de l'amnistie, comme de la grâce, laissent apparaître que, pour ces deux institutions de clémence et de pardon, ces modalités découlent d'un droit défaillant à parfaire dont il faut analyser la portée juridique.

II. L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DE LA GRÂCE ET DE L'AMNISTIE

La pratique de la grâce et de l'amnistie en droit positif nigérien montre que les règles de droit applicables sont laconiques et que le pouvoir discrétionnaire du président de la République s'applique même aux conditions d'exercice de la grâce. Pour toutes ces raisons, le droit de la grâce et de l'amnistie est défaillant au Niger ; d'où la nécessité de formuler des propositions tendant à les parfaire afin d'éviter « une utilisation contestable du droit de grâce⁷⁹ ».

A. – *Le caractère déficient du droit de l'amnistie et de la grâce*

Les raisons du caractère perfectible de ces droits sont multiples et diverses : les unes sont liées à la méconnaissance des droits des victimes en matière d'amnistie et les autres à la forte politisation des mesures de grâce.

1. *Le caractère inachevé du droit de l'amnistie*

La mise en œuvre des mesures d'amnistie fait ressortir, d'une part, l'absence d'une législation d'encadrement déterminant le champ général d'application desdites mesures et, d'autre part, l'impossibilité pour les victimes des faits amnistiés de se voir indemnisées.

⁷⁷ Cass. crim., 26 mars 1909, *Bull. crim.*, n° 195 ; 24 janv. 1920, S. 1920.1.336 ; 21 avr. 1932, *Bull. crim.*, n° 111.

⁷⁸ Cass. crim., 23 mars 1982, *Bull. crim.*, n° 82 ; 20 févr. 1989, *ibid.*, n° 81.

⁷⁹ A. DAYSINE, « Érosion des normes et avenir des institutions états-uniennes », *Revue LISA/LISA e-journal* [En ligne], vol. XVI-n° 2, 2018, mis en ligne le 11 septembre 2018, consulté le 19 septembre 2018. URL : <http://journals.openedition.org/lisa/10001> ; DOI : 10.4000/lisa.10001, p. 9.

a) *L'absence d'un cadre juridique fédérateur*

Actuellement, l'amnistie se fonde sur les dispositions laconiques de l'article 99 de la Constitution nigérienne de 2010 aux termes desquels : « la loi fixe les règles concernant : la détermination des crimes et les délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, la procédure pénale et l'amnistie ».

La conséquence d'une telle consécration aurait dû être l'adoption de lois d'application, pour en déterminer les modalités de mise en œuvre. Ce n'est nullement le cas et ce, pour toutes les amnisties constitutionnalisées⁸⁰, nonobstant les dispositions de l'article 99 sus-évoqué⁸¹. Dans les faits, il y a eu deux lois d'amnistie ciblées, couvrant les putschistes de 1996, 1999 et 2010. Sous ce rapport, rien ne justifiait la consécration constitutionnelle de l'amnistie pour les coups d'État de 1996, 1999 et 2010 puisque les constitutions de 1999 et de 2010 prévoient l'amnistie et renvoient à la loi pour en déterminer les règles. C'est, donc, comme une double consécration constitutionnelle de l'amnistie qui n'était pas nécessaire. Cela illustre le caractère incohérent du droit de l'amnistie et par conséquent son imperfection.

Il faut ajouter à ce « pléonasmе constitutionnel » le défaut de réglementation du champ d'application de l'amnistie au Niger. De plus, l'analyse du droit de l'amnistie laisse apparaître la possibilité d'amnistier toutes les infractions, dans la mesure où aucun texte de loi n'a exclu des infractions de son champ d'application. Cette situation semble d'ailleurs avoir embarrassé la Cour constitutionnelle du Niger : l'analyse de la jurisprudence ne laisse-t-elle pas apparaître ce caractère déficient du droit de l'amnistie ? En effet, dans l'affaire *Ayants droit Maïnassara Baré*, la Cour a statué sur la constitutionnalité de la loi d'amnistie dans deux procédures différentes :

– dans la première procédure, en 2002, le juge constitutionnel avait considéré que l'extension des effets de l'amnistie à des « événements » connexes au coup d'État qui a coûté la vie au président Baré était parfaitement conforme à la Constitution et qu'aucune poursuite ne pouvait en conséquence être engagée contre des personnes présumées ou supposées y avoir pris part ;

– dans la deuxième procédure, en 2010, à la suite du coup d'État du 18 février 2010, le juge constitutionnel nigérien a opéré un revirement, du moins une « distorsion jurisprudentielle⁸² », en déclarant cette fois que les

⁸⁰ Les constitutions de 1999, de 2009 et de 2010 ont toutes accordé une amnistie aux auteurs des coups d'État respectifs de 1996, 1999 et 2010.

⁸¹ On peut justifier cela par la recherche d'une sécurité juridique et judiciaire des auteurs des coups d'État qui sont visés par les dispositions et qui, pendant l'élaboration et l'adoption de ces constitutions, sont aux commandes de l'État.

⁸² « Ces distorsions jurisprudentielles, dont les ayants droit Maïnassara Baré auraient pâti, seraient, du point de vue des requérants, constitutives d'une violation du droit à l'égalité devant la loi puisque le traitement des deux requêtes dans les deux affaires n'a pas été le même ». Cf. la Cour de justice de la CEDAO, arrêt *Hadidjatou Mani Koraou c. État du Niger*.

« événements connexes » au coup d'État ne sauraient être compris dans les actes visés par l'amnistie.

La méconnaissance des droits des victimes des faits amnistiés en est une autre illustration.

b) La méconnaissance des droits des victimes

Le droit de l'amnistie, tel qu'il est mis en œuvre au Niger, ne permet pas l'indemnisation des victimes des faits amnistiés. Ni les consécration constitutionnelles, encore moins les lois adoptées par la suite, n'accordent de possibilité d'indemnisation pour les victimes des faits objets d'amnistie. Seule l'éphémère Constitution (du 18 août 2009) de la VI^e République avait consacré, pour la première fois, le principe de l'indemnisation des « ayants droit des victimes »⁸³.

En réalité, cette avancée n'en avait pas été une, puisque non seulement l'indemnisation ne concernait que les ayants droit des victimes, mais encore ces dispositions n'avaient jamais été mises en œuvre, car la VI^e République n'avait duré que six mois⁸⁴.

Le droit de l'amnistie au Niger est donc caractérisé par son incohérence et ses insuffisances. S'agissant de la grâce, elle est marquée par le risque de sa politisation.

2. Le risque de politisation du droit de faire la grâce

La consécration constitutionnelle du droit de faire la grâce n'a été suivie d'aucun texte législatif susceptible de limiter le pouvoir discrétionnaire du président de la République. En effet, le législateur n'a pas déterminé le champ d'application de la grâce présidentielle, encore moins les modalités de sa mise en œuvre. Tout est donc laissé à la discrétion du président qui, seul, prend les mesures gracieuses et en détermine le contenu, d'autant plus que la mission d'« assistance » dévolue au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans les premières lois déterminant son fonctionnement lui a été retirée⁸⁵.

⁸³ Art. 159 de la Constitution de 2009 : « La loi n° 2000-001 du 24 janvier 2000 portant amnistie relative aux coups d'État du 27 janvier 1996 et du 09 avril 1999, reste en vigueur dans toutes ses dispositions. L'État indemniserà les ayants droit des victimes dans les conditions déterminées par la loi ».

⁸⁴ C'est la République instaurée après le référendum controversé du président Tandja Mamadou du 6 août 2009, ayant conduit à sa chute avec l'intervention de l'armée dirigée par le commandant Djibo Salou. C'est la plus courte république de l'histoire du Niger : d'août 2009 à février 2010.

⁸⁵ Dans les premières moutures de la loi sur le CSM, cette institution avait pour mission d'assister le président de la République en matière de grâce. « Le conseil supérieur de la magistrature est consulté sur les recours concernant l'exécution de la peine capitale. Il donne son avis sur les autres recours en grâce qui lui sont soumis par le président de la République ou par le ministre de la Justice, garde des Sceaux. (Ordonnance n° 93-06 du 15 sept. 1993 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, la Loi n° 94-02 du 11 févr. 1994 et dans

Afin d'illustrer cette tendance à la politisation de l'exercice du droit de la grâce, nous examinerons, d'une part, l'affaire des « bébés importés », et, d'autre part, la prise en compte des récidivistes dans le bénéfice de la grâce.

a) L'affaire des « bébés importés » : une preuve de la politisation de l'exercice de la grâce

Dans le cadre des poursuites, puis de la condamnation de l'ancien président de l'Assemblée nationale, Hama Amadou⁸⁶, et plusieurs autres dans l'affaire dite « des bébés importés »⁸⁷, une décision de la Cour d'appel de Niamey⁸⁸ condamnait certains d'entre eux pour les délits de supposition d'enfant et d'autres pour complicité de supposition d'enfant. Ne souhaitant pas que l'opposant Hama Amadou et ses coprévenus bénéficient de remises gracieuses de peine, l'exécutif nigérien s'est abstenu de prendre tout décret de remise gracieuse de peine, pendant toute la période qu'avait duré la détention des condamnés. Cette abstention a duré plus d'un an⁸⁹, alors même que la tradition est celle de la récurrence des mesures gracieuses, comme nous l'avons démontré ci-haut. En définitive, après cet arrêt de la Cour d'appel de Niamey du 13 mars 2017, c'est seulement en mai 2018 qu'a été signé le premier décret de remise gracieuse des peines post-condamnation de l'opposant Hama Amadou⁹⁰.

Mais, même lorsqu'est intervenu ce décret, il était aisé de constater la volonté politique d'exclure de la grâce certaines catégories spécifiques d'infractions et de condamnés. En effet, il y avait été inséré, pour la première fois, dans un décret portant remise gracieuse de peine, que : « sont exclus du bénéfice de la présente remise, les personnes poursuivies pour délit de supposition d'enfant et complicité dudit délit »⁹¹. Non seulement c'était la

l'Ordonnance n° 99-41 du 23 sept. 1999). Cependant, dans la Loi n° 2011-24 du 25 oct. 2011 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ayant abrogé cette ordonnance, il est stipulé à son article 17 que « le président de la République peut requérir l'avis du Conseil supérieur de la magistrature sur les recours en grâce ». Il s'agit donc d'une faculté laissée encore à la discrétion du président.

⁸⁶ En ce moment, il était le chef de file de l'opposition.

⁸⁷ Ces bébés auraient été « importés » des « usines à bébés » du Nigéria. Le délit de supposition d'enfant était reproché à une vingtaine de prévenus, dont l'ancien président de l'Assemblée nationale, monsieur Hama Amadou, alors devenu un farouche opposant au régime, après avoir quitté la coalition des partis au pouvoir, en août 2013.

⁸⁸ Arrêt n° 31/17 du 13 mars 2017 de la Cour d'appel de Niamey relatif à l'affaire des « bébés importés ».

⁸⁹ Du 13 mars 2017 où était intervenu l'arrêt de condamnation des prévenus de l'affaire des « bébés importés », il a fallu attendre le 23 mai 2018 pour que soit signé un décret de remise des peines.

⁹⁰ Des sources administratives officielles font état d'une volonté d'encadrer la remise gracieuse de peine. Mais en pratique aucune réforme n'a été faite dans le domaine.

⁹¹ V. décret n° 2018-351/PRN/MJ du 23 mai 2018 portant remises gracieuses de peine.

première fois que ce délit figurait dans un décret de grâce, mais encore c'était la première fois que le complice de l'auteur d'un délit s'était vu exclu du bénéfice d'une remise gracieuse de peine. Cela laisse supposer que le caractère discrétionnaire du pouvoir du président de la République d'octroyer la grâce ouvre la voie à une politisation de cette mesure de clémence.

Rappelons qu'en novembre 2015, alors qu'il était candidat à la présidentielle, Hama Amadou fut arrêté à sa descente d'avion dans la même affaire des « bébés importés ». Ses conditions de détention étaient très difficiles. Ce qui a d'ailleurs précipité son évacuation sanitaire vers la France après qu'il s'est vu refuser la possibilité de bénéficier d'une liberté provisoire pour battre campagne alors même qu'il était arrivé au deuxième tour de l'élection présidentielle contre le président Issoufou Mahamadou, en 2016. En novembre 2019, lorsque le climat politique semblait être apaisé, il n'a pas été arrêté à partir de l'aéroport comme la première fois en novembre 2015. Il a même eu le privilège de passer quatre jours dans sa famille (du 14 au 18 novembre 2019) où il a reçu plusieurs personnalités de haut rang de la République dont le ministre de l'Intérieur de l'époque, Bazoum Mohamed. Tous ces éléments sont des signes d'apaisement politique entre le parti au pouvoir et le principal parti d'opposition. Cette fois, c'est le chef de file de l'opposition qui est parti de lui-même à la maison d'arrêt de Filingué pour se faire incarcérer dans l'optique de purger ses huit mois restant de prison. Aussi, pendant son séjour à la maison d'arrêt de Filingué, il bénéficiait cette fois-ci de tous les privilèges d'un détenu politique. La grâce présidentielle était attendue de tous. Contre toute attente, en janvier 2020, soit après deux mois de détention, un premier décret de remise gracieuse de peine a été pris dans le cadre de la commémoration de la fête de la proclamation de l'indépendance du Niger⁹², mais qui ne profitait pas au chef de file de l'opposition puisqu'il maintenait les mêmes conditions dans lesquelles étaient exclues les infractions de supposition et de complicité de supposition d'enfant. Il a fallu attendre mars 2020 pour que le décret n° 2020-269/PRN/MJ en date du 30 mars 2020 soit pris dans le cadre de la lutte contre la propagation du Covid-19⁹³.

Avec ce décret portant remises gracieuses de peine, le président de la République faisait usage de son droit constitutionnel de faire la grâce en accordant des remises de peine à 1540 détenus⁹⁴, et ce, dans le cadre de la

⁹² Fête commémorée tous les 18 décembre.

⁹³ Communiqué du Secrétariat du Gouvernement en date du 30 mars 2020, journal gouvernemental *Le Sahel* n° 9897 du mardi 31 mars 2020, p. 5.

⁹⁴ Un article intitulé « Lutte contre le Coronavirus, le président de la République gracie 1540 détenus dont M. Hama Amadou » a été d'ailleurs consacré à cela dans les colonnes du quotidien gouvernemental *Le Sahel* n° 9897 du mardi 31 mars 2020, p. 5.

lutte contre la prorogation de la pandémie du Coronavirus (Covid-19). Une analyse formelle du décret n° 2020-269 permet de le comprendre aisément.

En effet, jusqu'à l'intervention de ce décret, les remises gracieuses de peine sont formulées à travers l'énumération de conditions générales desdites remises, renvoyant ainsi la mise en œuvre aux présidents des tribunaux d'instance, procureurs de la République et régisseurs des maisons d'arrêt. Cependant, le décret n° 2020-269 énumère de manière nominative les 1540 détenus bénéficiaires des mesures. L'autre particularité de ce décret est l'absence de fixation des conditions permettant d'identifier les bénéficiaires de la remise de peine. En effet, le décret n° 2020-269 ne fixe aucune condition. Ce dernier s'est contenté d'accorder « une remise totale des peines qui restait à subir aux détenus dont les noms suivent »⁹⁵. Il a fallu un communiqué du Secrétariat du Gouvernement en date du 30 mars 2020 pour que des conditions et des exclusions soient présentées aux citoyens⁹⁶. Le communiqué énonce que « le président de la République, chef de l'État, son excellence Issoufou Mahamadou, a décidé d'accorder des remises gracieuses de peine à certains condamnés dont le reste de la peine à subir est inférieur à neuf (9) mois et les personnes âgées de soixante-dix (70) ans. Ces remises individuelles sont également accordées aux personnes vulnérables que sont les femmes, les mineurs et les personnes atteintes de maladies graves ou chroniques⁹⁷ ».

Les paragraphes 3 et 4 dudit communiqué annoncent des exclusions en ces termes : « sont exclues du bénéfice de cette mesure, les personnes condamnées pour des infractions de terrorisme, trafic international de drogue, détournement de deniers publics, atteinte à la sûreté de l'État, crime organisé et toutes autres infractions reconnues particulièrement graves conformément à la politique pénale nationale ».

La première fausse note à ce sujet est qu'aucune de ces conditions et exclusions présentées dans ce communiqué ne se retrouvent dans le décret portant remise en ce sens que tout laisse croire que le communiqué vient en complément du décret. Ainsi, se pose alors la question de la nature juridique du communiqué par rapport au décret. Les conditions et exclusions ainsi présentées dans le communiqué ne disposent pas de base juridique puisqu'un communiqué ne saurait, jamais, compléter un décret. On constate bien que l'affaire « des bébés importés » comme l'insertion des condamnés en situation de récidive justifie le risque de politisation du droit de la grâce.

⁹⁵ Dernier paragraphe du communiqué, p. 1.

⁹⁶ Communiqué du Secrétariat du Gouvernement en date du 30 mars 2020, journal gouvernemental *Le Sahel* n° 9897 du mardi 31 mars 2020, p. 5.

⁹⁷ Premier et deuxième paragraphes du communiqué, p. 1.

b) Le bénéfice de la grâce aux condamnés en état de récidive

À travers la multiplication des décrets de remise gracieuse, à raison donc d'une dizaine par an, il est évident que l'exécutif vise plus que l'exercice de son pouvoir discrétionnaire : l'objectif recherché est de rendre heureuses les familles des condamnés qui constituent l'électorat politique.

Pour atteindre cet objectif, il faut faire recours à la clémence du président de la République à travers l'élargissement de son champ aux condamnés en situation de récidive. L'insertion des condamnés en situation de récidive parmi les bénéficiaires de ces remises est perçue, du moins officiellement, comme un moyen de désengorger les prisons.

Comme l'amnistie, la grâce n'a pas d'encadrement législatif au Niger. La distinction entre grâce individuelle et grâce collective n'existe pas. C'est la grâce collective qui est toujours prononcée à la discrétion du président de la République. La grâce individuelle est quasi-inexistante puisque les textes-mêmes ne font pas la distinction entre ces deux catégories de grâce, à la différence du système juridique français, dont hérite le Niger.

En outre, le droit de la grâce, on l'a dit, n'exclut aucune infraction en dehors des crimes imprescriptibles. Or, la nécessité de protéger les droits fondamentaux exige que les condamnés pour des violations desdits droits ne puissent pas bénéficier de la grâce.

C'est au regard de tout ce qui précède que l'on peut affirmer le caractère imparfait du droit des institutions de pardon et de clémence au Niger. Il est donc impératif d'œuvrer à sa perfection.

B. – La nécessaire perfection du droit de l'amnistie et de la grâce

Le premier écueil du droit de l'amnistie réside dans l'absence d'une législation cadre déterminant les conditions et les modalités de mise en œuvre de la mesure d'amnistie. Comme développé plus haut, le droit d'amnistie a été mis en œuvre de manière éparse. Pour chaque cas, des règles appropriées ont été appliquées. Certains faits ont été amnistiés sur la base de consécration constitutionnelles et l'amnistie a été mise en œuvre à travers l'adoption de dispositions législatives et réglementaires.

C'est pourquoi, dans le cadre de la recherche d'une perfection du droit de l'amnistie et de la grâce, l'on peut d'abord préconiser une refonte du droit de ces deux institutions de clémence et de pardon par un meilleur encadrement normatif, et ensuite plaider pour la prise en compte des intérêts des victimes des faits amnistiés, par la consécration de leur droit à une indemnisation.

1. *L'indispensable refonte du droit de l'amnistie et de la grâce*

Le droit de la grâce et de l'amnistie doit répondre à certaines exigences qui en feront un véritable levier pour le désengorgement des établissements pénitentiaires, mais aussi pour l'atteinte des objectifs humanitaires de ces mesures.

L'amélioration de la mise en œuvre de l'amnistie et de la grâce passe nécessairement par le renforcement du droit sur lequel elles sont fondées afin de rendre plus objectif le recours à ces institutions de clémence et de pardon.

a) *L'encadrement du droit de l'amnistie*

Comme nous l'avons analysé ci-haut, la consécration constitutionnelle de l'amnistie laisse apparaître l'absence d'une réglementation fédératrice dudit droit. C'est pourquoi il faut adopter une « loi-cadre ». Cette loi déterminera les principes généraux de l'amnistie sur lesquels devront se fonder toutes les autres normes relatives à l'amnistie. La loi-cadre définira l'amnistie au sens de la législation nigérienne, surtout lorsque l'on sait que cette notion manque de définition même en droit international⁹⁸.

Aussi, la recherche d'une perfection du droit d'amnistie exige-t-elle l'amélioration des règles de fond. En effet, outre qu'elle devra fédérer le champ d'application des amnisties, la loi-cadre sur l'amnistie devra aussi respecter les normes du droit international humanitaire (DIH), en opérant des exclusions.

Le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève, relatif aux conflits armés non internationaux (CANI), prévoit notamment en son article 6, paragraphe 5, qu'« [à] la cessation des hostilités, les autorités au pouvoir s'efforceront d'accorder la plus large amnistie possible aux personnes qui auront pris part au conflit armé ou qui auront été privées de liberté pour des motifs en relation avec le conflit armé, qu'elles soient internées ou détenues⁹⁹ ».

Il importe cependant de préciser que le DIH coutumier exclut du bénéfice de l'amnistie les personnes qui, dans le cadre d'un CANI, sont soupçonnées ou accusées de crimes de guerre ou celles qui ont été condamnées pour de tels crimes¹⁰⁰. Ainsi, dans la mesure où les crimes de guerre, les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité sont prévus et réprimés par le Code pénal nigérien, la refonte du droit de l'amnistie, assortie de l'élaboration d'une « loi-cadre », doit prendre en compte cette exigence du droit international

⁹⁸ Cf. CICR, selon lequel « il n'existe pas de définition juridique de l'amnistie en droit international » : CICR : « L'amnistie au regard du droit international humanitaire : objectifs et champ d'application », oct. 2017 [file:///C:/Users/user/Desktop/amnesties_and_ihl_fr%20(1).pdf].

⁹⁹ V. la Règle 159 de l'étude du CICR sur le DIH coutumier.

¹⁰⁰ *Idem*.

humanitaire pour exclure du champ de l'amnistie les crimes sus-énumérés¹⁰¹. Or, en l'état actuel de la législation nigérienne, tout laisse croire qu'il peut y avoir des amnisties au profit de personnes condamnées pour lesdits crimes.

À côté de ces crimes internationaux, la loi-cadre sur l'amnistie doit exclure certaines infractions comme la torture¹⁰², l'esclavage et les pratiques assimilées, les infractions liées au changement anticonstitutionnel de gouvernement et d'autres infractions relevant du noyau dur des règles du droit international des droits de l'homme afin de se conformer à l'opinion développée de plus en plus par les organes nationaux et internationaux de défense et de protection des droits humains¹⁰³.

En tout cas, plusieurs États en ont déjà tiré les conséquences, en excluant expressément du champ d'application des amnisties les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre au regard du droit international¹⁰⁴.

b) La mise en place d'un « droit assis » de la grâce

L'adoption d'une loi déterminant son champ d'application reste la priorité. Celle-ci devra notamment faire une claire distinction entre la grâce individuelle et la grâce collective¹⁰⁵. Cela aura non seulement le mérite de permettre aux condamnés de solliciter, de leur propre initiative, la grâce, mais aussi et surtout d'encadrer le pouvoir sans aucune limite du président de la République en matière de grâce, par l'exclusion de certaines infractions comme celles suggérées en matière d'amnistie.

Mais, pour « être en phase » avec les normes internationales, l'amnistie doit, au moins, prévoir l'indemnisation des victimes.

¹⁰¹ CICR, « L'amnistie au regard du droit international humanitaire : objectifs et champ d'application », étude d'octobre 2017, p. 2.

¹⁰² Le jugement rendu par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire *Le Procureur c. Anto Furundžija* (1998), qui traitait d'actes de torture constitutifs de crimes de guerre, a souligné qu'une amnistie accordée pour des crimes dont l'interdiction a valeur de *jus cogens* était nulle et non avenue.

¹⁰³ Dans ses résolutions 2002/79 du 25 avril 2002 et 2003/72 du 25 avril 2003, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a souligné « qu'il ne devrait pas y avoir d'amnistie en faveur des auteurs de violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire qui constituent de graves violations et invite instamment les États à agir conformément à leurs obligations en vertu du droit international ».

¹⁰⁴ V. la Loi n° 2003-309 du 8 août 2003, Côte d'Ivoire ; la Loi n° 08-020 du 13 oct. 2008, République centrafricaine ; la Loi n° 014/006 du 11 févr. 2014, République démocratique du Congo ; et la Loi 1820 du 30 déc. 2016, Colombie.

¹⁰⁵ En France par exemple, la grâce collective, qui consiste en une remise de peine accordée à certaines catégories de détenus, utilisée pour désengorger les établissements pénitentiaires, a été supprimée à travers la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

2. La prise en compte des intérêts des victimes

Le droit d'amnistie, tel que pratiqué au Niger, ne prend pas en compte l'indemnisation des victimes. C'est pourquoi, sa refonte – dont le bien-fondé n'est plus discutable – doit consacrer l'indemnisation des victimes des faits amnistiés.

Cette idée est, du reste, conforme à la jurisprudence de la Cour de justice de la CEDEAO et de celle de plusieurs juridictions et organes au niveau international.

a) Les raisons tirées du droit sous-régional et régional

Il sera analysé successivement les raisons tirées de la jurisprudence de la CEDEAO et celle de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

a) 1. La jurisprudence de la Cour de justice de la CEDEAO

L'argumentaire pour un droit d'amnistie accordant une indemnisation aux victimes provient en premier lieu de la jurisprudence de la Cour de justice de la CEDEAO. En effet, dans l'affaire des *Ayants droit Mainassara Baré*, la Cour a affirmé qu'elle « ne saurait partager une conception aussi tyrannique des effets d'une mesure d'amnistie ». Au surplus, elle rappelle avoir eu, dans le passé, à se pencher, s'agissant du même État – le Niger –, sur la portée d'une telle loi. En effet, dans l'affaire *Sidi Amar Ibrahim et autres contre République du Niger*¹⁰⁶, elle avait eu à apprécier les effets de l'ordonnance n° 2009-19 du 23 octobre 2009 portant amnistie pour des faits ayant eu lieu entre 2005 et 2009. Si elle avait pris acte de l'existence de cette ordonnance et accepté la décision prise par les autorités nigériennes d'écarter toute poursuite judiciaire relativement aux faits en cause, elle avait cependant énoncé l'inefficacité d'une loi d'amnistie en cas de « violations graves et massives des droits fondamentaux de l'homme »¹⁰⁷.

La Cour considère « aujourd'hui qu'il convient d'élever les exigences, de hisser le niveau d'acceptabilité d'une loi d'amnistie. Les lois d'amnistie ne sauraient constituer un voilage forcené du passé, une fin de non-recevoir péremptoirement opposée à toute entreprise légitimement curieuse de connaître la vérité ».

Ainsi, à en croire la Cour, « la loi d'amnistie laisse intact le droit à la vérité des victimes, droit d'autant plus important qu'il est, dans le cas présent, porté par des personnes qui entretenaient avec la victime des liens affectifs particuliers ». Et la Cour de poursuivre que « la famille Mainassara Baré n'a

¹⁰⁶ Arrêt du 8 février 2011.

¹⁰⁷ § 51. 53.

vu aucune de ses multiples demandes d'enquête prise en compte », avant de déplorer que « sa douleur et son désir de savoir, qui sont ceux de n'importe quelle autre victime dans des conditions similaires, n'aient pas été correctement traités ».

a) 2. Les raisons tirées des travaux de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

La Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a également eu l'opportunité, par deux fois au moins, de se prononcer sur la portée des lois d'amnistie adoptées par des États parties à la CADHP :

Dans sa décision 246/2002, *Mouvement ivoirien des droits de l'homme contre Côte d'Ivoire*, elle a considéré « qu'en accordant une immunité totale et pleine de poursuite qui a hypothéqué l'accès à tout recours qui aurait pu être disponible aux victimes pour revendiquer leurs droits et sans mettre en place des mécanismes législatifs ou institutionnels alternatifs garantissant que les auteurs des atrocités alléguées soient punis et que les victimes des violations soient dûment indemnisées ou se voient accorder d'autres possibilités de recherche d'un recours efficace, l'État défendeur n'a pas seulement empêché les victimes de rechercher réparation, mais a également encouragé l'impunité [...]. L'octroi d'une amnistie absolvant les auteurs de violations de droits de l'homme de toute responsabilité constitue une violation du droit des victimes à un recours efficace ».

Aussi, dans l'affaire *Zimbabwe Human Rights ONG Forum contre Zimbabwe*, la Commission a déclaré qu'« en adoptant l'ordonnance de clémence n° 1 de 2000, interdisant les poursuites et libérant les auteurs de « crimes à motivation politique », l'État n'a pas seulement encouragé l'impunité mais a, en fait, hypothéqué toute possibilité disponible d'investigation sur les violations alléguées des droits de l'homme et a empêché les victimes [...] de rechercher un recours efficace et une indemnisation¹⁰⁸ ».

b) *Les organes du système des Nations Unies*

L'Assemblée générale des Nations Unies : c'est l'organe du système des Nations Unies doté de la plus grande représentativité. Dans une riche pléthore de résolutions, elle a, à plusieurs reprises, exprimé son avis contraire aux différentes formes d'impunité¹⁰⁹. Contrairement à une opinion répandue, « la valeur de ces résolutions ne doit pas être sous-estimée. Comme la Cour internationale de Justice a eu la possibilité de le faire remarquer (même si les résolutions de l'Assemblée générale n'engagent pas les États de manière

¹⁰⁸ Communication 2545/2002.

¹⁰⁹ V. AG Rés. 44/159, 15 déc. 1989. Et cf. aussi AG Rés. 47/132, 18 déc. 1992.

contraignante), ces résolutions reflètent l'esprit dominant en faveur de l'identification de la règle coutumière¹¹⁰ ».

Le Secrétaire général de l'ONU : à travers les rapports qu'il élabore, le Secrétaire général de l'ONU s'est prononcé sur la prise en compte des intérêts des victimes en cas d'amnistie. Les rapports soulignent généralement la nécessité de la lutte contre l'impunité et contiennent des recommandations formulées à l'attention du Conseil de Sécurité. Il convient de rappeler que, dans l'un de ses récents rapports dédiés à la problématique de la justice transitionnelle, il affirme clairement qu'il « n'est possible de consolider la paix dans la période qui suit immédiatement la fin d'un conflit, et de préserver durablement, que si la population est assurée d'obtenir réparation à travers un système légitime de règlement des différends et d'administration équitable de la justice »¹¹¹.

Le Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'ONU : il « emboîte le pas » au Secrétaire général en ces termes : « les amnisties qui exonèrent de sanctions pénales les auteurs de crimes odieux dans l'espoir d'obtenir la paix ont souvent manqué leur objectif et ont au contraire engagé leurs bénéficiaires à récidiver [...] »¹¹².

c) La Cour interaméricaine des Droits de l'Homme

La Cour interaméricaine des Droits de l'Homme a déjà en 2001 jugé que les lois d'amnistie empêchent les victimes d'être entendues par un juge¹¹³ et violent, par conséquent, le droit à un procès équitable.

C'est dans l'affaire *Gomes Lund c. Brésil*¹¹⁴ que la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme a statué que les lois d'amnistie violaient le Pacte de San José dans la mesure où « elles interdisent toute investigation sur des violations graves des droits de l'homme et toute sanction de leurs auteurs et qu'elles entravent en conséquence le droit des victimes et de leurs familles à connaître la vérité sur ce qui s'est passé et à obtenir une réparation correspondante, empêchant ainsi la justice de faire pleinement, effectivement et en temps utile son travail dans les affaires pertinentes¹¹⁵ ».

C'est au regard de tout ce qui précède que nous suggérons que l'intérêt des victimes soit désormais pris en compte. Dans tous les cas, il est impératif

¹¹⁰ CIJ, *Avis consultatif sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juil. 1996, § 70.

¹¹¹ Cf. le Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, intitulé : « Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit », S/2004/616, 3 août 2004, § 2.

¹¹² Cité par la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, aff. *Gelman c. Uruguay*, arrêt du 24 févr. 2011 - « fond et réparations », § 199.

¹¹³ Affaire des *Barrios Altos v. Pérou*, arrêt du 14 mars 2001, Série C n° 75, § 41 et 42.

¹¹⁴ Arrêt du 24 nov. 2010, exceptions préliminaires, fond, réparations et frais.

¹¹⁵ § 226.

d'intégrer, dans les lois d'amnistie, l'indemnisation des victimes, dans l'intérêt bien compris du retour de la paix et de la réconciliation.