

REGIME SEMI PRESIDENTIEL ET SEPARATION DES POUVOIRS :

Retour sur un appariement classique à la lumière de l'expérience constitutionnelle du Niger

Moussa ZAKI
Université Gaston BERGER
Saint-Louis, Sénégal

En disposant que « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution* », l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a incontestablement consacré une évolution dynamique et inédite de la notion de Constitution.

Initialement en effet, deux acceptions successives s'attachaient au terme de « Constitution ».

La première emprunte au sens commun. Elle est issue d'une théorie descriptive. Introduite par Aristote et Cicéron puis reprise par Montesquieu, elle perçoit dans le terme de « constitution » l'idée d'organisation, de structuration d'une société ou d'un corps¹. Pour l'auteur de « *L'esprit des lois* » plus particulièrement, le terme désigne « *l'ordre fondamental d'un Etat, le mode d'existence politique d'une nation ou d'un peuple* »², c'est-à-dire la manière dont ils sont organisés.

La deuxième assimile la Constitution à un ensemble de règles fondamentales qui président au fonctionnement de la société politique³. Issue d'une approche normative, elle attache à la notion de Constitution un corps de règles juridiques spécifiques applicables à l'Etat et distinctes des règles qui régissent les rapports entre particuliers. Définissant le statut du pouvoir dans l'Etat, la Constitution acquiert dès lors pour fonction l'organisation du pouvoir politique. Elle devient de ce fait « *une norme par laquelle une nation définit son régime politique* »⁴.

¹ Suivant cette acception, on dirait que la constitution du corps humain ce sont, anatomiquement et physiologiquement, la tête, le tronc et les membres.

² Voir P. Esplugas, C. Euzet, S. Mouton, J. Viguié ; Droit constitutionnel, 5^{ème} Ed. Ellipse, 2010, p. 62.

³ Distinctes ainsi des lois ordinaires, celles qui réglementent les rapports entre particuliers. Selon S. Mouton, « cette distinction s'enracinera dans l'histoire. Au Moyen-âge et jusqu'au XVII^{ème} siècle, cette distinction sert de justification aux théories qui tentent de limiter les pouvoirs des princes et des gouvernements, en Angleterre d'abord, en France ensuite et dans le reste de l'Europe », op. cit.

⁴ Idem.

Plus tard d'autres distinctions apparaîtront : distinction entre Constitution politique et Constitution sociale⁵, entre Constitution formelle et Constitution matérielle, entre Constitution écrite et Constitution coutumière.

Avec la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen naît donc une conception moderne de la notion de Constitution à travers deux fonctions essentielles : d'une part la protection des droits naturels et imprescriptibles du citoyen, d'autre part l'organisation du régime politique d'après un principe de séparation des pouvoirs. Il y a cependant entre régime politique et séparation des pouvoirs des rapports spécifiques qui dépendent de l'organisation et de la distribution du pouvoir dans l'Etat.

La notion de régime politique peut être appréhendée dans deux sens. Dans un sens large, elle englobe tous les éléments qui jouent un rôle important dans la vie politique, notamment les rapports socio-économiques et le système des partis. Dans un sens plus strict elle se focalise sur la forme de gouvernement⁶ et se structure autour du cadre institutionnel et juridique défini par la Constitution. Selon Giuseppe de Vergottini, « *on entend conventionnellement par « régime politique » l'ensemble des éléments qui caractérisent globalement une forme d'organisation avec une référence particulière aux principes-valeurs et aux fins qui sont assignées à l'action des organes constitutionnels* »⁷. Pour Georges Burdeau, « *un régime politique ne peut être défini que comme la combinaison de trois éléments : le fondement du pouvoir, son mode d'exercice, et les fins qu'il poursuit* »⁸. Ainsi furent classifiés les régimes politiques sur la base de critères élaborés par la doctrine.

Cette classification des régimes politiques est relative et aléatoire, et reste largement conventionnelle. Pour certains auteurs, « *la meilleure méthode pour aborder la classification des régimes politiques est peut-être de s'en tenir à l'opinion du profane pour*

⁵ Maurice Hauriou estime en effet que « *dans l'Etat il existe une « constitution politique ». Elle est le texte relatif à la définition, l'organisation et les modes de dévolution du pouvoir politique. Mais au-dessus d'elle, il existe une deuxième constitution, « la constitution sociale » qui contient les principes fondamentaux, permanents du régime politique* » et que le Doyen de Toulouse voyait dans la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

⁶ Par forme de gouvernement « on entend l'ensemble des outils créés pour atteindre les objectifs étatiques, et donc les éléments qui concernent la désignation des titulaires et l'exercice des fonctions attribuées aux organes constitutionnels ». Sur cette question voir Giuseppe de Vergottini, régimes politiques, in traité international de justice constitutionnelle, Paris Dalloz2012, pp.113-157. L'auteur précise que « toute forme de gouvernement est encadrée par un régime politique plus large qui la conditionne ».

⁷ Idem, p. 126. L'auteur précise que « *dans cette définition entrent notamment les principes qui caractérisent le système économique et le système politique, y compris le régime des partis politiques et la législation électorale, qui touche de près au fonctionnement des organes constitutionnels* ».

⁸ Francis Hamon, « la théorie des régimes politiques dans l'œuvre de Georges Burdeau », In Bernard Chantebout (études coordonnées par), « Le pouvoir et l'Etat dans l'œuvre de Georges Burdeau » Paris Economica, 1993, p. 64.

*laquelle deux grandes formes politiques se partagent le monde : les régimes autoritaires et les régimes démocratiques »*⁹. En tout état de cause cette classification est intimement liée à celle de forme de gouvernement et repose sur l'agencement institutionnel et fonctionnel des organes de l'Etat. Elle est plus souvent fondée sur les modes de distribution du pouvoir dans l'Etat et « *consiste à opposer les formes de gouvernement qui tendent à réaliser un équilibre entre les pouvoirs par la répartition de ceux-ci entre les différents organes de l'Etat et celles qui opèrent une confusion des pouvoirs au profit d'un organe prééminent* »¹⁰. On distingue essentiellement la démocratie et l'autocratie qui constituent des dénominateurs alternatifs des différents régimes politiques.

La doctrine relève à cet égard que « *pendant longtemps la classification des régimes politiques était dominée par des questions de technique constitutionnelle et reposait principalement sur la comparaison entre le modèle européen et le modèle nord américain c'est-à-dire sur l'opposition des régimes de type parlementaire et des régimes de type présidentiel* »¹¹ dont la distinction repose sur la dualité fonctionnelle que constituent l'Exécutif et le législatif : « *selon le mode de désignation des organes titulaires de ces deux fonctions, et selon la manière dont sont organisés leurs rapports, le système est classé dans la famille parlementaire ou dans la famille présidentielle* »¹². Aujourd'hui cependant, cette distinction ne suffit plus à rendre compte de la réalité. L'évolution des systèmes constitutionnels combinée aux pratiques politiques a donné naissance à d'autres types de régimes. Sont notamment évoqués le régime semi-présidentiel institué par la Constitution française du 04 octobre 1958¹³, les régimes politiques latino américains¹⁴ et les régimes politiques africains¹⁵ que la doctrine a qualifiés de régimes présidentialistes, « *notion (...) forgée pour désigner une altération du régime « présidentiel », américain notamment, (...) déformation qui va consister concrètement en une « hypertrophie » du pouvoir du chef de l'Etat dans le système politique* »¹⁶. Il existe cependant plusieurs expériences

⁹ Georges Burdeau cité par Francis Hamon op. cit. p. 65.

¹⁰ Giuseppe de Vergottini, op. cit.

¹¹ Idem

¹² Francis Hamon, op. cit. p. 61.

¹³ Qui en est l'exemple historique à partir duquel se sont développés d'autres expériences constitutionnelles, spécifiquement en Afrique noire francophone.

¹⁴ Qui ont ensuite évolué vers ce que la doctrine politiste a qualifié de régime de pronunciamiento, c'est-à-dire des régimes où l'armée, souvent sans prendre officiellement le pouvoir, exerce la réalité du pouvoir en contrôlant, voire en dictant les règles du jeu politique.

¹⁵ Qui ont également évolué vers des régimes de dictature militaire née de coups d'Etat à répétition.

¹⁶ Alioune Sall, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », Nouvelles annales africaines, n°2, 2008, p. 212.

constitutionnelles qui pourraient enrichir les définitions et l'éventail des comparaisons. En effet pour la doctrine du droit constitutionnel, « *il est rare que le prototype, qui fait office de guide pour la définition des critères de classification suffise à la construction du système de classification lui-même et celui-ci devra être modifié et enrichi en tenant compte des connaissances provenant de l'examen de multiples réalités historiques* »¹⁷.

La classification des régimes politiques est indissociable de la doctrine de la séparation des pouvoirs qui énonce que le pouvoir est scindé en trois grandes fonctions dans l'Etat : celle de faire les lois, celle de les exécuter et celle de rendre les décisions de justice. Pour éviter une confusion attentatoire à la liberté, ces fonctions doivent être exercées par trois autorités différentes. L'idée d'une séparation entre les fonctions législative, exécutive et judiciaire et d'une nécessaire collaboration entre elles, se trouve au cœur de la doctrine développée par Montesquieu dans « *L'esprit des lois* »¹⁸. C'est de l'expérience anglaise qu'il déduira un ensemble de principes qui seront repris et développés plus tard par les constituants américains puis français à la fin du XVIII^{ème} siècle¹⁹. Partant du constat que depuis l'Antiquité, tous les régimes politiques sont inéluctablement victimes d'une dégénérescence en raison de la concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule autorité, l'auteur propose « *de trouver une « recette institutionnelle » qui évite que le pouvoir établi pour le bien commun ne dégénère en un absolutisme attentatoire à la liberté politique* »²⁰.

C'est une théorie controversée. Pour certains auteurs la doctrine de Montesquieu « *comporte au moins trois thèses différentes (bien que compatibles entre elles) : chacune desquelles est en général appelée séparation des pouvoirs, alors que cette dénomination ne convient qu'à la troisième : la première thèse (...) appelée « distinction des pouvoirs » est une théorie (descriptive) des fonctions étatiques : légiférer, exécuter et juger. La deuxième et la troisième (...) appelées « balance des pouvoirs » et « séparation des pouvoirs au sens propre », sont, à l'opposé, des doctrines (prescriptives), potentiellement alternatives, concernant la distribution de ces fonctions à des organes différents : doctrines qui se caractérisent, la deuxième par le refus, la troisième, par l'acceptation des critères de spécialisation et d'indépendance des organes dans l'exercice de leurs fonctions*

¹⁷ Giuseppe de Vergottini, op. cit, p. 129.

¹⁸ En réalité la théorie remonte à Aristote, Polybe et Cicéron.

¹⁹ Deux expériences singulières, les constituants nord-américains tenant, compte du contexte de leur Etat fédéral, ont consacré une séparation dite rigide des pouvoirs ayant conduit au régime présidentiel alors que le constituant français de 1958 a mis en place un système de séparation dite souple des pouvoirs qui a donné naissance au régime semi présidentiel.

²⁰ Stéphane Mouton, op. cit. p. 170.

respectives »²¹. La fin recherchée était la liberté politique à travers un gouvernement mixte et modéré²². Toutefois, insistent ces auteurs, « *les moyens pour réaliser cette fin sont (...) au nombre de deux : balance des pouvoirs pour les organes législatif et exécutif, ni spécialisés ni indépendants dans l'exercice de leurs fonctions : séparation des pouvoirs au sens propre pour l'organe judiciaire, spécialisé et indépendant dans l'exercice de ses fonctions* »²³.

En tout état de cause, il y a entre séparation des pouvoirs et régime politique une unité de destin, en ce sens que le mode d'organisation, d'aménagement de l'un donne à l'autre sa véritable nature au regard des classifications doctrinales. Ainsi, selon que les pouvoirs sont séparés de façon souple ou rigide, selon que la Constitution aménage des espaces de dialogue et d'échange plus ou moins larges entre les pouvoirs, on se trouverait en présence d'un régime parlementaire ou d'un régime présidentiel.

Il ressort des critères de classification des régimes politiques que le régime semi présidentiel, à l'instar du régime parlementaire, se caractérise essentiellement par des mécanismes de freins et de contrepoids mais également de collaboration entre pouvoirs exécutif et législatif. C'est un régime de séparation dite souple des pouvoirs dont les mécanismes débouchent sur un équilibre bénéfique pour la marche de l'Etat et la protection des droits des citoyens. Néanmoins, s'il se rapproche du régime parlementaire, il se situe à l'intersection de ce dernier et du régime présidentiel. Ses caractéristiques principales sont un Président de la République élu au suffrage universel direct et politiquement irresponsable (ce qui le rapproche du régime présidentiel), et un Gouvernement responsable à la fois devant le Président de la République et le Parlement. C'est la Constitution française du 04 octobre 1958 qui en est le modèle historique. Cette expérience a été suivie par les Etats d'Afrique noire francophone²⁴.

Dans la présente contribution nous envisagerons le régime semi-présidentiel à partir des critères de distinction élaborés par la doctrine constitutionnelle en nous focalisant toutefois sur l'expérience du Niger. Le pays a en effet connu plusieurs expériences constitutionnelles avec une préférence marquée pour le régime semi présidentiel. Ici, deux questions

²¹ Mauro Barbéris, « la séparation des pouvoirs » In Michel Troper et Dominique Chagnauaud (Sous la direction de), « Traité international de droit constitutionnel », Paris Dalloz, 2012, p. 710.

²² Ce qui aboutit à l'idée, développée plus tard par Machiavel, des effets bénéfiques du conflit politique sur les droits et libertés des individus.

²³ Mauro Barbéris, op. cit. pp. 711-712.

²⁴ Même si l'on assiste actuellement à une quasi généralisation du régime présidentiel comme c'est le cas au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Congo.

essentielles se posent. La première est de savoir qu'est-ce qui, dans le schéma institutionnel du régime semi présidentiel, exerce une telle influence sur le constituant nigérien ? La deuxième a trait à la pratique : nous l'envisagerons au regard des mécanismes concrets du fonctionnement des institutions et du principe de la séparation des pouvoirs tels qu'ils résultent de la mise en œuvre des constitutions de la IIIème République qui couvre la période allant du 22 janvier 1993 au 20 mai 1996, de la Vème République qui court du 09 août 1999 au 09 février 2010 et de la VIIème République promulguée le 25 novembre 2010.

A l'analyse il s'avère que si le dispositif institutionnel est formellement séduisant (I), dans la pratique le schéma constitutionnel est souvent parasité par les fortunes du système politique. De fait, dans un contexte pluraliste caractérisé par la compétition électorale en vue de la conquête et de la conservation du pouvoir, plusieurs aléas limitent le fonctionnement normal du régime (II).

I – Un dispositif institutionnel formellement séduisant

La Constitution pose les règles juridiques relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs. L'appréciation d'un régime politique suppose qu'on l'envisage sous une double grille de lecture : d'un point de vue statique, c'est-à-dire au regard du schéma institutionnel, et d'un point de vue dynamique, en considérant le fonctionnement des mécanismes issus du dispositif mis en place tel qu'il est organisé par la Constitution. L'attelage institutionnel que postule la séparation souple des pouvoirs propre au régime semi présidentiel tel qu'il découle de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 est le résultat d'un choix réfléchi en fonction de contingences historiques et politiques. L'attrait exercé par ce régime politique sur le constituant nigérien est double : d'abord en raison de l'équilibre organique des pouvoirs qu'il postule (A), puis au regard de la collaboration fonctionnelle qu'il institue entre les pouvoirs de gouvernement (B).

A – Le point de vue statique : la recherche de l'équilibre entre les pouvoirs

Il convient d'étudier la spécificité du régime semi présidentiel au regard de sa comparaison avec les autres régimes politiques (1) avant de faire la genèse de son choix dans le contexte du Niger (2).

1 – Les avantages comparatifs du régime semi présidentiel

Dans son interprétation, le principe de la séparation des pouvoirs signifie que les trois fonctions qui découlent de la distinction des pouvoirs doivent être exercées par trois

autorités différentes. Il signifie également, selon la conception même de Montesquieu²⁵, que les pouvoirs de gouvernement, l'exécutif et le législatif, « *disposent d'une place privilégiée qui leur octroie la faculté de statuer et celle de s'empêcher mutuellement* »²⁶. Cette faculté de s'empêcher mutuellement induit un équilibre dynamique entre les deux pouvoirs, chacun disposant de compétences spécifiques dont l'exercice est arbitré par l'autorité judiciaire qui en assure le respect. Cette tâche est dévolue au juge constitutionnel.

Comparé aux régimes politiques dont il constitue la synthèse, le régime semi présidentiel présente des avantages au regard des exigences de la forme de gouvernement démocratique et de la protection des droits fondamentaux et des libertés du citoyen.

La séparation rigide qui caractérise le régime présidentiel se traduit par une indépendance des pouvoirs exécutif et législatif, chacun détenant le monopole de la fonction que la Constitution lui réserve. En outre aux Etats-Unis, prototype du régime présidentiel, issus d'une même source de légitimité le Congrès et le Président de la République ne peuvent mutuellement se révoquer. En dehors de la procédure d'impeachment destinée à sanctionner un comportement pénalement répréhensible du Président, le Congrès ne peut destituer ce dernier, qui ne peut à son tour renvoyer les parlementaires devant les électeurs par une dissolution du Congrès. En effet « *la Constitution américaine ne connaît ni la responsabilité politique du Président ou de ses ministres devant le Congrès, ni la dissolution de ce dernier* »²⁷. Ainsi, en l'absence de disposition préconisant le recours direct au peuple pour trancher les conflits éventuels de légitimité politique entre le Président et le Congrès, le système court le risque d'un blocage des institutions et d'un enracinement dans la crise.

En régime parlementaire la Constitution institue des mécanismes de collaboration entre les pouvoirs tout en dotant chacun de moyens de nature à freiner les ardeurs de l'autre. Il est ainsi, théoriquement, présenté comme un régime d'équilibre des pouvoirs. En cela il se rapproche du régime semi présidentiel et la doctrine souvent les assimile. L'exécutif, représenté par un Premier ministre, est issu de la majorité parlementaire c'est-à-dire d'un mode de suffrage indirect qui se déroule au sein du Parlement. Cette caractéristique est, et l'histoire constitutionnelle l'a démontré, de nature à favoriser l'émergence du régime dit d'Assemblée qui constitue la principale pathologie du régime parlementaire. Détenant seuls

²⁵ « Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est, en quelque façon, nulle » note l'auteur de « *L'esprit des lois* », in Laurence Baghestani, *Fiches de droit constitutionnel*, Ellipses, 2010, p. 34.

²⁶ *Idem*, p. 34.

²⁷ Pierre Esplugas et aii, « *Droit constitutionnel* », *op. cit.* p.167.

la légitimité populaire suite à leur élection au suffrage universel direct, les parlementaires deviennent pour le gouvernement la seule source de légitimité. Forts de leur pouvoir, ils font et défont les ministres, ce qui aboutit à une instabilité politique chronique telle que l'ont vécue la France sous les IIème et IVème Républiques, l'Italie, voire l'Allemagne où la rationalisation du parlementarisme a généré un mécanisme inédit destiné à encadrer la toute-puissance du Parlement : la « défiance constructive », mécanisme en vertu duquel lorsque le Bundestag renverse le chancelier il doit être en mesure de lui trouver un successeur. Même en pareil cas il est aisé d'entrevoir les manœuvres politiques potentielles qui pourraient se faire au détriment de la volonté populaire. Ce type de régime politique comporte potentiellement les germes d'une activité partisane anarchique caractérisée par la valse des alliances politiques.

Entre ces deux types, le régime semi présidentiel réalise un équilibre plus rationnel en réunissant ce qui fait, sur le plan démocratique, les avantages des régimes présidentiel et parlementaire : un Président de la République et des parlementaires, tous élus au suffrage universel direct. Il se caractérise également par un Exécutif bicéphale, c'est-à-dire d'une part un Président de la République, d'autre part un Gouvernement issu de la majorité parlementaire. Le Président de la République, contrairement au Gouvernement, est politiquement irresponsable devant le Parlement. L'équilibre organique des pouvoirs s'adosse essentiellement sur deux principes : d'un côté le principe de la responsabilité gouvernementale, de l'autre le droit de dissolution.

Le principe de la responsabilité gouvernementale signifie que le Gouvernement est responsable devant le Parlement²⁸. Il trouve son origine dans la procédure dite d'impeachment, caractéristique du régime parlementaire britannique²⁹. La mise en jeu de cette responsabilité passe par deux canaux : le premier est à l'initiative du Parlement, le deuxième reste une prérogative du Gouvernement. Il s'agit respectivement de la motion de censure et de la question de confiance.

²⁸ L'origine du principe de la responsabilité gouvernementale remonte au régime parlementaire dit dualiste, illustré par le fonctionnement des institutions britanniques : le Gouvernement, appelé alors « Cabinet » avec à sa tête un Premier ministre, constituait une sorte d'interface entre le Roi et le Parlement. Dans la conduite de la politique de la Nation il est, à cet égard, responsable à la fois devant le Roi et le Parlement.

²⁹ La procédure d'impeachment a connu une évolution dans le régime parlementaire britannique. Au départ simple procédure de destitution individuelle visant les membres du cabinet à raison de faits de nature pénale, elle a ensuite progressivement évolué vers un type de contrôle de l'action politique du Gouvernement aboutissant, le cas échéant à la destitution de l'ensemble du Cabinet. La procédure d'impeachment a été enfin introduite dans le régime présidentiel des Etats-Unis.

Présenté comme la panacée qui soumettrait la politique au droit afin de conjurer les crises et l'instabilité gouvernementales, le régime semi-présidentiel se caractérise en effet théoriquement par un équilibre rationnel : à la séparation rigide des pouvoirs en régime présidentiel, il répond par une séparation plutôt souple, avec une division des tâches entre Exécutif et Parlement, permettant une collaboration fonctionnelle garantie par des moyens d'action réciproques transcrits dans l'ordre constitutionnel. A l'instabilité ministérielle propre au régime d'Assemblée³⁰, il substitue des mécanismes destinés à tempérer l'ardeur du Parlement³¹ et donner à l'action gouvernementale une continuité et une stabilité indispensables à la prise en charge efficiente des missions collectives. Au regard de ses potentialités en termes de règlement démocratique des conflits de légitimité politique, avec notamment le principe de la responsabilité gouvernementale et la possibilité offerte au Président de la République de dissoudre le Parlement et le recours au référendum, ce type de régime politique semble plus propice à l'acclimatation de la démocratie.

L'option pour un régime politique plutôt qu'un autre dépend des trajectoires historiques des Etats. Dans le cas des Etats d'Afrique noire francophone en général « *les récentes constitutions n'ont pas été élaborées ou modifiées sous vide ; elles n'ont pas été le fruit du caprice des gouvernants mais ont cherché, certes maladroitement parfois, à régir des réalités politiques nouvelles, plus complexes et plus contradictoires que celles d'antan* »³². Plus particulièrement au Niger l'option en faveur d'un attelage constitutionnel privilégiant la forme de gouvernement démocratique et le régime semi présidentiel est le fruit de l'évolution politique du pays.

2 – Le régime semi présidentiel au Niger : genèse d'un choix

Le choix du régime semi-présidentiel résulte des travaux de la « *Conférence nationale souveraine* » tenue du 29 juillet au 3 novembre 1991 suite à un enchaînement de crises politiques et sociales dont le point culminant a débouché, le 09 février 1990, sur les affrontements violents entre étudiants et forces de l'ordre qui furent plusieurs victimes. Après quinze ans de parti unique et dix-huit ans de dictature militaire « *les forces vives de la Nation ont constamment cherché la tenue (d'une conférence nationale souveraine) afin d'en assurer le succès des travaux, la pertinence des décisions et l'efficience des solutions* »

³⁰ Né d'une pathologie propre au régime parlementaire.

³¹ Plus connus sous l'appellation doctrinale de « mécanismes de rationalisation du parlementarisme ».

³² Alioune Sall, op. cit., p. 214.

à la crise, et répondre aux attentes et espérances du peuple »³³ en s'en tenant exclusivement « à la voie démocratique et républicaine »³⁴. Il s'agissait alors d'exprimer une volonté commune « à maîtriser notre destin, à promouvoir le développement multiforme de notre société, l'épanouissement collectif et individuel, à préserver la dignité du citoyen, à en élever le sens » et « créer les conditions de l'instauration de la démocratie et d'un Etat de droit »³⁵. A cet égard le Haut Conseil de la République qui faisait alors office de Parlement intérimaire fut chargé de superviser l'élaboration et l'adoption des textes fondamentaux. Prenant en compte « le défi de notre passé lointain ou proche », marqué par quinze ans de régime à parti unique puis dix-huit ans de dictature militaire et le bâillonnement des libertés démocratiques, la commission mise sur pieds à cet effet opta pour l'instauration d'un régime semi présidentiel avec « référence aux principes de la démocratie pluraliste et le rejet de toute forme de gouvernement tyrannique ou personnel »³⁶.

Le pari est ici qu'une distribution équilibrée des pouvoirs avec des moyens d'action réciproques entre Exécutif et Parlement déboucherait sur une saine gestion de la chose publique et serait de nature à favoriser la défense des droits fondamentaux des citoyens ainsi que la stabilité politique indispensable à un développement économique et social harmonieux. C'est dans cette perspective que fut rédigée la Constitution du 22 janvier 1993, première constitution pluraliste du Niger. Le choix du constituant porta alors sur le régime semi présidentiel, jugé comme un antidote à l'absolutisme du passé et un instrument de promotion de la démocratie et de l'Etat de droit.

Concrètement, le préambule de la Constitution du 25 novembre 2010, qui reprend en cela les dispositions des constitutions antérieures, proclame l'attachement du « *peuple nigérien souverain* » aux « *principes de la démocratie pluraliste* » et consacre le principe de la séparation des pouvoirs par référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948³⁷ et « *le rejet de tout régime politique fondé sur la dictature, l'arbitraire, le pouvoir personnel...* ». L'article 3 énonce, au titre des principes fondamentaux de la République, « *le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple* ». Les articles 4 et 6 précisent que « *la souveraineté nationale appartient au peuple* » qui l'exerce par ses représentants élus et par voie de référendum. Ces dispositions structurent la forme de gouvernement : le

³³ Conférence nationale du Niger, Cahier des charges, Archives parlementaires, p.1.

³⁴ Idem.

³⁵ Ibid. p. 4.

³⁶ Conférence nationale du Niger, Cahier des charges, Archives parlementaires op. cit.

³⁷ Alors que les précédentes mentionnaient la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

principe de la démocratie représentative et le principe de la démocratie directe avec le recours à l'arbitrage du peuple notamment en cas de conflit intra ou inter institutionnel.

Après la consécration de la forme de gouvernement la Constitution du 25 novembre 2010 définit trois pouvoirs aux « Titre III » (Du pouvoir exécutif) « Titre IV » (Du pouvoir législatif) et « Titre VI » (Du pouvoir judiciaire). Elle les structure sur la base d'un équilibre interne et externe :

Le pouvoir exécutif se caractérise par une dyarchie au sommet, c'est-à-dire un Président de la République « *élu au suffrage universel libre, direct, égal et secret pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois* »³⁸, irresponsable devant l'Assemblée nationale, et un Gouvernement dirigé par un Premier ministre responsable à la fois devant le Président de la République³⁹ et l'Assemblée nationale. La Constitution dispose en effet que « *le Président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions* » au même titre qu'il nomme sur proposition de ce dernier, les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions⁴⁰. Toutefois le chef du Gouvernement doit être choisi au sein de la majorité parlementaire et « *lorsque la majorité présidentielle et la majorité parlementaire ne concordent pas, le Premier ministre est nommé par le Président de la République sur une liste de trois personnalités proposée par la majorité à l'Assemblée nationale* »⁴¹. Il y a là un souci de donner une marge de manœuvre au Président de la République et éviter la situation très conflictuelle née de la cohabitation de 1996⁴².

Par ailleurs les deux têtes de l'Exécutif disposent de prérogatives clairement définies par la loi fondamentale.

Le Président de la République dispose de pouvoirs effectifs importants tout comme le Gouvernement jouit de prérogatives propres : s'il revient au Président de la République de nommer le Premier ministre et les membres du gouvernement, c'est à ce dernier que revient la détermination et la conduite de la politique de la Nation⁴³ sous la direction du Premier ministre. Il a également l'initiative des lois. En outre le Président de la République détient

³⁸ Art. 47.

³⁹ Ce cas n'est toutefois rigoureusement exact qu'en cas de coïncidence entre majorité présidentielle et majorité parlementaire.

⁴⁰ Art. 56 al. 1 et 2.

⁴¹ Art. 81.

⁴² Voir infra.

⁴³ Art. 76.

d'autres pouvoirs : présidence du Conseil des ministres⁴⁴, diplomatie, chef de l'Administration publique⁴⁵ et chef suprême des armées⁴⁶.

En même temps que l'Exécutif, la Constitution consacre également un pouvoir législatif « *exercé par une chambre unique appelée Assemblée nationale dont les membres portent le titre de députés (..), élus au suffrage universel libre, direct, égal et secret* »⁴⁷. Elle est dirigée par un Président assisté d'un bureau et détient le pouvoir de voter les lois, de consentir l'impôt et de contrôler l'action gouvernementale⁴⁸. Elle peut également mettre en cause le Gouvernement par le vote d'une motion de censure et le faire tomber en cas de vote positif.

Le dispositif institutionnel est complété par un pouvoir judiciaire, « *indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif* » exercé par la Cour constitutionnelle, La Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et les cours et tribunaux⁴⁹.

Cependant l'équilibre institutionnel se limiterait à sa simple expression si, au-delà des prérogatives que détient chacun des pouvoirs dans la conduite des affaires de l'Etat, la Constitution n'a pas aménagé un mécanisme de contrepouvoirs. La motion de censure et le vote de défiance, la question de confiance et le pouvoir de dissolution qui permettent respectivement au Parlement et à l'Exécutif de modifier chacun la structure de l'autre, mais aussi le contrôle de constitutionnalité et la régulation des institutions qui permettent à la Cour constitutionnelle – qui ne peut être dissoute ni par l'Exécutif ni par le Parlement ni par l'action concertée des deux – de s'ériger en arbitre du jeu politique et institutionnel.

La motion de censure et le vote de défiance sont consacrés par les articles 107 et 108 de la Constitution. Ainsi « *la responsabilité du Gouvernement peut être engagée devant l'Assemblée nationale soit par le vote d'une motion de censure, soit par un vote de défiance* »⁵⁰. Par ailleurs « *le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale en*

⁴⁴ Art. 57

⁴⁵ Il nous semble qu'il s'agit ici d'une véritable incohérence au regard des dispositions des articles 73 et 76 de la Constitution aux termes desquels le Premier ministre « *assure l'exécution des lois* » (art. 73 al. 2) et « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* » (art. 76). Toutes ces prérogatives supposent que le Premier ministre et le Gouvernement disposent d'un pouvoir sur l'Administration publique. Au demeurant cette disposition est potentiellement conflictogène notamment en cas de cohabitation, la mise, en œuvre d'une décision gouvernementale pouvant être bloquée par d'éventuelles consignes du Président de la République aux responsables administratifs qui ne seraient plus alors sous l'autorité des ministres.

⁴⁶ Respectivement aux termes des articles 61, 62 et 63.

⁴⁷ Art. 83 et 84.

⁴⁸ Art. 90.

⁴⁹ Art. 116C

⁵⁰ Art. 107 al. 1

posant la question de confiance sur le vote d'un texte »⁵¹. Il s'agit ici pour l'Assemblée nationale, en cas de désaccord avec la politique gouvernementale, de tenter de renverser le Gouvernement. En effet « lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure, désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement ou lui refuse sa confiance à l'occasion du vote d'un texte, le Premier ministre remet au Président de la République la démission du Gouvernement »⁵².

Le droit de dissolution constitue pour l'Exécutif, exclusivement à l'initiative du Président de la République, la contrepartie de la motion de censure ou du vote de défiance. Il permet à celui-ci de recourir à l'arbitrage du peuple en cas de conflit avec la représentation nationale⁵³ afin d'avoir une nouvelle majorité au Parlement. Il est posé par l'article 59 de la Constitution du 25 novembre 2010 qui dispose que « le Président de la République peut, après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Premier ministre, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Une nouvelle Assemblée est élue quarante cinq (45) jours au moins et quatre-vingt-dix (90) jours au plus après cette dissolution ».

Peut-être faudrait-il inclure, au chapitre des pouvoirs du Président de la République, la possibilité de recourir au référendum.

Ainsi se réalise un équilibre des forces propice à la stabilité politique.

Deux autres points d'équilibre se situent l'un en amont, l'autre en aval de l'activité des pouvoirs exécutif et législatif. En amont la mise en cohabitation constitue pour le peuple un mode alternatif naturel d'équilibrage des institutions⁵⁴. Même si elle est source de conflits potentiels, une telle situation évite la tentation de l'absolutisme et du gouvernement sans partage par une famille politique. En aval se situe l'intervention de la Cour constitutionnelle soit pour contrôler la constitutionnalité des lois ou des traités internationaux, soit pour assurer la régulation institutionnelle en tranchant d'éventuels conflits de compétences entre pouvoirs constitués.

⁵¹ Art. 107 al. 3

⁵² Art. 108.

⁵³ Il faut réserver les cas inédits de la dissolution décidée en France par le Président Jacques Chirac en 1997 alors qu'il avait une majorité confortable au Parlement pour gouverner et la dissolution décidée par le Président Mahamane Ousmane au Niger en 1995 dans des conditions similaires de majorité. Dans tous ces cas les deux présidents ont été désavoués par le peuple et contraints à une cohabitation difficile.

⁵⁴ Comme l'indique un adage constamment rappelé lors d'élections présidentielle et législatives en France, « on ne met pas tous ses œufs dans le même panier » !

Il ressort de ces développements que le régime semi présidentiel est un régime d'équilibre organique des pouvoirs non seulement au regard du dispositif institutionnel mais également eu égard aux moyens d'action réciproques dont disposent les pouvoirs constitués. Néanmoins cette organisation des pouvoirs au sein de l'Etat, si elle est nécessaire, n'est pas suffisante pour garantir au régime semi présidentiel tout son attrait. La collaboration fonctionnelle qu'organise la Constitution lui donne sa pierre de touche.

B- L'aspect dynamique : la quête de la collaboration fonctionnelle des pouvoirs

Il convient, ici également, de voir comment le régime semi présidentiel a cherché à se forger une spécificité, à trouver sa voie entre le régime présidentiel et le régime parlementaire (1) avant d'examiner comment le constituant nigérien a, pour sa part, aménagé cette exigence dans la collaboration fonctionnelle des pouvoirs (2).

1 – La spécificité du régime semi présidentiel

Le fonctionnement de la séparation des pouvoirs dépend de la nature des régimes politiques. Le constituant nigérien a fait son choix entre deux interprétations théoriques : la première, qui aboutit au régime présidentiel, est caractérisée par une séparation stricte dite également séparation rigide des pouvoirs, avec pour conséquence une indépendance organique et fonctionnelle entre le Président et le Congrès, chacun détenant l'exclusivité de la fonction qu'il exerce⁵⁵. Un tel dispositif, consacré par la Constitution des Etats-Unis de 1787⁵⁶, semble plus apaisé au regard de la marche des institutions. Les sphères de responsabilité étant au préalable juridiquement balisées, chaque organe devrait se cantonner à une fonction dont il détient l'exclusivité de la compétence. Dans son fonctionnement cependant le dispositif peut être générateur de crises, voire de blocages institutionnels. En effet ne connaissant ni responsabilité politique de l'Exécutif devant le Législatif ni possibilité pour le Président de dissoudre le Congrès, la Constitution américaine n'aménage juridiquement aucun espace de conciliation entre les deux pouvoirs de gouvernement. Il existe certes des moyens d'action réciproques telle la possibilité offerte au Président d'exercer un droit de veto sur les lois votées par le Congrès, celle reconnue au Congrès de bloquer les nominations de hauts fonctionnaires ou de refuser au Président les moyens budgétaires nécessaires pour la mise en œuvre de sa politique, voire le refus de ratification des traités. Il ne s'agit cependant pas ici de

⁵⁵ Voir supra, l'équilibre organique des pouvoirs.

⁵⁶ Qui constitue le modèle historique du régime présidentiel. D'autres expériences existent à l'instar des régimes institués par les constitutions françaises de 1791, 1795 et 1848. Plus récemment, les régimes de la plupart des Etats francophones d'Afrique (Bénin, Côte d'Ivoire, Togo et.

l'aménagement d'un espace de collaboration fonctionnelle. L'un des rares exemples à ce sujet demeure, juridiquement, l'habilitation éventuelle que pourrait donner le Congrès au Président pour modifier ou abroger certaines lois. Néanmoins il n'est pas rare sur le plan politique que les deux organes collaborent tant bien que mal au nom du réalisme⁵⁷.

Un tel régime ne semble pas spécifiquement attrayant dans la situation d'un Etat éprouvé et profondément divisé par plusieurs années de dictature militaire, guetté de surcroît par des replis identitaires, un Etat désireux de « *rechercher le consensus mutuellement acceptable (...), de renforcer la cohésion sociale (...), de tirer les leçons des errements du passé (...)* et d'enraciner davantage les différentes composantes de la société dans les réalités de l'histoire et du terroir nigérien »⁵⁸.

A côté de l'interprétation juridique du principe de la séparation des pouvoirs il existe une autre interprétation dite politique qui a donné naissance au régime parlementaire et dont se sont accommodés les théoriciens du régime semi-présidentiel⁵⁹. Elle se traduit par une séparation plutôt souple qui implique une collaboration fonctionnelle entre les pouvoirs. Elle serait, de l'avis de certains auteurs, l'interprétation la plus authentique de la pensée de Montesquieu. Pour une partie de la doctrine du droit constitutionnel en effet⁶⁰, « *Montesquieu souligne la nécessité de partager la fonction législative entre deux organes distincts : le Gouvernement et l'Assemblée représentative (...) c'est ici que se comprend la grande idée de collaboration entre les pouvoirs, car dans ce système les deux organes politiques (exécutif et législatif) doivent donc collaborer fonctionnellement dans un équilibre garanti par un contrôle réciproque de l'un sur l'autre* »⁶¹. Ainsi, le gouvernement participe à la fonction

⁵⁷ Au-delà du réalisme, certains auteurs estiment que le droit de veto (reconnu au Président des Etats-Unis) est une forme de participation au pouvoir législatif (voir en ce sens Olivier-Martin, cité par M. Troper, « Histoire du contrôle de constitutionnalité », in Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 28, juin 2010), tout comme le Congrès participe (indirectement) à la fonction exécutive à travers le contrôle, notamment budgétaire, de la politique gouvernementale. En outre, le système constitutionnel américain prévoit plusieurs cas de collaboration entre Exécutif et Congrès : « discours sur l'état de l'Union » prononcé par la Président devant la Chambre des Représentants et le Sénat réunis, pouvoir de ratification des traités internationaux ou de confirmation (ou refus de confirmation) de la nomination de hauts fonctionnaires fédéraux confiés au Sénat...

⁵⁸ Conférence nationale souveraine, Cahier des charges, Archives parlementaires, p. 7.

⁵⁹ Les deux sont parfois assimilés par une partie de la doctrine du droit constitutionnel pour qui le régime semi-présidentiel est « d'inspiration parlementaire ». Ainsi Alioune Sall relève que « *dans une grande majorité, les Etats africains qui ont changé ou révisé leurs constitutions ont opté pour un régime d'inspiration parlementaire, appelant en principe l'institution d'un Premier ministre chef de gouvernement. (...) Le Niger et la Guinée (...) relèvent de cette catégorie* », voir Alioune Sall, « *Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan* », Dakar, Nouvelles annales africaines, n°2, 2008, pp. 209-279.

⁶⁰ Qui soutient que Montesquieu reste plutôt le théoricien de la séparation souple des pouvoirs et que « *ce sont les constituants américains, pour des raisons propres au nouvel Etat démocratique qu'ils instaurent (fédéralisme) qui sont à l'origine d'une séparation stricte des pouvoirs* ». Voir Stéphane Mouton, op. cit.

⁶¹ Stéphane Mouton op. cit. p. 172.

législative, avec la possibilité de déposer des projets de lois, de participer aux débats législatifs et de déposer, à l'occasion, des amendements sur des textes en discussion. En outre, la loi votée n'entre dans l'ordonnement juridique qu'après sa promulgation par le Président de la République. Réciproquement le Parlement participe à la fonction gouvernementale en contrôlant l'action de l'Exécutif ou en autorisant la ratification des traités. Par ailleurs, existent des moyens d'action réciproques permettant à l'Exécutif de dissoudre le Parlement ou à ce dernier d'engager la responsabilité du Gouvernement et de le faire tomber en cas d'adoption d'une motion de censure. Au Niger, ce dispositif théorique prend un relief particulier.

2 - La traduction nigérienne de l'exigence de collaboration fonctionnelle des pouvoirs

Ce choix fut dès au départ celui de la conférence nationale souveraine et c'est celui vers lequel se sont orientés les constituants de 1993, de 1999 et auquel est revenu le constituant de 2010 afin de « *poursuivre et parachever le processus de démocratisation et de mise en place des fondements et institutions d'un véritable Etat de droit* »⁶². La Constitution du 25 novembre 2010 consacre une vingtaine d'articles⁶³ aux « *rappports entre les pouvoirs exécutif et législatif* ». Ces dispositions organisent les relations entre les deux têtes de l'Exécutif et le Parlement.

La collaboration fonctionnelle entre les pouvoirs exécutif et législatif peut prendre plusieurs formes, dans deux situations différentes. Elle tend d'abord à garantir le fonctionnement normal des institutions.

D'une part pour faciliter la fluidité des relations entre Exécutif et Parlement la Constitution indique que « *l'Assemblée nationale informe le Président de la République et le Gouvernement de l'ordre du jour de ses sessions, de ses séances ainsi que celui de ses commissions* »⁶⁴. Cette disposition est importante dans la circulation de l'information et la collaboration entre les deux institutions.

D'autre part la Constitution aménage des espaces de dialogue et de communication entre l'Assemblée nationale et les deux têtes de l'Exécutif. Ainsi en cas de besoin « *le Président de la République peut, à tout moment, communiquer avec l'Assemblée nationale soit directement, soit par des messages qu'il fait lire par le président de l'Assemblée nationale* »⁶⁵.

⁶² Conférence nationale souveraine, Archives parlementaires op. cit. p. 11.

⁶³ Titre V, art. 95 à 115.

⁶⁴ Art. 95.

⁶⁵ Art. 96

La collaboration entre le Président de la République et le Parlement est également instituée dans la mise en œuvre de leurs prérogatives respectives. La Constitution précise les domaines respectifs de la loi et du règlement⁶⁶ : dans la pratique, une loi votée nécessite souvent la prise de mesures complémentaires afin qu'elle produise ses effets dans l'ordonnement juridique, mesures qui sont d'ordre réglementaire et qui relèvent du pouvoir exécutif. Il y a là une séparation/collaboration des pouvoirs qui s'instaure dans un équilibre rationnel en vue de la prise en charge des intérêts de la Nation.

Enfin « *les membres du Gouvernement ont accès à la plénière et aux commissions de l'Assemblée nationale* ». Inversement, « *les membres de l'Assemblée nationale, soit individuellement, soit collectivement, peuvent interpeller le Premier ministre ou tout autre membre du Gouvernement au moyen d'une requête* ». La collaboration entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale s'instaure dans le cadre des lois d'habilitation, c'est-à-dire y compris dans le domaine réservé du Parlement. En effet la Constitution prévoit que « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander à l'Assemblée nationale l'autorisation de prendre par ordonnance (s) pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* »⁶⁷.

Ces dispositions permettent de rapprocher les points de vue afin de clarifier certaines situations qui pourraient affecter en temps normal le fonctionnement de l'Etat.

La collaboration fonctionnelle tend ensuite, dans des situations de troubles internes ou de menaces extérieures ayant une incidence sur le fonctionnement régulier des institutions ou sur la paix et la sécurité de la Nation, à préserver la continuité de l'Etat. Celles-ci imposent d'autres types de collaboration entre les pouvoirs. Il s'agit de la déclaration de guerre, de l'état de siège et de l'état d'urgence.

Sinon la collaboration, du moins la communication entre les pouvoirs intervient, notamment dans le cas de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels ou du recours au référendum. Ainsi par exemple « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures*

⁶⁶ Voir supra, « l'équilibre organique des pouvoirs ».

⁶⁷ Art. 106

exceptionnelles exigées par ces circonstances, après consultation du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle »⁶⁸.

La collaboration tend de surcroît à garantir la stabilité politique. Ainsi lorsque les fils du dialogue sont tendus ou rompus, lorsque la détérioration des rapports entre les pouvoirs pourrait aboutir au blocage des institutions, la Constitution réserve des palliatifs à la disposition de l'Exécutif et du Parlement que sont l'arme de la dissolution, la question de confiance, le vote de défiance et la motion de censure⁶⁹. Ces mécanismes assurent un équilibre et, la crainte d'un désaveu populaire politiquement désastreux en cas de recours au référendum ou l'idée de perdre une majorité ou la peur de perdre un siège conduisent chacun des acteurs à la prudence.

Ainsi, le dispositif issu de la Constitution du 25 novembre 2010 semble théoriquement séduisant en ce qu'il consacre, formellement, un équilibre organique des pouvoirs et leur collaboration fonctionnelle. Cependant le fonctionnement réel du régime politique ne reproduit que de manière approximative le modèle inscrit dans la Constitution en ce sens qu'il est influencé par des facteurs historiques et politiques. Concrètement la mise en œuvre du dispositif constitutionnel s'avère aléatoire.

II – Les limites au fonctionnement normal du régime semi présidentiel au Niger

Le schéma institutionnel et fonctionnel qui sous-tend le régime semi-présidentiel est théoriquement attrayant. Il consacre une séparation rationnelle et un équilibre des pouvoirs entre un Président de la République élu au suffrage universel direct et un Parlement dont la majorité détermine le choix du chef du Gouvernement. L'expérience a cependant démontré que l'attelage né de la volonté du constituant comporte potentiellement les travers des régimes politiques dont il devrait atténuer les excès. La logique politique conduit souvent à un dévoiement de l'architecture constitutionnelle. Ainsi, la combinaison de deux aléas conduit à rendre encore plus aléatoire l'effectivité des mécanismes constitutionnels et la nature du régime semi présidentiel : d'un côté les aléas nés de l'hybridation de ce type de régime politique (A), de l'autre l'influence du système des partis (B).

A- Les aléas nés de l'hybridation du régime politique

⁶⁸ Art. 67.

⁶⁹ Voir supra.

Pour bien fonctionner, un régime politique doit avoir clairement réglé des préalables méthodologiques (1). Une fois ce travail préparatoire accompli, le système constitutionnel pourrait mieux amortir le choc des tensions politiques institutionnelles (2).

1 – Les préalables méthodologiques

Le texte écrit d'une constitution n'est pas toujours le reflet de la forme politique effective d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs. Si comme l'affirme Alioune Sall « *le souci de limiter les pouvoirs du Président de la République, pouvoir traditionnellement tout-puissant, est au cœur des premières réformes constitutionnelles* »⁷⁰ qui ont abouti dans le cas du Niger à l'adoption du régime semi-présidentiel, « *il ne suffit pas de déterminer clairement le titulaire du pouvoir réel pour régler toutes les difficultés susceptibles de naître du fonctionnement du régime* »⁷¹. L'auteur précise à cet égard que « *l'ordonnement constitutionnel est tributaire des circonstances politiques* »⁷². Assurément, la catégorisation des régimes politiques est purement conventionnelle et dans la pratique, même s'ils partagent les mêmes caractéristiques au regard des critères de classification doctrinaux, aucun régime présidentiel, semi présidentiel ou parlementaire ne ressemble à un autre⁷³. En réalité « *un des problèmes méthodologiques que la science du droit constitutionnel doit se poser concerne la nécessité, antérieure à la comparaison elle-même, de distinguer entre les ordres et les institutions appartenant à des ordres qui ne sont comparables qu'en apparence* »⁷⁴. Des contingences politiques et historiques particulières donnent à chaque régime politique une empreinte spécifique. Mieux, le fonctionnement d'un régime politique dépend, à constitution constante, de l'attitude des acteurs comme en témoigne la mise en œuvre tumultueuse de la Constitution de la Vème République du Niger⁷⁵.

Les pratiques du régime semi-présidentiel sont multiples et varient selon les Etats et en fonction de leur trajectoire. Il s'agit fondamentalement d'une catégorie mixte, fruit d'une classification doctrinale relative et aléatoire qui, de l'avis de certains auteurs, « *ne*

⁷⁰ Alioune Sall, « Processus démocratique et bicéphalisme du pouvoir exécutif en Afrique noire francophone : un essai de bilan », *Nouvelles annales africaines*, n°2, 2008, p. 216

⁷¹ Idem, p.249

⁷² Ibid.

⁷³ Sur cette question voir notamment Narey Oumarou, « Les faces cachées d'un régime présidentiel autoproclamé : cas de la Vième République du Niger », *Nouvelles annales africaines*, n°2-2011, pp. 135-171.

⁷⁴ Giuseppe De Vergittini, op. cit, p. 128.

⁷⁵ Sur cette question voir Aboubacar Yenikoye, « Equilibre des pouvoirs et respect de l'Etat de droit : la gouvernance sous la Vème République au Niger 2000-2004 », Paris l'Harmattan, 2007 ; Kimba Idrissa (Sous la direction de), « le Niger, Etat et démocratie », Paris, l'Harmattan, 2001 ; s. Gobi, « le destin nigérien : le douloureux enfantement de la Vème République », Niamey, Nouvelle imprimerie du Niger, 2002.

*correspond ni à la logique lexicale (semi-présidentiel, mais également donc semi-parlementaire) ni à la logique juridique »*⁷⁶. Il s'agit en effet d'une forme hybride de régime politique, à l'intersection du régime présidentiel et du régime parlementaire et qui peut dès lors se transformer en l'un ou l'autre au gré des configurations politiques. C'est un « *Janus constitutionnel* » dont la face dépend des circonstances et des acteurs politiques. Ce caractère hybride constitue une véritable contrainte de sa mise en œuvre.

Le principe de la séparation des pouvoirs théorisé dans le cadre du régime semi-présidentiel vise principalement à éviter la confusion des pouvoirs dans une seule autorité, confusion préjudiciable à la liberté et aux droits des citoyens. Comme le souligne Montesquieu dans « *L'esprit des lois* » : « *tout serait perdu si le même homme, le même corps de principaux ou de nobles ou du peuple exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends entre particuliers* »⁷⁷. La séparation des pouvoirs fut ainsi instituée afin d'éviter la dégénérescence du régime politique et sa déviation vers l'autoritarisme et la tyrannie. Spécifiquement, le régime semi présidentiel recèle « *un double système de contre-pouvoirs : dans une relation verticale, celle que les gouvernés entretiennent avec les gouvernants, il est nécessaire d'instituer des corps intermédiaires. Dans une relation horizontale, celle que les pouvoirs de gouvernement entretiennent entre eux, il est impératif de diviser les fonctions exécutive et législative entre plusieurs organes : c'est le système des « freins et contrepoids », appelé également système des checks and balances* »⁷⁸. Ici il s'agit essentiellement de réaliser un équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif profitable à la démocratie et à l'Etat de droit. Les modalités pour atteindre la fin souhaitée dépendent des choix de chaque peuple, en fonction de son histoire.

Le régime semi présidentiel on l'a souligné, fut dès au départ retenu par la Conférence nationale souveraine. La variante issue de la Constitution du 25 novembre 2010 s'est construite par strates successives après correction des travers constatés des modèles précédents. Aujourd'hui le constituant nigérien développe progressivement une véritable ingénierie du régime semi présidentiel. Et malgré quelques intermédiaires de régime présidentiel⁷⁹ le constituant est revenu, avec la Constitution du 25 novembre 2010, à un régime semi-présidentiel enrichi des expériences du passé, amélioré et expurgé des

⁷⁶ Giuseppe de Vergottini, op. cit.

⁷⁷ Livre XI, Chapitre VI.

⁷⁸ Stéphane Mouton, op. cit. p. 171

⁷⁹ Constitutions du 12 mai 1996 et du 18 août 2009.

dispositions conflictogènes qui ont abouti au blocage institutionnel né de l'application de la Constitution du 09 août 1999 qui a elle-même tiré les leçons de mise en œuvre de la Constitution du 22 janvier 1993. C'est cette approche méthodologique qui permettrait au régime semi présidentiel nigérien de mieux gérer le choc des tensions institutionnelles.

2 - Le choc des tensions politiques et institutionnelles

Au-delà du dispositif institutionnel l'hybridation du régime semi-présidentiel est la cause principale de crises et de conflits. Les premiers sont imputables à la dyarchie au sommet de l'Exécutif, les autres se rapportent aux relations souvent tendues entre majorité et opposition politiques, notamment en cas de cohabitation. La mise en œuvre de la Constitution du 22 janvier 1993 a, dans un contexte particulier, généré ces deux types de conflits.

Les conflits intra institutionnels peuvent d'abord naître de la dyarchie de l'Exécutif. Demander à un Président de la République jouissant de la légitimité populaire de nommer un Premier ministre issu d'une majorité parlementaire opposée comporte potentiellement des risques de discordes au sommet de l'Etat et pourrait aboutir au blocage des institutions. C'est une situation vécue sous la Constitution du 22 janvier 1993 lorsque le jeu exacerbé des alliances et des coalitions⁸⁰ attisé par la majorité parlementaire, a transformé la nature du régime politique et conduit à un blocage inédit des institutions constitutionnelles. L'intransigeance à la fois du Président de la République et du Premier ministre à faire pleinement jouer chacun les pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution a généré une situation où, pour bloquer les velléités du Gouvernement, le Président refusait de convoquer le Conseil des ministres. Inversement le Premier ministre utilisait la force publique pour bloquer l'accès des services administratifs aux fonctionnaires nommés par le Président de la République⁸¹. La suite est bien connue : blocage de toutes les institutions de l'Etat puis coup d'Etat militaire. On pourrait remarquer que durant cet épisode le régime a pris toutes les caractéristiques d'un régime d'assemblée⁸².

A titre d'exemple de conflit intra institutionnel on peut également mentionner la « saga » de septembre-décembre 2014 qui fit suite à l'affaire dite « des bébés importés »⁸³ et le départ

⁸⁰ Voir infra.

⁸¹ La Premier ministre était alors constitutionnellement chef de l'Administration mais il revenait au Président de la République de nommer aux emplois civils et militaires. Pour conjurer cette situation, la Constitution du 25 novembre 2010 dispose en son article 62 que « le Président de la République est le chef de l'administration. Il veille à la neutralité de l'administration et au respect des textes qui consacrent sa dépolitisation ».

⁸² Voir infra B - « l'influence du système des partis et des coalitions politiques ».

⁸³ Crise à propos de laquelle la Cour constitutionnelle a rendu pas moins de six arrêts : arrêts n° 13/CC/MC/2014, n° 16/CC/MC/2014, n° 17/CC/MC2014, n°18/CC/MC/2014, n° 19/CC/MC/2014 et arrêt n° 21/CC/MC/2014.

en exil du président de l'Assemblée nationale, crise née de l'application de l'article 89 alinéa 6⁸⁴ de la Constitution et dont a été saisie la Cour constitutionnelle : cité en août-septembre dans une affaire de trafic de bébés entre le Nigeria et le Niger Monsieur Hama Amadou a vu son immunité levée lors d'une séance houleuse à l'Assemblée nationale. Convoqué par le juge, il préféra prendre le chemin de l'exil le 27 août 2014 en dénonçant une cabale politique. Le 14 novembre un groupe de dix-huit députés saisirent la Cour constitutionnelle afin de constater la vacance de la présidence de l'Assemblée nationale au motif que depuis le 27 août 2014 l'intéressé s'est placé « *en situation de ne plus remplir ses obligations constitutionnelles de président de l'Assemblée nationale (...), alors que son absence n'est justifiée ni par une cause de maladie, ni par l'exécution d'un mandat ou d'une mission à lui confiée (...). (Qu'il) n'a ni convoqué, ni présidé, ni participé aux réunions du Bureau, à la conférence des présidents ou aux séances plénières de l'Assemblée nationale ...* ». La Cour fit suite à la requête dans un arrêt n° 2014/CC/MC/ du 20 novembre 2014 et constata la vacance de la Présidence de l'Assemblée nationale. Quatre jours plus tard la Haute juridiction fut à nouveau saisie par l'opposition parlementaire affiliée à Monsieur Hama Amadou afin « *qu'elle se prononce par arrêt sur la question de la vacance de la Présidence de l'Assemblée nationale en considération d'un élément de droit nouveau déterminant en la matière et en vertu du principe universel et inaliénable du droit à la défense* »⁸⁵. La Cour rejeta la requête comme irrecevable. S'en était suivie alors une bataille judiciaire qui ne connu son épilogue qu'au terme d'un marathon judiciaire matérialisé par trois décisions⁸⁶.

En réalité derrière ce conflit se profile un impératif politique et juridique propre au régime semi présidentiel : le contrôle de l'Assemblée nationale mais aussi la construction d'une majorité parlementaire en vue de la nomination au poste de Premier ministre.

Les conflits inter institutionnels sont également récurrents. On pourrait mentionner la dissolution de l'Assemblée nationale décidée par le Président Mahamane Ousmane en 1995 sous le régime de la Constitution du 23 janvier 1993 ou, cas inédit dans l'histoire constitutionnelle du Niger, le renversement du Gouvernement du Premier ministre Hama

⁸⁴ Qui dispose que « *en cas de vacance de la présidence de l'Assemblée nationale par décès, démission ou toute autre cause, l'Assemblée nationale élit un nouveau Président dans les quinze (15) jours qui suivent la vacance si elle est en session ; dans le cas contraire, elle se réunit de plein droit dans les conditions fixées par le Règlement intérieur* ».

⁸⁵ Monsieur Hama Amadou ayant en effet dans plusieurs points de presse dénoncé « une injustice » et produit un certificat médical en justification de son absence prolongée du territoire national.

⁸⁶ Arrêts n° 18/CC/MC/ du 11 décembre 2014, n° 19/CC/MC du 24 décembre 2014 et arrêt n° 21/CC/MC du 30 décembre 2014.

Amadou par sa propre majorité le 31 mai 2007. Il était alors reproché à ce dernier, notamment par le groupe parlementaire du Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) et affiliés, « *la façon singulière dont il a pu pervertir le régime semi présidentiel consacré par notre Constitution, le privant ainsi de tous les mécanismes par lesquels il aurait pu respirer et souffler* »⁸⁷.

Le conflit inter institutionnel a même débordé le cadre des rapports entre l'Exécutif et le Parlement pour se projeter sur l'institution judiciaire. Il a pris une allure quelque peu ubuesque lorsque, suite à un arrêt qui lui était défavorable, Monsieur Hama Amadou alors président de l'Assemblée nationale adressa une correspondance à la Cour constitutionnelle pour demander à celle-ci de « *reconsidérer sa position* », en dépit de l'article 134 de la Constitution qui dispose que « *les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Ils lient les pouvoirs publics et toutes les autorités administratives, civiles, militaires et juridictionnelles* ».

Ces exemples montrent que l'hybridation du régime semi-présidentiel a pour conséquence ses difficultés de mise en œuvre. Le fonctionnement réel des institutions le transfigure en régime parlementaire voire en régime d'assemblée comme cela ressort des IIIème et Vème Républiques. Il peut également fonctionner à l'instar du régime présidentiel. C'est notamment le cas toutes les fois que le Président de la République a été soutenu par une majorité au Parlement. Il a fonctionné comme tel de 2004 à 2009 durant le second mandat du Président Tandja Mamadou ainsi qu'avec les gouvernements issus des élections présidentielles de 2011 et de 2016 qui ont porté puis reconduit au pouvoir Le Président Issoufou Mahamadou. Mais il a également fonctionné comme un régime semi-présidentiel normal entre 1999 et 2004, c'est-à-dire durant le premier mandat du Président Tandja Mamadou, ce dernier s'étant exclusivement conformé à ses prérogatives constitutionnelles, laissant le Premier ministre et le Gouvernement définir et conduire la politique de la Nation.

Les aléas de mise en œuvre des mécanismes constitutionnels propres au régime semi-présidentiel se manifestent également à travers l'influence exercée par le système des partis et des coalitions politiques sur le fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels.

B- Les aléas liés au système des partis et des coalitions politiques

⁸⁷ Mohamed Bazoum, débats du 31 mai 2007, Archives parlementaires, Assemblée nationale du Niger.

Ils se structurent autour de deux axes principaux : d'un côté la permissivité du système partisan (1), de l'autre ses incidences inévitables, qui se traduisent par la dénaturation du régime semi présidentiel (2).

1- La permissivité du système partisan nigérien

Au-delà du texte de la Constitution qui le consacre, un régime politique est fortement influencé par le contexte des forces politiques qui l'animent. Comme nous le soulignons à propos des travaux de la commission nationale des textes fondamentaux qui ont abouti à la substitution en 1999 du régime présidentiel au régime semi présidentiel institué par la Constitution de la III^{ème} République, « *le Niger peut être doté de la meilleure Constitution du monde sa mise en œuvre est moins l'affaire des juristes que celle des hommes politiques* », avant de rappeler « (...) *l'exemple du code électoral sénégalais, élaboré à la veille des élections de 1993 qui, de l'avis même de ses rédacteurs, était « le meilleur du monde » ; tout le monde se souvient des blocages qu'il a générés au moment de la proclamation des résultats, qui se sont traduits entre autres par « l'accident malheureux » qui a coûté la vie au vice-président du Conseil constitutionnel* »⁸⁸.

Au-delà de la formation et de l'encadrement de ses militants, la mission d'un parti politique se résume à la conquête, l'exercice et la conservation du pouvoir. La spécificité de la forme de gouvernement démocratique est de permettre une représentation la plus large possible des forces politiques dans le jeu institutionnel. Cette représentation se fait par voie électorale c'est-à-dire sous l'arbitrage du peuple. Aussi la pleine compréhension du fonctionnement d'un régime politique passe par la prise en compte non seulement du texte de la Constitution mais également du système électoral dans son ensemble. Or les lois électorales favorisent souvent des jeux d'alliance préjudiciables à l'effectivité des mécanismes constitutionnels.

Au Niger ni la Constitution ni les lois électorales ne font obstacle à la mise en place de coalitions politiques. L'article 84C mentionne au titre des candidatures possibles aux élections législatives, « *les listes des partis politiques, des groupements de partis politiques* ». La loi organique n° 2014-04 du 15 avril 2014 portant régime électoral des membres de l'Assemblée nationale dispose en son article 10 que « *le candidat doit faire une déclaration de candidature légalisée et comportant (...) l'attestation du parti ou groupement de partis politiques dont (il) se réclame s'il n'est pas un candidat indépendant* ». Dans cette perspective le phénomène des

⁸⁸ Moussa Zaki, « Un texte, un contexte : les errements de la commission nationale des textes fondamentaux », Le Républicain, 24 juin 1999, p. 6

coalitions et des majorités politiques au Parlement est particulièrement saisissant. Au cours d'une même législature, elles se font et se défont au gré des circonstances et des intérêts partisans.

Ce phénomène est de surcroît amplifié par le système électoral. L'article 77 de la loi organique 2014-04 du 15 avril 2014 susmentionnée dispose que « *dans le cas où il y a plus d'un siège à pourvoir au niveau de la circonscription, l'élection a lieu au scrutin de liste ouverte à la représentation proportionnelle, sans panachage, ni vote préférentiel, selon la règle de la plus forte moyenne.*

(...) La liste qui obtient ainsi la plus forte moyenne gagne un siège.

Cette opération est reprise lorsqu'il y a deux ou plusieurs sièges restants jusqu'à distribution de tous les sièges ». Un tel mode de scrutin favorise la représentation de toutes les forces politiques, y compris les plus insignifiantes et accentue, à travers la représentation proportionnelle, un jeu pervers des alliances au sein de l'hémicycle.

Le phénomène aurait juste été interprété comme un indice des clivages politiques et de la vitalité démocratique s'il n'avait de répercussions négatives sur la marche des institutions. C'est pour cette raison que la Constitution du 25 novembre 2010, tirant les leçons du passé, notamment des vicissitudes de mise en œuvre des Constitutions des III^{ème}, IV^{ème} et V^{ème} Républiques, a mis en place un dispositif destiné à en limiter les effets. Ainsi pour éviter la transhumance politique et garantir au sein de l'Assemblée nationale l'équilibre des forces tel qu'il résulte de la volonté populaire, elle prévoit que « *pendant la législature tout député qui démissionne de son parti perd son siège et est remplacé par son suppléant. Tout député exclu de son parti siège en tant qu'indépendant et ne peut s'affilier à un groupe parlementaire au cours de la législature* »⁸⁹.

L'influence du système des partis donne au régime semi présidentiel sa nature originelle et le transforme en régime parlementaire, voire en régime d'assemblée. Une telle situation est induite par le phénomène des coalitions⁹⁰ qui déplace le siège du pouvoir de l'Etat vers les partis : d'une part, au Parlement les députés se comportent en fait, non pas comme les représentants du peuple ou de la Nation mais comme les porte-parole attitrés de leurs

⁸⁹ Art. 87.

⁹⁰ Aujourd'hui, en raison même des systèmes électoraux et des modes de scrutin, il est quasi impossible de trouver un pouvoir monocoloré. Que ce soit au Sénégal, au Burkina Faso, au Niger ou au Bénin, toutes les majorités sont en fait constituées de coalition de partis.

formations politiques⁹¹. Le phénomène n'est nullement nouveau. La mainmise des partis sur les choix et programmes politiques voire sur l'exercice et la dévolution du pouvoir réduit la Constitution à une simple variable instrumentale.

Souvent le jeu politique se structure autour de coalitions pour conquérir, exercer voire abuser du pouvoir, notamment à travers sa conservation au-delà du terme prévu par la Constitution elle-même, c'est-à-dire dans la plupart des cas, à la recherche d'un troisième mandat interdit par la loi fondamentale. Celle-ci est constamment modifiée pour tenir compte du projet politique de la majorité au pouvoir. La tentative couronnée d'un succès éphémère du Président Tandja⁹² de se présenter pour un troisième mandat envers et contre le texte de la Constitution du 18 août 1999⁹³ et nonobstant l'avis défavorable de la Cour constitutionnelle⁹⁴ reste encore fraîche dans les mémoires. Cette boulimie du pouvoir inhérente à la nature des hommes a conduit le constituant de 2010 à limiter définitivement le nombre de mandats d'un Président de la République à deux, suivant l'article 47 qui dispose que « *le Président de la République est élu (...) pour un mandat de cinq (5) ans, renouvelable une (1) seule fois* » avant d'ajouter dans un alinéa 2 que « *en aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux (2) mandats présidentiels ou proroger le mandat pour quelque motif que ce soit* ». Il ne s'agit plus alors d'une simple limitation à deux mandats consécutifs.

Ce jeu des alliances constitue un des marqueurs essentiels du régime semi-présidentiel et limite son effectivité pratique. L'histoire constitutionnelle récente du Niger témoigne des difficultés de mise en œuvre des mécanismes institutionnels que suppose la séparation des pouvoirs en régime semi présidentiel. Un auteur relève un épisode inédit de l'influence du jeu

⁹¹ Voir Moussa Zaki, « le juge, la loi et l'architecture des pouvoirs », in Mélanges dédiés au Doyen Francis V. Wodié, Presses de l'université Toulouse I Capitole, 2016, pp. 551-568.

⁹² Qui comme l'affirme Narey Oumarou « *a entrepris et mis en œuvre un plan antidémocratique de démolition des institutions et des valeurs nécessaires à la vitalité de la démocratie* ». Cependant la VIème République née de cette volonté et instituée par la Constitution du 18 août 2009 adoptée suite à un référendum controversé a duré moins de six mois. Voir Narey Oumarou, « les faces cachées d'un régime présidentiel autoproclamé : cas de la VIème République du Niger », Nouvelles annales africaines, n°2, 2011, pp.135-171.

⁹³ Dont l'article 36 dispose que « *le Président de la République est élu au suffrage universel, libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois* », limitant ainsi le nombre de mandats consécutifs d'un Président de la République à deux.

⁹⁴ Saisie par vingt trois députés aux fins d'interprétation de l'article 36 de la Constitution qui limite le nombre de mandats du Président de la République, la Cour constitutionnelle a, par un avis en date du 25 mai 2009 précisé que « *l'alinéa 1^{er} de l'article 36 (...) fixe le mandat du Président de la République à cinq ans. (...) Le mandat est renouvelable une seule fois.*

Par conséquent, l'on ne saurait envisager le maintien en fonction du Président de la République au-delà du terme de son mandat. Une telle hypothèse n'est pas compatible avec l'article 36 et n'est donc pas conforme à la Constitution ».

des alliances sur le fonctionnement réel des institutions constitutionnelles⁹⁵ : au Niger, relate-t-il, « après l'adoption de la Constitution du 26 décembre 1992, des élections législatives avaient été organisées (...) au terme desquelles l'Alliance des Forces du Changement, composée de neuf partis, remportait la majorité des sièges. Elle prétendit en conséquence le droit de désigner à la fois le premier ministre et le président de l'Assemblée nationale. Le chef de l'Etat fit droit, de facto, à cette prétention (...). Quelque temps après, la défection du propre parti du chef du gouvernement amena (celui-ci) à présenter sa démission, et priva le président d'une majorité parlementaire de soutien. Le nouveau premier ministre, membre du parti présidentiel, ne tarda pas à être renversé douze jours seulement après la formation de son équipe. Le chef de l'Etat décide de le reconduire et de dissoudre l'Assemblée nationale. Les élections législatives qui s'en sont suivies furent un échec pour le président, la nouvelle majorité lui étant ouvertement hostile. Le chef de l'Etat refusa malgré tout de nommer l'homme présenté par celle-ci (...) et préféra consulter lui-même deux autres membres de l'opposition. M. B. A. CISSE, qui avait accepté la proposition présidentielle, fut censuré alors qu'il n'avait même pas fini de composer son gouvernement. (...) Le président finit par désigner le candidat de la nouvelle majorité parlementaire. Les problèmes n'étaient pas pour autant terminés, car quelques jours après cette désignation, le chef de l'Etat, en prévision sans doute de la rude « cohabitation » qui s'annonçait, décidait de créer par décret un Secrétariat général du Conseil des ministres, rattaché à la présidence de la République, et qui devrait « faire pièce » au Secrétariat général du gouvernement »⁹⁶.

Comme on le constate le jeu des alliances a souvent raison des schémas institutionnels. Il dénature en outre le régime politique institué par la Constitution.

2 – La dénaturation du régime semi présidentiel

La caractéristique essentielle du fonctionnement des régimes politiques réside dans la tentative constitutionnelle d'encadrement d'une logique politique évidente : particulièrement, le régime semi présidentiel ne se structure plus concrètement aujourd'hui autour des institutions constitutionnelles mais autour des majorités et des oppositions politiques souvent organisées en coalitions au sein ou en dehors de l'hémicycle. Et c'est cette logique qui traverse et travestit la nature du régime politique. De ce fait, « nonobstant les différentes lectures qui ont pu être données de la séparation des pouvoirs (...), on peut s'accorder à reconnaître que

⁹⁵ Il est aisé de remarquer qu'en pareilles circonstances le régime politique a fonctionné comme un régime d'Assemblée.

⁹⁶ Alioune Sall op. Cit, pp. 251-252.

le constitutionnalisme (...) contemporain est affecté (...) par la faible capacité du législatif et de l'exécutif à s'arrêter mutuellement, phénomène que l'on peut expliquer notamment par ce qu'il est convenu d'appeler le « fait majoritaire »⁹⁷.

Par conséquent le mode même de fonctionnement des régimes semi présidentiels contemporains implique une unité de destin entre Exécutif et Parlement, surtout dans les Etats africains où le fait majoritaire est une constante de la vie politique. En d'autres termes, le Législatif est loin de se situer dans la perspective d'une limitation ou d'un contrôle véritable de l'Exécutif. Il le soutient et l'appuie dans une logique de solidarité politique.

Sous une autre grille de lecture, les moyens d'action dont dispose chaque pouvoir sur l'autre, conjugués à la discipline des partis, finissent par fondre les pouvoirs exécutif et législatif dans l'unité du pouvoir politique. En effet, *« la responsabilité politique du gouvernement implique une solidarité politique entre le gouvernement et la majorité parlementaire. (...) Cette dernière contrôle non seulement le Parlement, mais aussi le gouvernement, qui, d'une manière ou d'une autre, en est l'émanation. »*⁹⁸. Symétriquement, lorsqu'il dispose d'une majorité confortable l'Exécutif ne se contente plus de participer à la fonction législative. Souvent il la dirige et la contrôle⁹⁹.

Le phénomène des coalitions politiques comporte ainsi des implications transversales. On le sait le risque du régime présidentiel, est de donner au chef de l'Etat un goût immodéré pour le pouvoir. Celui du régime parlementaire est de donner aux députés une impression de toute-puissance au-dessus du peuple qui les a élus. Le régime semi-présidentiel cumule les deux travers : lorsque majorités présidentielle et parlementaire coïncident il donne au Président de la République, en raison même de la logique des coalitions politiques, une toute-puissance qui transcende les prescriptions du texte constitutionnel. Le Premier ministre et le Gouvernement, de clé de voûte du pouvoir exécutif, deviennent alors simples « collaborateurs »¹⁰⁰ dont le rôle est de « traduire en actes la vision du chef de l'Etat »¹⁰¹ dans un rituel quasi permanent. Lorsqu'en revanche l'opposition au Président de la République remporte les élections législatives, il se transforme en régime parlementaire, voire en régime d'assemblée. Le

⁹⁷ François Saint-Bonnet, in Denis ALLAND et Stéphane RIALS (Sous la direction de), « Dictionnaire de la culture juridique », Paris, PUF, 2003, p. 60

⁹⁸ Renaud Beaumert, « Le juge constitutionnel, un indispensable contrepoids au pouvoir », Le Monde, 17 juin 2011.

⁹⁹ Idem. Voir également sur cette question, Armel Le Divellec, « Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement : quelques aspects de la réception juridique hésitante de modèle de Westminster dans les Etats européens », Jus Politicum, Paris, Dalloz, 2009.

¹⁰⁰ Cas notamment de M. François Fillon sous la présidence Sarkozy.

¹⁰¹ Cas de M. Brigi Rafini sous la présidence Issoufou Mahamadou, de 2011 à ce jour.

Président de la République est alors contraint de ronger ses freins et d'inaugurer les chrysanthèmes. Le régime peut également se comporter comme un régime semi présidentiel normal conforme au schéma institutionnel décrit par la Constitution, comme l'atteste l'expérience nigérienne entre 1999 et 2004.

C'est paradoxalement en raison de ce qui apparaît ici comme une tare et au regard de la démocratie directe qu'il favorise, que le régime semi-présidentiel semble surclasser les autres. Il est un condensé de trois régimes politiques diamétralement opposés qui laisse au jeu démocratique le soin de lui donner une empreinte définitive : le dispositif institutionnel qu'il recèle dépend de la volonté du peuple et de celui à qui il décide de confier la majorité parlementaire. Il revient donc aux hommes politiques et à l'expérience d'en faire l'un ou l'autre des régimes politiques potentiels en allant à la conquête du suffrage des électeurs. Par là-même le régime semi présidentiel donne à la forme de gouvernement démocratique une vitalité sans cesse renouvelée. Ici la Constitution ouvre l'alternative d'appel à l'arbitrage populaire en cas d'impasse institutionnelle notamment lorsque le Président de la République recourt à l'arme de la dissolution ou du référendum. Le régime semi présidentiel paraît de ce fait plus compatible avec la démocratie et l'Etat de droit, même s'il constitue une source potentielle de conflits entre les institutions. Après tout le système démocratique ne s'est-il pas toujours construit et renouvelé sur la base du conflit ?

L'expérience nigérienne montre à travers les exemples susmentionnés que le constituant a toujours recherché, au gré des républiques successives, des mécanismes de rationalisation du régime semi présidentiel en fonction du contexte particulier du Niger. Cette construction progressive d'un type de régime semi présidentiel propre convainc de l'impérieuse nécessité de protection du modèle et devrait interdire toute valse constitutionnelle. En effet l'activité du constituant apparaît jusqu'ici comme une quête de modèle qui soit en adéquation avec la vitalité du système politique : les constitutions des 1^{ère}, II^{ème}, IV^{ème} et VI^{ème} républiques avaient consacré un régime présidentiel. Celles des III^{ème}, V^{ème} et VII^{ème} républiques ont promu un régime de type semi présidentiel. Les constitutions se succèdent dans une sorte de cycle dont le point de chute constitue aujourd'hui un régime semi présidentiel rénové mais en proie aux convulsions du système politique. Il nous semble que c'est celui-ci qu'il convient d'approfondir, de consolider et de protéger pour capitaliser les leçons de l'expérience. Plusieurs mécanismes peuvent y contribuer : d'abord fixer des limites au pouvoir de révision. En effet « *les différentes limites temporelles de la révision (interdiction de révision dans une situation d'exception, interdiction de révisions très rapprochées les unes des autres)* »

constituent une garantie pour la stabilité et la continuité du régime politique. Ainsi les clauses constitutionnelles imposant des garanties procédurales comme des majorités qualifiées, la multiplicité des votes parlementaires, le recours au référendum et des détails pour procéder à une révision, sont-elles inspirées par le souci de garantir stabilité et continuité au régime politique »¹⁰².

Un autre mécanisme de protection pourrait ensuite s'inspirer de la loi fondamentale allemande qui en son article 21-2 GG proclame l'inconstitutionnalité des « *partis qui, d'après leur programme ou l'attitude de leurs membres, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à éliminer ou à mettre en danger l'existence de la République fédérale* »¹⁰³.

En définitive on pourrait retenir que le régime semi-présidentiel est un choix rationnel établi par la Conférence nationale souveraine conformément aux enseignements de la pratique. Le Niger a développé une ingénierie et acquis une expérience soutenue en la matière. Certes le régime semi présidentiel a encore des adversaires résolus, mais comme les systèmes qui postulent sa succession prêtent à plus de critiques encore, c'est lui qu'il convient d'améliorer en le rendant plus conforme aux réalités nigériennes, c'est-à-dire en l'adaptant à l'évolution de l'histoire constitutionnelle et politique du pays.

Pour le reste, c'est de la lucidité, la clairvoyance et la sagesse des hommes politiques que dépendra la réussite de tout régime. Ils doivent avoir une hauteur de vue suffisante pour laisser libre cours au jeu normal des institutions et s'incliner devant la force des textes, ce qui n'a pas été le cas ces dernières années où les juristes ont assisté et souvent participé à l'instrumentalisation du droit. La classe politique nigérienne doit procéder à son examen de conscience. Il ne suffit plus simplement, aujourd'hui, de prendre acte de la nécessité d'une évolution : il faut savoir en tirer les leçons et accepter les impératifs qu'elle implique. Le bon fonctionnement du régime semi présidentiel exige une discipline collective de tous les acteurs institutionnels et non institutionnels, c'est-à-dire les partis politiques leurs militants, les autorités politiques et leurs courtisans.

¹⁰² Giuseppe de Vergottini, op. cit., pp. 120-121.

¹⁰³ Idem, pp. 124-125.