



**Réflexion critique sur l'organisation des pouvoirs publics dans la Charte nigérienne de
la Refondation du 26 mars 2025**

ABOU KOINI Abdoul Kader

**Enseignant Chercheur, Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques
(FSJP) de l'Université Abdou Moumouni**

Email : akoini.kader@gmail.com/ koini.abou@uam.edu.ne



Le coup d'Etat militaire du 26 juillet 2023 intervenu au Niger a entraîné la suspension de la constitution du 25 novembre 2010 et la dissolution de toutes les institutions de la République. Le changement des gouvernements opéré en dehors des procédures normales instaure un vide constitutionnel à combler. C'est dans cette optique que la junte militaire au pouvoir a convoqué des assises nationales à l'issue desquels une charte de la Refondation a été adoptée avant d'être promulguée par le Chef de l'Etat. Cette Charte à valeur constitutionnelle consacre une organisation des pouvoirs publics marquée par un net déséquilibre en faveur de l'exécutif dans les rapports entre les organes de la Refondation. Ce déséquilibre s'est davantage consolidé avec l'absence de contre-pouvoir institutionnel du fait de l'inexistence d'un organe assumant les fonctions parlementaires et d'une juridiction constitutionnelle. L'organisation des pouvoirs publics pendant la période de la Refondation présente de ce fait des lacunes qui ont été décelées et examinées.

Mots clés : Charte, Refondation, Pouvoirs publics, Séparation des pouvoirs et Coup d'Etat.

ABSTRACT

The military coup d'état of July 26, 2023, in Niger resulted in the suspension of the Constitution of November 25, 2010, and the dissolution of all institutions of the Republic. This change of government, effected outside standard procedures, created a constitutional vacuum that needed to be filled. Against this backdrop, the ruling military junta convened a national forum, culminating in the adoption and subsequent promulgation by the Head of State of a "Refoundation Charter." This Charter, which holds constitutional status, establishes a structure of public authority characterized by a marked imbalance favoring the executive branch in the relationships between the various Refoundation bodies. This imbalance was further entrenched by the absence of institutional checks and balances, resulting from the lack of both a parliamentary body and a constitutional court. Consequently, the organization of public authority during the Refoundation period exhibits shortcomings that have been identified and examined.

Keywords: Charter, Refounding, Public powers, Separation of powers, Putsch.



A l'image du Benin, du Mali, du Burkina Faso, l'initiative de la conquête et de l'exercice du pouvoir d'État échappe au monopole normal des civils au Niger¹. Le résultat de ce déplacement du centre de gravité de l'action politique réside dans le nombre élevé des coups d'État qu'a connus le pays depuis 1974². En soixante-cinq ans d'indépendance, le Niger a enregistré cinq coups d'Etats qui ont effectivement réussi (1974, 1996, 1999, 2010 et 2023) et plusieurs tentatives manquées³. Depuis le coup d'Etat du 15 avril 1974, les hommes en uniforme nigériens ont goûté aux délices du pouvoir et entendent jouer le rôle d'arbitre du jeu politique⁴. Après le dernier coup d'Etat militaire intervenu au Niger le 26 juillet 2023 et la proclamation du Conseil National pour la Sauvegarde (CNSP) suivie de l'adoption de l'ordonnance n°2023-01 portant suspension de la Constitution du 25 novembre 2010, c'est l'ordonnance n°2023-02 du 28 juillet 2023 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition qui est adoptée par la junte militaire pour combler le vide constitutionnel ainsi créé. Toutefois, les assises nationales de la refondation tenues à Niamey du 15 au 20 février 2025 ayant réuni certains membres des organisations de la société civile, des corps militaires et paramilitaires, des syndicats et autres associations ont apporté des ajustements sur le dispositif juridique et institutionnel pendant la période de la « Refondation ». C'est dans ce cadre qu'une Charte de Refondation a été adoptée par les participants à ces assises avant d'être promulguée par le Chef de l'Etat. Ainsi, la promulgation de la Charte de la Refondation le 26 mars 2025 abrogeant l'ordonnance adoptée le 28 juillet 2023, portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition marque le « décès » de la Constitution du 25 novembre 2010 plongée déjà dans un « coma » suite à sa suspension par les auteurs du coup d'Etat militaire du 26 juillet 2023. Face au vide constitutionnel né des événements du 26 juillet 2023, c'est donc un texte provisoire qui a « un contenu matériellement constitutionnel »⁵ dénommé « Charte de la Refondation » qui est appelé à régir la vie de l'Etat nigérien pendant cinq ans. Les petites constitutions sont en règle générale des constitutions de sortie de crise élaborée dans la perspective d'une constitution définitive⁶. Cette Charte a clairement précisé son caractère

¹ A. CABANIS, « Droit constitutionnel, pouvoir militaire et politique en Afrique », in *Droit, pouvoir et politique : Actes du Séminaire Scientifique Niamey, du 20 au 22 octobre 2021*, L'Harmattan, 2022, pp.55-65.

² S. EBENEZER, K. ALLOCHEME et O. DJIDENOU, *Histoire des coups d'État au Dahomey (1963-1972)*, L'Harmattan, 2021, p.8.

³ Cf. I. KIMBA, *Armée et politique au Niger*, CODESRIA, 2008, pp.163-165.

⁴ Cf. J. JOANA, Chapitre 4, « Les interventions en politique des militaires », in *Les armées contemporaines*, Presses de SciencesPo, 2012, pp.187-242.

⁵ P. NICOLETTA, « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », *Communication lors du IXe Congrès de l'Association de Droit constitutionnel*, Lyon, 26-27-28 juin 2014, en ligne : http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLF/F-perlo_T2.pdf (consulté le 12 décembre 2025).

⁶ M. ZAKI, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *Revue du droit public*, n°6, 2012, p.1673.



provisoire en faisant de l'adoption d'une nouvelle constitution et l'organisation des élections locales et nationales, libres, transparentes, inclusives, équitables et crédibles une des missions de la Refondation⁷. La Charte de la refondation est un texte de circonstance à valeur constitutionnelle⁸ qui se singularise des autres textes de même valeur connus dans les régimes militaires antérieurs au Niger. Elle consacre une organisation des pouvoirs de pouvoirs publics qui présente des particularités au regard de l'évolution politique et constitutionnelle du Niger⁹. C'est pourquoi, il nous paraît intéressant de procéder à une réflexion critique sur l'organisation des pouvoirs publics pendant cette « période de Refondation ».

Historiquement, la « Charte » est synonyme de constitution dans les régimes monarchiques du XIXe siècle : chartes constitutionnelles de 1814 et de 1830. Aujourd'hui, elle implique une constitution transitoire appelée à régir la vie de l'Etat pour une période bien déterminée avant l'adoption d'une nouvelle constitution¹⁰. La Charte est un acte solennel soumettant le pouvoir étatique à des règles limitants sa liberté pour le choix des gouvernants, l'organisation et le fonctionnement des institutions, ainsi que dans ses relations avec les citoyens et fixant un certain nombre de valeurs fondamentales¹¹ pendant la période transitoire. En tant que norme à valeur constitutionnelle, la Charte trône à la tête de hiérarchie de l'ordre juridique interne de l'Etat nigérien en transition. Elle est donc appelée à déterminer une organisation cohérente et rationnelle des pouvoirs publics.

Selon le Doyen Maurice Hauriou, l'expression pouvoirs publics implique les « pouvoirs de volonté en vertu desquels les organes de l'Etat exercent des fonctions »¹². Dans un sens plus large, ce terme renvoie à l'ensemble des autorités politiques¹³. Dans une perspective institutionnelle, les pouvoirs publics renvoient à l'ensemble des institutions prévues par un texte constitutionnel ou à valeur constitutionnelle pour gérer les affaires publiques. En d'autres termes, il s'agit des autorités qui conduisent l'action publique.

L'organisation des pouvoirs dans les démocraties libérales s'inspire de la trilogie classique conçue par John Locke et systématisée par Charles Montesquieu qui consiste à séparer

⁷ Article 2 de la Charte de la Refondation du 26 mars 2025, publié au Journal officiel n°06 du 31 mars 2025.

⁸ Selon l'article 78 la Charte de la Refondation du 26 mars 2025 a une valeur constitutionnelle.

⁹ Cf. I. ABDOURHAMANE, « Crise institutionnelle et démocratisation au Niger », *In politique africaine*, n°65, 1997, pp.153-154.

¹⁰ Cf. J. M. BIKORO, « L'ordre constitutionnel de transition en Afrique : étude des cas à partir des Etats d'Afrique noire francophone », *Afrique contemporaine*, n°278, 2024, pp.99 à 116.

¹¹ P. ARDENT et B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 27^e Ed. LGDJ, 2015-2016, p.64.

¹² M. HAURIOU, cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique du droit constitutionnel*, Que sais je, Puf, 7eme Edition, 2024, p. 87.

¹³ *Ibidem*.



les trois puissances, « puissance législative », « puissance exécutive » et « puissance judiciaire »¹⁴. La séparation des pouvoirs a toujours eu pour objectif de préserver la liberté en luttant contre les abus du pouvoir¹⁵. Toutefois, le renversement brutal et illégal des régimes démocratiques, et la prise du pouvoir par l'armée entraîne le saccage de l'édifice constitutionnel existant qui instaure la séparation des pouvoirs¹⁶.

Le remplacement des institutions établis par celles qui sont transitoires suscite une réflexion scientifique. Il s'agit alors d'examiner la Charte de la Refondation afin de faire ressortir les atouts et les lacunes de certaines de ses dispositions relatives à l'organisation des pouvoirs publics. Cette réflexion sera cantonnée à l'étude du statut des gouvernants et des rapports entre les pouvoirs publics institués par la Charte. Ne sera pas abordé, le statut des gouvernés, c'est-à-dire les droits et libertés des citoyens contenus dans cette norme à valeur constitutionnelle. Cette réflexion sera essentiellement circonscrite au cas de l'Etat nigérien dans la mesure où l'organisation des pouvoirs publics prévue par la Charte est unique à son genre. En effet, l'organisation et le fonctionnement des organes de la refondation présente des singularités par rapport aux autres Etats de la sous-région qui vivent au même titre que le Niger une nouvelle expérience des régimes issus des coup d'Etat. De même, cette Charte prend quelques distances avec les textes régissant les régimes militaires antérieurement connus au Niger. Un tel choix est également justifié par l'actualité de la question et de la nécessité de déceler les forces et les faiblesses de ce texte fondamental qu'est la Charte de la Refondation qui est censé être placée à la tête de la hiérarchie des normes selon la logique *kelsenienne*¹⁷.

L'organisation constitutionnelle des pouvoirs publics n'est pas une question nouvelle dans l'histoire politique des Etats. En effet, la séparation des pouvoirs comme principe de division technique du travail étatique existe depuis plusieurs siècles¹⁸. Ainsi, dans son ouvrage politique, Aristote a cherché à introduire la rationalité dans l'organisation de la cité Grecque en distinguant la fonction délibérative, la fonction exécutive et la fonction judiciaire¹⁹. Cette conception relative à l'organisation du pouvoir a été partagée par d'autres penseurs notamment ceux du siècle des lumières. Ainsi, John Locke a opéré une distinction entre trois pouvoirs qui sont : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir confédératif qu'il a défini comme

¹⁴ C. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Flammarion, coll. « Garnier-Flammarion », 1979, liv. XI, chap. 4, p. 293 ; J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Flammarion, coll. « Garnier Flammarion », 1966, liv. II, chap I, pp. 63-64.

¹⁵ M. BARBERIS, « Le futur passé de la séparation des pouvoirs », *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 5 et 6.

¹⁶ B. GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n°129 ; 2009, p.13.

¹⁷ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Ed. De la Balconnière Neuchâtel, 1953, p.114 et s.

¹⁸ Cf. J. P. FELDMAN, « Le constitutionnalisme selon Benjamin constant », *RFDC*, n°76, 2008, p.675.

¹⁹ ARISTOTE, *Politique*, VI, XI, I, Garnier-Flammation, 1993.



la conduite des relations internationales. Cette conception de John Locke a été systématisée par Charles Montesquieu qui procéda à une distinction entre la puissance exécutive, la puissance législative et la puissance de juger²⁰. Depuis le siècle des lumières, la séparation des pouvoirs s'est imposée comme un principe auquel les Etats modernes ne peuvent déroger. C'est ainsi que les constitutions des différents Etats contiennent des règles qui définissent l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics. La constitution des Etats unis de 1783 a posé les bases d'une séparation stricte des pouvoirs à travers ses différentes dispositions. Ensuite, les constitutions des autres Etats européens comme la France se sont lancés dans la logique de la consécration du principe de la séparation des pouvoirs²¹. C'est également le cas des Etats africains au lendemain des indépendances. La première constitution nigérienne du 08 novembre 1960 a consacré un régime de séparation stricte des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, et un pouvoir judiciaire indépendant²². Depuis lors, l'organisation de l'Etat nigérien permet de distinguer nettement le pouvoir législatif du pouvoir exécutif. Un troisième pouvoir celui des juges est également reconnu dans les constitutions successives au Niger. Toutefois, les organes mis en place par la constitution sont en fonction de l'ampleur de certaines crises suspendues, concurrencées par des institutions *ad hoc* voire supprimer au moment de l'abrogation de la constitution²³. En attendant le retour à une vie constitutionnelle normale, il est procédé à la création des institutions de transition au Niger. Ainsi, après le vide constitutionnel né du coup d'Etat du 26 juillet 2023, c'est la charte de la Refondation qui a défini le statut des gouvernants en apportant des précisions sur la composition et le fonctionnement de chacun des pouvoirs. L'organisation des pouvoirs publics telles que prévue par cette Charte présente des singularités qui suscitent naturellement une curiosité scientifique.

Les études sur les textes constitutionnels²⁴ ou textes à valeurs constitutionnels²⁵ en Afrique et ailleurs²⁶ sont nombreuses et variées. Certaines abordent la question de la vulnérabilité de la norme constitutionnelles²⁷, d'autres touchent aux pathologies des

²⁰ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, livre XI, chap. IV.

²¹ Cf. Constitution française du 3 septembre 1791.

²² Cf. La première constitution du Niger du 08 novembre 1960.

²³ J.M. BIKORO

²⁴ F. J. AIVO, « Crise de normativité de la Constitution en Afrique », *Revue de droit et science politique en France et à l'étranger*, n° 1, 2012, pp. 141 et s.

²⁵ Cf. M. ZAKI, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *Revue du droit public*, n° 6, 2012, pp.1667-1697.

²⁶ P. NICOLETTA, « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », *Communication lors du IXe Congrès de l'Association de Droit constitutionnel*, Lyon, 26-27-28 juin 2014, en ligne : http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLF/F-perlo_T2.pdf (site consulté 10 mars 2019).

²⁷ F. J. AIVO, « Crise de normativité de la Constitution en Afrique », article précité, p.141.



constitutions africaines ou à la désacralisation progressive de cette norme²⁸. La nécessité d'une « recomposition du paysage institutionnel »²⁹ explique l'émergence des nouvelles normes constitutionnelles, et ouvre toujours aux chercheurs de nouvelles pistes de réflexion.

Promulguée le 26 mars 2025, la Charte de la Refondation nigérienne reste encore un texte dont les dispositions sont peu connues du fait qu'elle n'a pas à notre connaissance fait l'objet des travaux de recherche spécifiques. Le contexte de son élaboration et le contenu de ses dispositions mérite pourtant qu'on s'y intéresse. C'est pourquoi, il est intéressant de poser la question fondamentale de savoir, quels sont les rapports qu'entretiennent les organes mis en place par la Charte nigérienne de la Refondation ?

Cette réflexion sera guidée par la nécessité de contribuer en tant que chercheur à faire découvrir le contenu d'une norme transitoire certes, mais placée au sommet de la hiérarchie de la pyramide des normes pendant la période de la Refondation. Un tel travail permettra d'appréhender l'actualité de la séparation des pouvoirs dans un contexte où le régime de démocratie pluraliste est remplacé par un régime militaire qui s'est installé pour une durée inhabituelle, c'est à dire plus longue que celle des régimes militaires antérieurs de courte transition³⁰. Il s'agit de susciter le débat sur la problématique de la limitation et de la séparation des pouvoirs dans un contexte non démocratique. Cette réflexion peut contribuer à l'amélioration des textes fondamentaux dans la mesure où, c'est la charte transitoire qui pose les bases du retour à un ordre constitutionnel normale³¹. En effet, c'est à l'issue de la période de transition que les textes fondamentaux, notamment, la constitution, le code électoral, la charte des partis politiques ou le statut de l'opposition sont adoptés³². La connaissance des atouts et limites de l'organisation des pouvoirs publics pourrait être mise à profit pour l'adoption des textes fondamentaux susceptibles de garantir la stabilité politique et la protection des droits et libertés des citoyens. Les analyses critiques émises dans ce travail pourraient certes ne pas faire l'unanimité, mais l'intérêt est d'oser élaborer un diagnostic susceptible d'ouvrir les débats à même de réveiller les consciences sur la nécessité d'asseoir des textes constitutionnels solides pour mieux régir le vivre ensemble. L'objectif de cette réflexion n'est pas de donner des

²⁸ P. PACTET, « La désacralisation progressive de la Constitution de 1958 », in *Mélanges Pierre Avril, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 389 et s.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ La durée de transition militaire post conférence nationale est de 6 à 18 mois (6 mois en 1996, 9 mois en 1999 et 18 mois en 2010). Mais, la Charte de la Refondation prévoit une durée de 60 mois modulable.

³¹ La Charte nigérienne de la Refondation à son article 2 fait de l'adoption d'une nouvelle constitution, l'organisation des élections locales et nationales, libres, transparentes, inclusives, équitables et crédibles une des missions de la Refondation.

³² *Ibidem*.



solutions mais de déceler les mérites et les lacunes des dispositions de la Charte de la Refondation relatives à l'organisation des pouvoirs publics.

Un diagnostic de cette Charte permettra de voir dans un premier temps, qu'elle met en place une organisation des rapports entre organes de la Refondation marquée par un déséquilibre institutionnel en faveur de l'exécutif (I), et dans un second temps de relever l'absence d'un contrepouvoir institutionnel (II).

I. Un pouvoir exclusivement contrôlé par l'exécutif

L'organisation des pouvoirs publics dans le cadre de la Charte permet de déceler une prééminence institutionnelle et structurelle du président du Conseil National pour la Sauvegarde de la Patrie (A), et un rôle non négligeable du Conseil National pour la Sauvegarde de la Patrie (CNSP) dans l'orientation de la politique de la nation et celui du gouvernement dans l'exécution de cette politique (B).

A. La consécration d'une présidence hypertrophiée

Comme dans la plupart des régimes issus des coups d'Etat militaire, la Charte de la Refondation a instauré une véritable prééminence institutionnelle et structurelle du Président du Conseil National pour la Sauvegarde de la Patrie (CNSP) en lui confiant une direction effective de l'exécutif (1), et en lui octroyant des prérogatives importantes (2).

1. La direction effective de l'exécutif par le Chef de l'Etat

La Charte nigérienne de la Refondation consacre un exécutif monocéphale avec un Chef d'Etat qui a une double mission : celle du président de la République, chef d'Etat et celle de chef du Gouvernement. L'apparition du terme président de la République dans Charte de transition peut surprendre. En effet, dans cette Charte, le Président du CNSP est qualifié du Président de la République, alors que dans le langage juridique et politique habituel, l'appellation "Président de la République" est reconnue aux chefs d'Etat dans les États disposant d'une constitution républicaine³³. Au Niger le Président de la République désigne le chef d'Etat choisis par un vote au suffrage universel pour organiser et conduire l'administration du « bien commun » conformément à la constitution³⁴. Cette qualification du Président du CNSP comme Président de la République semble se démarquer de la tradition jusqu'à là respecter par les différents textes régissant l'organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition

³³ Cf. F. MARC, *Le Président de la République : Arbitrer, diriger, négocier*, l'Harmattan, 2018, p. 23.

³⁴ M. A. THIAM, *Droit constitutionnel. Le pouvoir exécutif en Guinée*, Harmattan Guinée, 2017, p. 29



qui se contentent d'appeler le premier responsable du pays « Chef de l'Etat ». En effet, l'appellation « Président de la République » est apparue avec l'évolution politique et institutionnel de la France. Le terme est apparu progressivement dans le langage juridique et politique après la destitution du Roi Louis XVI le 10 août 1792 en France³⁵. Il est repris par les textes constitutionnels des autres États du monde comme le Niger, lorsque l'Etat disposait d'une constitution et d'institution Républicaines. Le terme "Président de la République » apparaît dans la constitution du 08 novembre 1960, adoptée au lendemain de l'accession du pays à l'indépendance à travers un "Titre II" intitulé : " Du Président de la République et du gouvernement". Le président de la République est selon l'article 9 de cette constitution élue pour cinq ans au suffrage universel direct. Depuis lors, les textes constitutionnels du Niger ne parlent du Président de la République que dans le cadre d'un régime politique consacré par une constitution. C'est donc une nouveauté que les rédacteurs de la Charte introduisent en droit constitutionnel nigérien. Mais en qualifiant le président du CNSP du président de la République, chef de l'Etat, les rédacteurs de la Charte ont voulu lui conférer un rôle presque identique à celui d'un président élu dans un régime présidentiel.

La Charte de la Refondation a fait du Président, le chef incontestable de l'exécutif monocephale. La reconnaissance à la fois de la qualité du Président de la République et du Chef de l'Etat au Président du CNSP témoigne de la volonté des rédacteurs de la Charte d'affirmer la prépondérance du Président de la République sur les autres pouvoirs³⁶. Conformément à l'article 62 de la Charte de la Refondation, le Président de la République est également le « Chef du Gouvernement ». Il dispose du pouvoir de nomination du Premier ministre et les autres membres du gouvernement³⁷. La Charte ne fixe, aucune condition particulière à l'exercice de cette prérogative. Elle laisse au Président du CNSP une totale liberté de choix des personnalités pouvant occuper le poste du premier ministre. Le chef de l'État dispose parallèlement d'un véritable pouvoir de révocation du Premier ministre et des membres du gouvernement³⁸. Cette prérogative découle l'existence d'une responsabilité politique des membres du gouvernement devant celui qui les a nommés³⁹. Il dispose donc d'une autorité sur les ministres dont la présence au gouvernement dépend totalement de sa volonté⁴⁰. A la différence des régimes démocratiques parlementaires ou semi parlementaires où les autres membres du gouvernement sont nommés

³⁵ F. MARC, *Le Président de la République : Arbitrer, diriger, négocier*, op.cit., p. 11 et s.

³⁶ S. BALDE, *La convergence des modèles constitutionnels. Etude des cas en Afrique subsaharienne*, Publibook, Paris, 2011, 536p.

³⁷ Cf. *Idem.*, article 62.

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Article 62 de la Charte de la Refondation précité.



sur proposition du premier ministre, le Président de la République a un pouvoir dictionnaires en la matière. Etant à la tête du gouvernement, il dirige l'action de celui-ci, exécute les lois et exerce aussi le pouvoir réglementaire, tout en nommant et révoquant les membres du gouvernement⁴¹.

La Charte de la Refondation établit un régime présidentiel en confiant le pouvoir exécutif exclusivement au Chef de l'Etat⁴². Or, lorsqu'on ne procède pas à une dilution du pouvoir du Président de la République à travers l'institution d'un premier ministre chef du gouvernement, le régime peut prendre un tour de plus en plus autoritaire⁴³. Le choix des rédacteurs de la Charte d'instaurer un Président fort n'est pas de nature à favoriser la limitation du pouvoir et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics. Geoffrey Moyen souligne avec raison que l'objectif visé à travers l'institution du bicéphalisme en Afrique est la limitation des pouvoirs du Chef de l'Etat contraint de partager les fonctions exécutives avec un Premier ministre qu'il n'est pas toujours assuré de contrôler⁴⁴.

Le Premier ministre tient un rôle limité dans la mise en œuvre de la politique économique et sociale de la nation. Il est investi de la mission de coordonner l'action gouvernemental conformément aux orientations du CNSP. Dans le cadre de cette mission de coordination, il est habilité à prendre des actes réglementaires nécessaires à l'exécution de ses missions. Il contrôle les services publics de l'Etat, exerce aussi l'autorité hiérarchique sur les autres ministres. Par conséquent, le Premier ministre est également le chef de l'Administration qui doit mettre en œuvre la politique du Gouvernement et s'assurer de l'exécution des lois et autres textes de la République. Toutefois, les attributions du premier ministre dans le régime mis en place par la Charte de la Refondation restent limitées. En d'autres termes, le premier ministre ne dispose pas d'une autorité gouvernementale considérable puisqu'il ne peut décider de la composition du Gouvernement ou de la détermination de la politique de la Nation.

En reconnaissant au chef de l'Etat la qualité de chef du gouvernement à la place du premier ministre, le Niger renonce à une de ses traditions constitutionnelles⁴⁵ et ne prend pas en compte l'exigence du partage des pouvoirs au sein de l'exécutif réclamé habituellement par les forces

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Cf. P. LAVAUX, *Le Destin du présidentielisme*, Paris, Puf, 2002, p. 130.

⁴³ A. SALL ; « Quel régime politique pour le Sénégal ? », *Nouvelles annales africaines, Revue de la faculté des sciences juridiques et politiques*, 2007, p. 436

⁴⁴ G. MOYEN, « L'Exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : Les cas du Congo, du Bénin et du Togo », *Annales de l'Université Marien N'gouabi*, 2009, n°10 (3), pp. 40-68.

⁴⁵ Bien que le Niger ait connu des régimes présidentiels et régimes présidentiels, il y a un fort attachement du constituant nigérien au partage du pouvoir au sein de l'exécutif entre le Premier ministre et le Président de la République (voir les constitutions de 1992, 1999 et 2010).



vives lors des assises nationales⁴⁶. Le gouvernement de la Refondation n'atténue en rien l'hyperpuissance du Chef de l'Etat. En effet, il n'est pas une institution de conception⁴⁷ mais une simple institution d'exécution, d'application et de concrétisation de la politique définie par le Président de la République qui dispose d'un « droit de vie et de mort politiques sur ses membres »⁴⁸. Le Président du CNSP concentre l'essentiel du pouvoir dans ses mains, mais partage d'autres prérogatives avec le CNSP et le gouvernement. En plus de la reconnaissance au chef de l'Etat du pouvoir de direction effective de l'exécutif, la charte de la refondation double la mise en lui reconnaissant des larges attributions.

2. La concentration de l'essentiel du pouvoir décisionnel dans les mains du chef de l'Etat

La Charte affirme la primauté du Président du Conseil National pour la Sauvegarde de la Patrie (CNSP), placé au sommet des institutions, et lui donne des attributions importantes en sa qualité de chef de l'État et chef de gouvernement. L'expression « attributions » implique les « compétences », « pouvoirs », « obligations » qui s'associent à une charge, une fonction, un poste exercé par une autorité⁴⁹.

Dans le schéma de la Charte de la refondation, un déséquilibre des pouvoirs est instauré au sommet de l'État au bénéfice du pouvoir exécutif, plus particulièrement du Chef de l'Etat. En effet, il y a une concentration de l'autorité et des décisions entre les mains du Chef de l'Etat qui est au centre de la vie politique, clé de voute du régime⁵⁰. Il « est chef de plusieurs choses à la fois », ce qui fait de lui l'homologue des Rois, des Empereurs, Emirs ou sultanat dans d'autres pays⁵¹. En effet, s'agissant des pouvoirs classiques du Chef de l'Etat qui figurent dans la Charte on peut citer les plus importants d'entre eux. Ainsi, le Président du CNSP veille au respect de la Charte ; il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, ainsi que la continuité de l'État ; il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités⁵². Le Président de la République est en outre, chef suprême de l'administration et de la force armée, et nomme aux emplois civils et militaires. En effet, la nomination des hautes autorités civiles et militaires est exclusivement réservée au chef de l'Etat

⁴⁶ En 1991 lors de la Conférence nationale souveraine, les forces vives de la nation ont mis en place un régime transitoire marqué par la reconnaissance des prérogatives importantes au premier ministre au détriment du chef de l'Etat qui est resté avec un pouvoir protocolaire.

⁴⁷ Article 65 de la Charte de la Refondation précitée.

⁴⁸ Article 62, *Idem*.

⁴⁹ A. Le DIVELLEC, M. De VILLIERS, *Dictionnaire du Droit constitutionnel*, Dalloz, 11^eéd., 2017, p.62

⁵⁰ P. ARDENT et B. MATHIEU Bertrand, *Droit constitutionnel*, *Op.cit.*, p.315

⁵¹ M. DAGRA, « Lettre à un étudiant en droit sur les pouvoirs du Président de la République », *Sahel*, 14 décembre 1989.

⁵² Cf. Article 61 alinéa 7 de Charte refondation précitée.



dans le régime de la Refondation. En tant que chef suprême des armées, la Charte lui donne la prérogative en temps de guerre de diriger les opérations militaires et en temps de paix de décider d'utiliser les forces armées pour repousser une attaque soudaine⁵³. Dans un régime militaire, le Président ne partage pas ses compétences en la matière⁵⁴, comme c'est le cas des régimes démocratiques où la déclaration de guerre est soumise à une approbation préalable du parlement⁵⁵. Le Chef de l'Etat peut donc déclarer la guerre. Mais, au regard de la gravité de la guerre, il n'est pas permis en général au Président de le faire seul, il devait au moins consulter l'instance militaire suprême. Ensuite, il est le Chef de l'administration. En effet, l'administration est l'organe d'application de la décision politique, c'est pour cette raison qu'elle est à la fois indispensable et subordonnée au pouvoir⁵⁶. En vertu de sa qualité de chef de l'administration, le Président nomme et révoque les hauts fonctionnaires de l'administration dans le respect de la loi⁵⁷.

Il est également le Chef du gouvernement, raison pour laquelle, il détermine et conduit la politique de la Nation⁵⁸. C'est-à-dire que c'est le Président du CNSP qui « dirige l'action du gouvernement ». Le premier ministre se contente du pouvoir de coordination qu'il exerce en délivrant des instructions aux ministres. De même, le Président du CNSP est le « maître de la politique étrangère », dans la mesure où, c'est lui qui « représente l'Etat dans les relations internationales », accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des institutions et pays étrangers. En outre, les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires sont accrédités auprès de lui⁵⁹.

L'innovation apportée par cette charte est qu'en plus des pouvoirs reconnus habituellement au Chef de l'Etat dans un régime militaire de transition, le Président du CNSP bénéficie d'autres prérogatives accordées habituellement à certains organes. En effet, le Chef de l'Etat exerce en même temps le pouvoir législatif. L'article 61 de la Charte précise que « le Président de la République légifère par ordonnances ». Les ordonnances sont des mesures qui sont prises par le pouvoir exécutif dans le domaine législatif sur habilitation du parlement⁶⁰. La

⁵³ P. ARDENT et B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p.293.

⁵⁴ G. CONAC, « Portrait du chef d'Etat », *Pouvoirs*, n°25, avril 1983 - pp.121-130.

⁵⁵ Selon l'article 64 de la constitution nigérienne du 24 septembre 1989, « la déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée Nationale ».

⁵⁶ C. DEBBASH, *L'administration au pouvoir*, Calmann-Levy, 1969, p.11.

⁵⁷ Article 61 alinéa 3, du décret n° 2025-160/P/CNSP du 26 mars 2025.

⁵⁸ Cf. F. HOURQUEBIE « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir », *Afrique contemporaine*, n° 242, 2012, pp. 73 à 86.

⁵⁹ Article 63 Décret n°2025-160/P/CNSP du 26 mars 2025 portant promulgation de la Charte de la Refondation.

⁶⁰ A. M. LE POURHIET, *Les ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, Paris, LGDJ, 2011, p.25.



dissolution de l'Assemblée Nationale à l'occasion du coup d'Etat du 26 juillet exclut la possibilité d'obtenir l'habilitation législative. En conséquence, le pouvoir exécutif intervient dans le domaine législatif sans autorisation parlementaire. Cet article opère un transfert de compétences du pouvoir législatif au Chef de l'Etat. Il revient donc au Président seul d'édicter l'acte législatif. Celui-ci est en effet, maître de la procédure législative pendant la période de la Refondation. En d'autres termes, c'est lui qui élabore la loi à travers les ordonnances. Il peut édicter des ordonnances en lieu et place des lois adoptées par les parlements dans les régimes démocratiques. En l'absence de toute constitution et de l'Assemblée nationale suspendue, les divers types de lois connues dans les régimes démocratiques qui sont les lois ordinaires, les lois organiques, les lois de finances sont initiées et promulguées sous forme d'ordonnances par le Chef de l'Etat. Également, il dispose seul du pouvoir constituant, c'est-à-dire, toute révision de la Charte ne peut s'opérer que par lui-même⁶¹. La seule formalité à remplir c'est la consultation du conseil consultatif et du CNSP⁶². La Charte de la Refondation qui a valeur constitutionnelle tord le cou au principe de la séparation des pouvoirs en confiant à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au Président du CNSP, chef de l'Etat. Dans les Etats modernes, une constitution ou une charte à valeur constitutionnelle doit prévoir des mécanismes de freins et contrepoids afin d'éviter des chocs intenses et brutaux entre les hommes investis de ces fonctions afin que l'arbitraire soit jugulé⁶³. L'expérience a démontré que lorsqu'un même organe exerce le pouvoir législatif et le pouvoir exécuté, il sera appelé à abuser de son pouvoir⁶⁴. C'est pourquoi, certains auteurs comme Montesquieu défendent l'idée selon laquelle, pour que la liberté soit protégée, il faut que les fonctions de l'Etat soient séparées et qu'elles soient confiées à des organes distincts⁶⁵.

La concentration des pouvoirs exécutif et législatif dans les mains de Président du CNSP, Chef de l'Etat permet de relever l'existence d'un hyper présidentialisme au Niger sous la période de la Refondation. La prédominance structurelle et institutionnelle du Chef de l'Etat s'est davantage renforcée avec la reconnaissance des prérogatives plus ou moins importantes au CNSP et au gouvernement.

B. La reconnaissance des prérogatives exécutives importantes au Conseil National pour la Sauvegarde de la Patrie et au gouvernement

⁶¹ Cf. Article 75 de la Charte de la Refondation du 26 mars 2025.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ J. P. PELDMAN, « Le constitutionnalisme selon Benjamin constant », *RFDC*, n°76, p.675

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ MONTEQUIEU, chapitre 6, « De la constitution d'Angleterre », in *De l'esprit des lois*, 1748, Livre XI.



Le putsch du 26 juillet 2023 a permis à ses auteurs de proclamer la mise en place d'un Conseil National pour la Sauvegarde de la patrie (CNSP). Celui-ci dispose des prérogatives importantes (1) qu'il partage avec le gouvernement (2).

1. Les prérogatives importantes du CNSP en matière d'orientation de la politique de la nation

Le CNSP est l'organe militaire suprême qui est composé de 15 membres⁶⁶ auxquels s'ajoutent des membres de droits qui sont le Chef d'Etat-major des armées, le chef d'état-major de l'armée de terre, le chef d'état-major de l'armée de l'air, l'inspecteur général de l'armée et de la gendarmerie, l'inspecteur général des services de sécurité, le Haut commandant de la Gendarmerie, le Haut commandant de la Garde Nationale, le DG de la Douane, le DG de la Police Nationale, le DG de la protection civile, le DG de l'environnement et des eaux et forêts, le commandant de la gendarmerie territoriale, le commandant de la gendarmerie mobile, les gouverneurs, les commandants des zones et les commandants des légions⁶⁷.

L'ordonnance n°2023-02 du 28 juillet 2023 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de la transition a posé les bases des prérogatives du CNSP en ces termes : « le CNSP est l'instance suprême de conception et d'orientation de la politique de la Nation »⁶⁸. Toutefois, la Charte de la Refondation du 26 mars 2025 qui est venue abroger l'ordonnance du 28 juillet 2023 a fait disparaître le terme « conception » pour ne reconnaître au CNSP que la compétence « d'orientation de la politique de la Nation »⁶⁹. Cela implique que le CNSP est chargé donner des directives sur la conduite de la politique de la Nation. Dans le régime précédent, la constitution du 25 novembre 2010 attribuait cette compétence au gouvernement. Il revient donc au CNSP de « fixer les objectifs qui doivent être atteints en même temps que les moyens qui doivent être utilisés »⁷⁰. Une extrême liberté est reconnue en la matière à cet organe exclusivement composé des militaires. Il lui revient de fixer les grandes orientations des politiques socio-économiques du pays. Le CNSP donne donc des orientations

⁶⁶ Il s'agit des membres suivants : Général de brigade Tiani Abdourahmane (President), Général du corps d'armée, Salifou Mody, Général de brigade Mohamed Toumba, Général de brigade Moussa Salaou Barmou, Colonel Major Karimou Hima Abdoulaye, Colonel Major Garba Hakimi, Colonel Major Abdourahmane Amadou, Colonel Salissou Mahamadou Salissou, Colonel Sidi Mohamed, Colonel Ibro Amadou, Commissaire Abarchi Ousmane, Colonel Sahabi Sani, Colonel Ahmed Sidién, Inspecteur général de la police Assabaha Ibwangal, Colonel Major Abdou Oubandawaki et Colonel Maizama Abdoulaye.

⁶⁷ Décret du 4 août 2023, <https://anp.ne/composition-du-cnsp-le-general-tiani-prend-la-tete-de-linstance-dirigeante-dune-quarantaine-de-membres/> (consulté le 3 mars 2026).

⁶⁸ Article 4 ordonnance n°2023-02 du 28 juillet 2023 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de Transition.

⁶⁹ Article 65 de la Charte de la Refondation, précitée.

⁷⁰ A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, 4^e Ed., Montchrestien, 1970, p. 828.



au gouvernement. Ce dernier est chargé de la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le CNSP.

La différence qu'apporte cette Charte avec les textes de valeurs constitutionnels antérieurs se situe au niveau du rôle dévolu à l'organe militaire suprême qu'est le CNSP. En effet, c'est dans une formule brève que la Charte décrit les attributions du Conseil militaire en ces termes : « le CNSP est l'instance suprême d'orientation de la politique de la Nation »⁷¹. En d'autres termes, c'est le CNSP qui est chargé de donner les orientations politiques, économiques et sociales dans la conduite des affaires publiques. Cette compétence est toujours reconnue dans l'histoire institutionnelle du Niger à l'organe militaire suprême dans les régimes issus des coups d'Etat. Par exemple, l'ordonnance N°83-04 du 24 janvier 1983 modifiant les articles 4 et 5 de l'ordonnance N°74-01 du 22 avril 1974 dispose que « le Conseil Militaire Suprême constitue l'instance supérieure de conception et d'orientation de la politique générale de la Nation ». Toutefois, la seconde attribution reconnue à l'organe militaire suprême qui est celle d'exercer le pouvoir législatif a disparu de la Charte de la Refondation. En effet, l'ordonnance du 28 juillet portant organisation des pouvoirs publics pendant la transition reconnaît que « le CNSP est investi des pouvoirs législatif et exécutif jusqu'à la mise en place de nouvelles institutions démocratique »⁷². Cette disposition reprend les prérogatives qui ont toujours été reconnues à l'organe militaire suprême par les ordonnances portant organisation des pouvoirs publics qu'il s'agisse du Conseil Militaire Suprême (CMS) en 1974⁷³, du Conseil de Salut National (CSN) en 1996⁷⁴, du Conseil de Réconciliation Nationale en 1999⁷⁵ ou du Conseil National pour la Restauration de la Démocratie (CSR) en 2010⁷⁶. Avec l'adoption de la Charte de la Refondation, cette disposition disparaît. Ainsi, le pouvoir législatif est conféré par la Charte au Chef de l'Etat. L'article 61, précise que « le Président de la République légifère par ordonnances ». « Légiférer », c'est faire la loi, donc de façon formelle, la Charte retire au CNSP les attributions législatives qui lui sont reconnues par l'ordonnance du 28 juillet 2023. La Charte de la Refondation a opté pour la concentration du pouvoir dans les mains du Président du CNSP que de confier le pouvoir à l'organe militaire de transition. Bien que le Chef de l'Etat soit

⁷¹ Article 65 de la Charte de la Refondation.

⁷² Article 5 de l'ordonnance n° 2023-02 du 28 juillet 2023 précitée.

⁷³ Ordonnance n°74-01 du 22 avril 1974 portant suspension de la Constitution du 08 novembre 1960, fixant les attributions du Conseil Militaire Suprême et créant un gouvernement provisoire.

⁷⁴ Article 6 de l'ordonnance n° 96-01 du 30 janvier 1996, portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition.

⁷⁵ Article 3 ordonnance n°99-001 du 11 avril 1999 portant organisation des Pouvoirs publics pendant la période de transition.

⁷⁶ Ordonnance n°2010-001 du 22 février 2010 portant suspension de la constitution et organisation des pouvoirs publics.



également membre du CNSP, il est toujours important pour limiter l'arbitraire de confier de telles prérogatives à un organe collégial. En effet, l'avantage d'un organe collégial, qu'il soit composé des militaires ou des civils, est qu'il est un lieu de confrontation d'idée, des points inévitablement divers avant la prise de décision, ce qui pourrait permettre d'éviter certains abus. Toutefois, le fonctionnement des institutions échappe souvent au droit, malgré les dispositions de la Charte, le CNSP n'est pas sans influence sur les décisions prises par le chef de l'Etat y compris dans l'exercice de son pouvoir de « légiférer ». En revanche, au sein de l'organe exécutif, c'est le gouvernement qui est le maillon faible de la chaîne puisque ses prérogatives sont limitées à la mise en œuvre de la politique gouvernementale.

2. Les prérogatives du gouvernement en matière de mise en œuvre de la politique gouvernementale

Dans les régimes militaires marqués par une forte concentration du pouvoir dans les mains de l'armée, le gouvernement joue un rôle limité dans la mise en œuvre de la politique de la nation. En effet, dans la Charte de la refondation, c'est le Chef de l'Etat qui est le « chef du gouvernement »⁷⁷. Le Président du CNSP, étant chef du gouvernement, « le Premier ministre ne dirige pas l'action du Gouvernement ». En faisant du président de la République, le « chef du gouvernement », la charte a entériné la prééminence du Président au sein de l'Exécutif. Elle marque le passage de la conception démocratique de l'exécutif fondée sur le bicéphalisme et la responsabilité du gouvernement⁷⁸ devant le Parlement vers la conception monolithique de l'exécutif reléguant le premier ministre et son gouvernement à un rôle de figurant.

La principale mission du Premier ministre est « de coordonner l'action du gouvernement conformément aux orientations du Conseil national pour la sauvegarde de la partie »⁷⁹. En d'autres termes, son rôle est d'arbitrer entre diverses options par les ministres dans l'exécution des orientations données par l'instance militaire suprême. Le cantonnement du gouvernement à un rôle de figurant au sein de l'exécutif s'explique historiquement par la méfiance qu'éprouvent les militaires à l'égard des civils⁸⁰ qui pour l'essentiel compose cet

⁷⁸ Cf. SIMONIAN-GINESTE, « Chapitre 1. Le bicéphalisme de l'Exécutif », in *Droit constitutionnel en schémas*, Ellipses, 2021, pp.304-363.

⁷⁹ Article 66 de la Charte de la Refondation précitée.

⁸⁰ Depuis l'institution du poste de premier ministre, tous ceux qui ont occupé ce poste au Niger sont des personnalités civiles.



organe⁸¹. En générale, après un coup d'Etat les militaires par quête de légitimité et de la recherche des voies et moyens pour élargir les bases sociales de leurs autorités mettent en place un gouvernement civilo- militaire⁸². Toutefois, au sein dudit gouvernement, les militaires occupent une position dominante en s'octroyant les portefeuilles les plus importants.

Dans ce type de régime où l'exclusivité du pouvoir exécutif des dans les mains du Président de la République ou du Chef de l'Etat, on se trouve avec ce que Babacar Gueye a appelé un premier ministre administratif puisqu'il ne détermine et ne conduit pas la politique de la nation, et n'a pas des prérogatives de nomination aux emplois civils et politiques⁸³. Egalement, les ministres gèrent leurs départements respectifs un peu à la manière des chefs de service puisqu'ils n'ont pas des compétences politiques pouvant leur permettre de participer à la détermination de la politique de la nation qui est l'apanage du chef de l'Etat⁸⁴. Leurs rôles se limitent donc à « administrer, c'est-à-dire assurer l'application journalière des lois, veiller aux rapports des citoyens avec l'administration centrale, locale ou diverses administrations entre elles ... »⁸⁵.

Le choix opéré par les rédacteurs de la Charte de cantonner le gouvernement à un rôle secondaire au sein de l'exécutif a des inconvénients. Sur le plan de l'efficacité de l'action gouvernementale, la concentration des pouvoirs dans les mains du chef de l'Etat au détriment du gouvernement a pour conséquence la négligence ou l'oubli de certains secteurs. Le fait de permettre au Président seul de gouverner en réduisant le gouvernement au rôle d'agent d'exécution⁸⁶ a prouvé ses limites dans l'histoire politique et constitutionnelle du Niger⁸⁷. La Charte de la Refondation a entériné la forte concentration du pouvoir dans les mains de l'armée en octroyant des prérogatives importantes à l'exécutif. Mais, cette prédominance de l'exécutif s'est davantage consolidée avec l'absence du contrepouvoir institutionnel.

⁸¹ Cf. C. A. LAMBERT, « La malédiction des coups d'État en Afrique : qu'est-il advenu de la dissuasion ? », <https://lerubicon.org/wp-content/uploads/2024/06/La-malediction-des-coups-dEtat-en-Afrique-quest-il-advenu-de-la-dissuasion-Le-Rubicon.pdf> (Consulté le 15 juillet 2026).

⁸² Cf. A. MAIDOKA « Esquisse d'une typologie des régimes militaires nigériens », in I. KIMBA, *Armée et politique au Niger*, CODESRIA, 2008, p.211.

⁸³ B. Gueye, « La démocratie en Afrique : succès et résistance », *Pouvoirs*, n°29, Ed.seuil, 2009, p.13.

⁸⁴ J. GICQUEL, cité par B. Gueye, *Ibidem*.

⁸⁵ E. LAFFERIERE, *Traité de juridiction administrative et recours contentieux*, Tome 2, 1896, p.

⁸⁶ Cf. J. P. ELDMAN, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de droit constitutionnel*, ed. Presse Universitaire de France, 2010/3, n° 83, pp. 483 à 496,

<https://revue-pouvoirs.fr/143-la-separation-des-pouvoirs-331/>

⁸⁷ Cf. O. NAREY, « Face cachée un régime présidentiel autoproclamé : cas de la VI ème République », *Nouvelles Annales Africaine*, n° 2, 2011, pp.135-171.



II. L'absence d'un contrepuvoir institutionnel

La Charte de la Refondation prévoit les organes suivants : le Président de la République, Chef de l'Etat ; le Conseil National pour la sauvegarde de la patrie (CNSP) ; le gouvernement ; le Conseil consultatif ; la Cour d'Etat ; la Cour des comptes ; l'Observatoire de la communication et l'Observatoire national des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ONDH/LF). Toutefois, malgré la pluralité des organes de la Refondation on constate d'une part, l'absence d'un pouvoir législatif avec la relégation du Conseil consultatif à un rôle de figurant (A) et d'autre part, l'inexistence d'une juridiction constitutionnelle parmi les institutions de la Refondation (B).

A. Un Conseil Consultatif de la Refondation (CCR) relégué à un rôle de figurant

Dans les régimes militaires nigériens de transition ou d'exception, le gouvernement n'est pas en général soumis à un contrôle d'un organe législatif extérieur à la junte⁸⁸. Le plus souvent, c'est l'organe militaire suprême qui exerce les attributions du pouvoir législatif. Bien qu'étant un organe composé des personnalités émanant des couches socioprofessionnelles, le Conseil Consultatif de la Refondation (CCR) n'a pas un pouvoir législatif (1) et son statut juridique reste incertain (2).

1. La non reconnaissance des compétences législatives au CCR

La Charte de la Refondation du Niger marque sa rupture avec les organes parlementaires transitoires mis en place au niveau du Mali et du Burkina Faso dès la dénomination de l'organe sensé jouer le même rôle d'Assemblée transitoire. En effet, pendant que le Mali parle du « Conseil National », le Burkina de « l'Assemblée législative », la Charte nigérienne de la Refondation institue un « Conseil Consultatif ». On constate à partir de cette appellation, le rôle que le législateur a voulu confier à ces organes de transition. Le terme conseil n'est pas étranger au langage juridique. En effet, on parle du conseil communal⁸⁹, conseil de chefferie⁹⁰ pour ne citer que ceux-là, qui sont des organes délibérants de ces structures. D'autres organes comme le « conseil » de sécurité des Nations Unies, qui a pour mission à titre principal le maintien de la paix et la sécurité internationale ou le conseil d'Etat qui est la plus haute juridiction

⁸⁸ Cf. I. KIMBA (dir.), *Armée et politique au Niger*, Dakar, CODESRIA, 2008, 288 p.

⁸⁹ Selon l'Ordonnance N° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger, le conseil municipal est un organe collégial composé de membres élus et de membres de droit. Les membres élus ont la qualité et portent le titre de conseillers municipaux. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct, libre, égal et secret.

⁹⁰ Le 26 décembre, le Conseil des ministres a adopté un projet d'ordonnance instituant le Conseil national de la chefferie traditionnelle du Niger (CNCT).



administrative d'Etat, c'est-à-dire qui est au sommet de la pyramide des juridictions d'ordre administratif utilisent cette dénomination.

Si le terme conseil est connu en droit, « consultatif » l'est aussi. On parle du mot « consultatif » généralement dans le cadre des « Comité consultatif » qui sont des organes composés de personnes sélectionnées pour leurs connaissances/compétences dans un domaine spécifique, il a vocation à assister le conseil d'administration (ou l'organe collégial qui en tient lieu) ou la direction dans ses missions. A la demande de ce dernier, le comité consultatif émet des avis et formule des conseils qui ont une portée consultative. Selon l'ordonnance n°2025-07 du 18 avril portant missions, composition et modalités de fonctionnement du Conseil Consultatif de la Refondation à son article 1^{er} « *le Conseil Consultatif de la Refondation (...) donne son avis au Conseil National pour la sauvegarde de la Patrie et au Gouvernement sur toute question intéressant la vie de la Nation dont il est saisi* ». Le CNSP peut donc après avoir mesuré l'intérêt, la sensibilité politique et sociale d'une question recueillir l'avis des conseillers pour leur expertise afin de formuler un diagnostic à partir d'une analyse de la situation et prescrire les meilleures solutions. De même, « le Conseil Consultatif de la Refondation peut faire, de sa propre initiative, toute proposition ou recommandations sur toute question intéressant la vie de la Nation »⁹¹.

Le rôle du Conseil consultatif mis en place est très loin de celui d'un organe législatif qui a un pouvoir de décision. En général, l'Assemblée est un organe suprême de certaines organisations non gouvernementales comprenant tous les membres et constitue l'organe délibérant de cette organisation⁹². Lorsque l'Assemblée est qualifiée de « législative » c'est qu'elle est pourvue du pouvoir législatif⁹³.

La Charte ne mentionne nullement la valeur contraignante de l'avis que peut émettre le Conseil consultatif de la Refondation. Celui-ci n'est qu'un avis consultatif, il n'est pas juridiquement contraignant. A la différence d'une décision, un avis ne saurait lier le CNSP qui l'a sollicité⁹⁴. Martin BLÉOU écrit à ce titre que, « le propre et le mérite de la consultation, c'est d'éclairer sans imposer »⁹⁵. Toutefois, il peut certainement avoir un poids symbolique, voire politique non négligeable au regard de la composition du conseil qui regorge en son sein

⁹¹ Cf. L'Article 2 de l'ordonnance n°2025-07 du 18 avril portant missions, composition et modalités de fonctionnement du Conseil Consultatif de la Refondation:

⁹² A. MINAKU et F. BOKONA, *Lexique des Assemblées politiques délibérantes*, Academia, 2013, p.27

⁹³ *Idem*.p.28

⁹⁴ Cf. R. ARSAC, « La fonction consultative du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 68, 2006, pp. 781 à 820.

⁹⁵ M. BLÉOU n, « Le juge constitutionnel et les révisions constitutionnelles », in K AHADZI-NONOU, D. KOKORKO, A. KPODAR et F. J. AÏVO, (dir), *Démocratie en questions, Mélanges en l'honneur du Professeur HOLO Theodore*, Presses de l'Université de Toulouse Capitole 2017, p. 232.



de membres représentant les couches sociales ou professionnelles du Niger⁹⁶. Le cantonnement des membres du Conseil Consultatif au rôle des conseillers est paradoxal. En effet, au sein de l'AES, le Niger est seul Etat qui n'a pas un organe qui fait office du parlement. Pourtant, la Charte prévoit que « le conseil consultatif de la Refondation représente le Niger aux sessions confédérales des Parlements et au sein des autres Organisations interparlementaires »⁹⁷.

A l'international le Conseil participe aux rencontres prévues entre parlementaires sans disposer véritablement d'un pouvoir reconnu aux institutions parlementaires. La principale préoccupation est celle de savoir si au sein de ces instances les conseillers de la Refondation peuvent avoir les mêmes droits que les autres participants qui eux sont des véritables parlementaires dans leurs Etats.

A la différence du Niger, le Mali a mis en place un Conseil National de Transition (CNT) avec des attributions législatives⁹⁸. En réalité le Mali n'a pas complètement enterré sa constitution dans un premier temps, et reconnaît que « Conseil national de Transition exerce les prérogatives définies par la présente Charte et la Constitution du 25 février 1992 ». Toutefois, à l'issue du referendum du 18 juin 2023, une nouvelle constitution a été adoptée. Celle-ci institue un parlement à deux chambres avec pour mission de voter la loi⁹⁹ et concourir à l'évaluation des politiques publiques¹⁰⁰. Le Mali a toujours reconnu au Conseil National de Transition (CNT) le rôle d'un parlement dans un régime démocratique. C'est aussi, le cas du Burkina Faso dont la Charte de Transition consacre un Chapitre V intitulé : « De l'Assemblée Législative de Transition ». Cette Charte précise à son article 21 : « *L'Assemblée Législative de Transition est l'organe législatif de la transition. Cette Assemblée exerce les prérogatives définies par la Charte et au titre V de la constitution du 02 juin 1991 à l'exception de celles qui sont incompatibles avec la conduite de la transition* ». Investie des pouvoirs législatifs, cette Assemblée dispose aussi du pouvoir constituant car elle a l'initiative de révision de la charte qu'elle partage avec le Président de la Transition. La révision peut être adoptée après un vote de 2/3 des membres de l'Assemblée. De même, le président de l'Assemblée législative n'est pas nommé, il est élu par ses pairs¹⁰¹.

⁹⁶ Article 4 de l'ordonnance n°2025-07 du 18 avril précité.

⁹⁷ Article 3, *Idem*.

⁹⁸ Article 13 nouveau de la loi n°2025-029 du 08 juillet 2025 portant révision de la Charte de la Transition.

⁹⁹ Article 115 constitution de la IVème République du Mali, adoptée par référendum le 18 juin 2023 et promulguée le 22 juillet 2023 par le décret n°2023-0401/PT-RM.

¹⁰⁰ Article 94, Décret n°2023-0401/PT-RM du 22 juillet 2023 portant promulgation de la Constitution du Mali.

¹⁰¹ Article 26 de la Charte de la Transition du Burkina Faso promulgué le 1^{er} mars 2022.



La Charte de la Refondation ne mentionne nullement la responsabilité ou le contrôle¹⁰² du Chef de l'Etat et de son gouvernement devant le Conseil Consultatif. En politique, le pouvoir va de pair avec la responsabilité. Mais dans la Charte le Président et son gouvernement ne sont pas responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions devant le Conseil Consultatif. Même le cas de la responsabilité pénale en cas de haute trahison n'est pas prévu par cette norme à valeur constitutionnelle. La possibilité de l'engagement de la responsabilité de l'exécutif est définitivement écartée lorsqu'on évoque l'article 23 de l'ordonnance 2025 -07 qui confère au Président du CNSP le « droit de vie et de mort » sur le Conseil consultatif en ces termes : « *en cas de de dysfonctionnement affectant l'accomplissement des missions à lui confiées, le Conseil Consultatif de la Refondation peut-être dissous par décret du Président de la République, Chef de l'Etat, après avis du Conseil National pour la Sauvegarde de la patrie* ». Cette disposition exprime clairement que c'est le CNSP et son Président qui contrôlent cet organe. Ces derniers disposent du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'accomplissement par le Conseil Consultation de ses missions ainsi que de la prérogative de mettre fin à cette mission et non l'inverse.

Il est curieux de voir que cette Charte ratifiée par les participants aux assises nationales issues d'une partie des couches socioprofessionnelles ne puisse prévoir le droit aux membres du Conseil consultatif d'exercer la prérogative parlementaire classique permettant d'interroger le gouvernement à travers les questions orales formulés par écrit avec ou sans débats, les questions écrites directement adressées au gouvernement par le soin du Président de l'institution, les questions d'actualité et des pétitions¹⁰³. Egalement, le Conseil n'a pas la prérogative d'exercer un contrôle par l'intermédiaire de ses nombreuses commissions prévues par l'ordonnance n°2025-07 du 18 avril 2025¹⁰⁴.

La place réservée au Conseil Consultatif de la Refondation nous rappelle celles des Conseils consultatifs sous le régime du Conseil de Réconciliation Nationale (CRN)¹⁰⁵ et le régime Conseil pour Restauration de la Démocratie (CSRD) ; et le Conseil des Sages sous la transition de 1996¹⁰⁶. Le point commun de tous ces organes est qu'ils étaient cantonnés à un rôle de conseillers. Les différents textes à valeurs constitutionnels donnent à ces conseillers les prérogatives d'émettre des avis sur toutes les questions d'intérêt national dont ils sont saisis par

¹⁰² P. NGAYAP, *Droit parlementaire au Cameroun*, L'Harmattan, p.175.

¹⁰³ *Idem.*, p.176.

¹⁰⁴ On peut citer les commissions suivantes : Paix, Sécurité, Réconciliation Nationale ; Economie et Développement durable, Santé, Education et Affaires sociales.

¹⁰⁵ Cf. Décret n°99-153/PCRN du 18 mai 1999 portant nomination des membres du Conseil Consultatif.

¹⁰⁶ Cf. Ordonnance nigérienne n°96-02 du 11 février, portant création, attribution et organisation du conseil des Sages.



la junte au pouvoir ou par le gouvernement. En plus d'être dépouillé des prérogatives du parlement, la Charte rend le CCR largement dépendant du chef de l'Etat.

2. Une incertitude autour du statut du CCR

Les membres des conseils de transition bénéficient en principe d'un statut qui leur confère un certain nombre de privilège afin d'exercer leur mission en toute indépendance. Ainsi, le mécanisme de désignation des membres de ces organes, et la reconnaissance des immunités aux dits membres sont deux leviers essentiels qui permettent de garantir à un organe son autonomie et sa liberté d'action. Toutefois, au Niger, on constate une sorte de méfiance des autorités militaires et des rédacteurs de la Charte à l'égard du Conseil Consultatif de Refondation. C'est pourquoi, des gardes fous ont été pris pour rendre cet organe dépendant vis-à-vis du Chef de l'Etat et du CNSP. En effet, les membres du conseil sont nommés par décret du Président du CNSP. A la différence des membres des parlements qui sont élus au suffrage universel direct par le peuple en période normale, la désignation des membres du conseil consultatif de la Refondation s'opère sur la base de la cooptation. En effet, ce sont les membres représentant les couches sociales ou professionnelles du Niger qui sont membres du CCR¹⁰⁷. En d'autres termes, ce sont les organisations ou corporations sollicités qui proposent des personnalités à nommer au niveau de cette institution. Généralement, ces membres sont des personnalités choisis en fonction de leur expérience dans leur domaine d'activité professionnelle ou du rôle qu'il joue dans leurs association, syndicat ou ONG. Toutefois, ce système est critiquable du fait en particulier de la légitimité douteuse de ces membres et des irrégularités considérables de représentation qu'ils entraînent. Ainsi, par décret du 1^{er} mai 2025, le Chef de l'Etat a procédé à la nomination de 189 membres civiles et militaires du Conseil consultatif de la Refondation¹⁰⁸. Mais on remarque que cette désignation ne s'est pas opéré selon des critères assez claires. En effet, ni la charte de la Refondation¹⁰⁹, ni l'ordonnance du 18 avril 2025 portant missions, composition et modalités de fonctionnement du CCR n'établissent des critères précis pour prétendre être membre de cet organe. C'est ainsi qu'on retrouve au sein dedit organe les représentants des groupes sociaux y compris ceux issus des institutions militaires et paramilitaires qui n'ont pas des compétences professionnelles précises. C'est pourquoi, on peut émettre des réserves sur le caractère représentatif de cet organe, car le choix des membres relève du pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat. On retrouve par

¹⁰⁷ Article 4 ordonnance 2025-07 du 18 avril

¹⁰⁸ Cf. *Sahel Dimanche*, n°2145 du vendredi 2 mai 2025.

¹⁰⁹ Cf. Article 68 de la Charte de la Refondation.



exemple une surreprésentation des forces de défense et de sécurité¹¹⁰, des acteurs ou associations réputés être proches des militaires au pouvoir¹¹¹, et l'absence des représentants des partis politiques qui sont tous dissouts ainsi que la faible représentation des syndicats¹¹². Cette situation a permis de mettre en place un organe politique de transition au sein duquel, ils manquent d'opinion divergente, ce qui ouvre la porte à des discussion et débats à sens unique.

A cette situation s'ajoute l'absence de reconnaissance d'une marge de manœuvre aux membres du CCR dans l'aménagement interne du travail au sein de l'institution. En effet, le Président du CCR et les membres des commissions ne sont pas élus par les membres du Conseil, mais nommés par décret du Chef de l'Etat¹¹³. Cette situation présente deux inconvénients majeurs. Premièrement, en ne permettant pas aux membres de cet organe de choisir le président de l'institution et les membres du bureau des commissions, on se retrouve dans un cas de figure où ces responsables désignées n'auront pas une légitimité solide et la confiance de leurs pairs. Egalement, le recours à la nomination ne permet pas aux membres de désigner ceux parmi eux qui sont techniquement qualifiés et qui jouissent d'une expérience solide pouvant leur permettre de prendre les meilleures décisions adaptées aux besoins d'intérêt général.

Ce qui renforce encore l'assujettissement du bureau du CCR et de son Président au Chef de l'Etat, c'est que la Charte reconnaît à celui-ci le pouvoir de mettre fin de manière discrétionnaire à leurs fonctions¹¹⁴. Les pouvoirs du Chef de l'Etat sur le bureau du CCR sont larges, il peut même recomposer ou réaménager le bureau en cas de nécessité¹¹⁵. A travers prérogatives reconnues au Chef de l'Etat, la Charte admet une sorte d'ingérence de celui-ci dans le fonctionnement de cette institution qui est censée pourtant être autonome. En résumé on peut conclure que le Chef de l'Etat a un « droit de vie et de mort » sur le bureau du CCR, ce qui entrave l'autonomie de cet organe.

La vulnérabilité de cet organe est davantage renforcée avec la précarité du mandat des membres du CCR. En effet, le mandat des membres du CCR est extrêmement précaire. En principe pour garantir l'autonomie de l'institution et l'indépendance de ses membres, les conseillers membres de cette institution ne doivent pas être demis de leur fonction pendant la

¹¹⁰ Cf. Le décret du 1^{er} mai 2025 portant nomination des membres du CCR. On retrouve un nombre important des agents issus du rang des forces de défense et de sécurité, les épouses desdits agents et les militaires retraités.

¹¹¹ Dans ce décret du 1^{er} mai 2025 portant nomination des membres du CCR, on retrouve également une vingtaine des membres issus des organisations de défense des droits de l'homme.

¹¹² On constate aussi dans ce décret du 1^{er} mai 2025 portant nomination des membres du CCR une faible représentation des organisations syndicales.

¹¹³ Article 8 ordonnance n°2025-07 du 18 avril 2025.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Ibidem*.



période de transition. Mais, l'ordonnance instituant le Conseil Consultatif de la Refondation (CCR) prévoit la possible dissolution de l'institution sur la base des considérations qui ne sont pas suffisamment claires. Ainsi, « en cas de dysfonctionnement affectant l'accomplissement des missions à lui confiées, le Conseil Consultatif de la Refondation peut être dissout par décret du Président de la République, Chef de l'Etat après avis du Conseil National pour la sauvegarde de la Patrie »¹¹⁶. Cette disposition remet en cause de façon formelle l'autonomie du Conseil Consultatif de la Refondation. En effet, le terme « dysfonctionnement » susceptible d'affecter l'accomplissement des missions du CCR est très ambigu. Ainsi, le dysfonctionnement » désigne une anomalie ou un trouble dans le fonctionnement d'un organe¹¹⁷. Un organe peut naturellement connaître un dysfonctionnement, c'est donc tout à fait normale qu'un tel *scenario* soit prévu. Mais, ce qui est regrettable c'est de constater que la Charte ne donne pas de précision sur ce qu'on entend par dysfonctionnement et ensuite n'implique pas des organes neutres comme les juridictions suprêmes dans la constatation de l'existence du dysfonctionnement. La Charte subordonne tout simplement la dissolution à la consultation du CNSP qui est un organe présidé par le Chef de l'Etat et exclusivement composés par les responsables de la junte militaire au pouvoir. La Consultation de la Cour d'Etat ou d'autres organes neutres pourrait contribuer à préserver l'autonomie du CCR. Mais, en pareil circonstance, on peut relever que l'armée a conservé son pouvoir illimité vis-à-vis du CCR dont il peut décider à tout moment de la disparition. Le Niger s'écarte de certains textes transitoires qui ont reconnu en large autonomie à ces types d'organes. C'est l'exemple de l'Acte fondamentale du 24 octobre 1997 de la République Démocratique du Congo (RDC) qui a explicitement précisé que « pendant la période de transition, le conseil national de transition ne peut être dissous ».

En outre, les membres du CCR ne bénéficient pas des immunités pouvant leur permettre d'agir en toute liberté. En effet, le souci d'assurer l'indépendance d'un organe qui se veut parlementaire se manifeste par les règles concernant les poursuites qui pourraient être exercées contre lui. En principe les membres de ces conseils doivent être à l'abri des pressions, menaces, arrestation qui pourraient compromettre l'exercice de leurs mandats. Mais, il n'est pas clairement mentionné que les membres ne peuvent être poursuivis en raison des votes et opinions émises.

¹¹⁶ Article 23 ordonnance du 18 avril 2025.

¹¹⁷ Dictionnaire français, <https://www.linternaute.fr/dictionnaire/fr/definition/dysfonctionnement/> (consulté le 13 juin 2026).



L'absence d'un parlement transitoire au Niger pendant la refondation est une évidence, mais ce qui semble encore plus préoccupant, c'est l'inexistence d'une juridiction constitutionnelle qui pourrait se prononcer sur l'interprétation de la Charte et la protection des droits fondamentaux des citoyens.

B. L'inexistence d'une juridiction Constitutionnelle

Le « juge constitutionnel », implique tout organe juridictionnel chargé d'assurer le respect de la Constitution¹¹⁸. Généralement, la qualité de la juridiction constitutionnelle est reconnue aux Cours ou Conseils constitutionnels dans les Etats de *civil law* comme le Niger. Une Cour constitutionnelle est caractérisée par deux aspects cumulatifs : l'exclusivité du contentieux constitutionnel et l'indépendance par rapport à l'appareil juridictionnel ordinaire et aux pouvoirs publics¹¹⁹. En ne prévoyant pas une juridiction constitutionnelle, la Charte consacre une rupture avec la tradition antérieure marquée par la mise en place des juridictions constitutionnelles par les régimes militaires de transition (1), ce qui n'est pas sans conséquences sur l'Etat de droit (2).

1. Une rupture avec la tradition antérieure des régimes militaires de transition post conférence nationale

À la différence de la dernière transition militaire qui prévoyait à l'article 12 de l'ordonnance n°2010-001 du 22 février 2010 « un comité constitutionnel » qui a vu le jour à travers l'ordonnance n° 2010-038 du 12 juin 2010 sous l'appellation « Conseil Constitutionnel de Transition (CNT) » avec une compétence en matière constitutionnelle et électorale (art. 5), la juridiction constitutionnelle n'apparaît nullement dans la Charte de la Refondation du 26 mars 2025. La Charte de la Refondation est en vérité une « norme privée de gardien »¹²⁰. En effet, aucune Chambre ou Cour constitutionnelle n'est prévue pour contrôler la conformité des actes réglementaires et ou ordonnances pris par le Président de la République et le CNSP à la Charte. L'article 60 de cette Charte qui énumère les organes de refondation ne mentionne que la Cour d'Etat et la Cour des Comptes en tant que hautes juridictions nigériennes. L'ordonnance n°2023-11 du 05 octobre 2023 modifiée et complétée par l'ordonnance n°2024-11 du 11 avril 2024 déterminant l'organisation, les missions et le fonctionnement de celle-ci ne comble pas non plus le vide, car elle ne prévoit que deux chambres : une chambre judiciaire et une chambre

¹¹⁸ P. ARDENT et B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 27ème Ed., LGDJ, 2015-2016, p.113.

¹¹⁹ Cf. F. J. AIVO, « La Cour constitutionnelle du Benin », RFDC, n°99, 2014, p.118.

¹²⁰ F. J. AIVO, « crise de normativité de la constitution en Afrique », *Revue de droit public et science politique en France et à l'étranger*, n°1, 2012, p.141.



administrative. Aucune section constitutionnelle n'est donc prévue comme ce fut le cas dans les différentes cours suprêmes et cours d'Etat connues antérieurement par le Niger.

Pourtant, historiquement le Niger a toujours confié le contrôle de constitutionnalité des lois et autres textes de même nature à une juridiction spécialisée ou une chambre logée dans une haute juridiction. Ainsi, la loi n° 59-23 relative à la Cour d'Etat prévoyait une « section constitutionnelle » au sein de la Cour d'Etat ; la loi n° 61-28 du 15 juillet 1961 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour suprême consacre « une chambre constitutionnelle » au sein de la Cour suprême ; la loi n° 90-10 du 13 juin 2010 a également prévu une chambre constitutionnelle au niveau de la Cour suprême. Les lois 2000-10, l'ordonnance 2010-038 et la loi n° 2012-35 du 19 juin 2012 consacrent des juridictions constitutionnelles spéciales dénommées Cours ou Conseils.

La suppression de la justice constitutionnelle par la Charte de la refondation est un recul de plus de 40 ans. En effet, le seul texte législatif sur l'organisation des juridictions suprêmes qui a ignoré la justice constitutionnelle au Niger, c'est l'ordonnance n° 74-13 du 23 août 1974 portant création, composition, organisation, attribution et fonctionnement de la Cour d'Etat sous le régime du Conseil militaire Suprême (CMS). Même à ce niveau, le régime d'Ali Saibou, successeur du Président Seyni Kountché à la tête du CMS a restauré la juridiction constitutionnelle avec l'adoption de la constitution de la deuxième République¹²¹. Depuis lors, qu'il soit militaire ou civil, les régimes politiques en place ont toujours composé avec la juridiction constitutionnelle. L'inexistence de cette juridiction ne sera sans conséquence sur l'Etat de droit au Niger.

2. Les conséquences de l'absence de justice constitutionnelle sur l'Etat de droit au Niger

En Afrique, la juridiction constitutionnelle est conçue comme une garantie ou une sentinelle contre toute velléité de retour à l'arbitraire¹²². L'absence de la juridiction constitutionnelle a des conséquences incalculables sur l'Etat de droit¹²³. L'Etat de droit implique la soumission de l'Etat au droit¹²⁴. Cette notion définie par la doctrine allemande de la fin du XIXe siècle en opposition à l'« Etat de police » caractérisé par le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Ainsi, l'Etat de droit soumet son action sur les citoyens à

¹²¹ Cf. Article 80 de la Constitution nigérienne du 24 septembre 1989.

¹²² B. KANTE, « Préface », in I. M. FALL, *les décisions et avis du conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, 2008, p.14.

¹²³ Cf. D. ROUSSEAU, « Une résurrection : la notion de constitution », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 1, janvier-février, 1990, pp. 5-22.

¹²⁴ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit Constitutionnel*, 6e Ed. , 2020, p.65.



des règles qui déterminent leurs droits et précisent les moyens qu'il est autorisé à utiliser¹²⁵. Ces règles limitent « la puissance de l'État en la subordonnant à l'ordre juridique qu'elles consacrent »¹²⁶. Le juge constitutionnel joue un rôle déterminant dans la soumission de l'Etat au droit¹²⁷. En effet, à travers sa mission de contrôle de constitutionnalité des lois il contribue à la limitation des pouvoirs et à la garantie des droits fondamentaux des citoyens¹²⁸. Le Doyen Kante souligne avec raison la mission juge constitutionnel pour garantir l'Etat de droit en ces termes : « dans certains Etats, au passé récent de régime dictatorial ou de faible intensité démocratique, la juridiction constitutionnelle est souvent conçue comme le garant ou la sentinelle contre toute velléité de retour à l'arbitraire »¹²⁹.

Mise en place pour la première fois en l'an 2000 au Niger sous la 5^{ème} République, l'institution d'une juridiction constitutionnelle spéciale est une des caractéristiques du néo constitutionnalisme africain issu des conférences antinationales¹³⁰. Cependant, le Niger est le seul pays dépourvu de juridiction constitutionnelle au sein de l'Alliance des Etats du Sahel (AES). Il n'offre aucune possibilité au juge d'exercer ce contrôle de constitutionnalité. Ainsi, au Burkina Faso, le Conseil Constitutionnel prévu par la loi organique n° 011-2000/AN du 26 avril 2000 a survécu aux coups d'État des mois de janvier et septembre 2022. De même, au Mali, le coup d'Etat de 2020 n'a pas entraîné la disparition de la Cour Constitutionnelle instaurée depuis 1992. D'ailleurs, la constitution malienne du 22 juillet 2023 consacre un « chapitre III » à la cour constitutionnelle qui est juge de la constitutionnalité des lois et garant des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques¹³¹. Malheureusement, les auteurs de la Charte ont procédé à la suppression de cette juridiction au Niger. Cette disparition de la justice constitutionnelle relève d'une « bizarrerie constitutionnelle » car, l'ordonnance du 28 juillet 2023 portant organisation des pouvoirs publics en période de transition a prévu à son article 13 un « Conseil Constitutionnel de transition ». Mais, c'est curieusement la Charte de la Refondation, fruit de la proposition des participants aux assises

¹²⁵ R. DECHAUX, « La notion d'État de droit en Allemagne : *le Rechtsstaat* ». Rencontres l'axe 3 de l'UMR 7318 DICE "Démocratie, État de droit et droits fondamentaux", Apr 2021, Aix-en-Provence, France, <https://amu.hal.science/hal-03214090/document> (consulté le 20 juin 2020).

¹²⁶ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit Constitutionnel*, op.cit., p.65, p.47.

¹²⁷ F. J. AIVO, « La Cour constitutionnelle du Benin », article précité, p.118.

¹²⁸ T. HOLO, « Leçon inaugurale », in *La constitution*, Actes du Séminaire Scientifique tenu à Niamey du 24 au 26 octobre 2018, dir. O. NAREY, l'Harmattan, 2019, p.31.

¹²⁹ B. KANTE, « Préface », Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Senegal, Madior Fall

¹³⁰ M. DAGRA justice constitutionnelle et processus de démocratisation en Afrique de l'ouest francophone, Rapport national 2014.

¹³¹ Cf. L'article 144 du décret N°2023-0401/PT-RM, précité.



choisis parmi les personnalités issues des couches socioprofessionnelles qui a décidé de la suppression de cette juridiction.

Un régime militaire qu'il soit de « transition » ou de « refondation » doit respecter la loi, au nom de l'Etat de droit. Il doit couvrir d'une garantie juridictionnelle complète, des droits fondamentalisés avec un niveau élevé de protection¹³². La juridiction constitutionnelle joue dans les Etats modernes le rôle de gardiennage des normativités juridiques et sociales. C'est pourquoi, le juge constitutionnel doit exercer un contrôle de constitutionnalité des ordonnances et autres actes pris par le Chef de l'Etat et le CNSP en pareil circonstances. De même, ce juge peut assurer « la fonction de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ».

La protection des droits et libertés des citoyens est un élément capital dans l'exercice de l'office du juge constitutionnel. Elle doit être garantie en toutes circonstances par cette haute juridiction. La Cour constitutionnelle ou le Conseil Constitutionnel par le biais du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception ou par la voie du contrôle *apriori* de constitutionnalité permet d'assurer la protection des droits fondamentaux ou des droits de l'homme. Le respect de ces normes fondamentales s'imposent non seulement aux pouvoirs publics (effets verticaux) mais aussi aux particuliers qui doivent les respecter à l'égard d'autres particuliers. Le contrôle *aposteriori* permet à un citoyen à l'occasion d'un procès de soulever l'exception d'inconstitutionnalité lorsqu'il estime que la loi qui lui sera appliquée viole certains de ses droits reconnus par la constitution ou la Charte. La charte de la Refondation mentionne au chapitre IV les libertés et droits fondamentaux des citoyens. Il est curieux de voir que ces derniers ne pourront pas jouir pleinement de ces droits en les invoquant devant un juge constitutionnel. L'autre élément de préoccupation, est que la Charte mentionne les organes de la refondation, et délimite leur champ de compétence. Comment peut-on trancher un conflit de compétence éventuel entre les organes de la Refondation sans juge constitutionnel ?

Il s'agit en réalité d'une victoire d'une certaine opinion hostile à la justice constitutionnelle. Le reproche fait à la juridiction constitutionnelle sur certaines décisions prises antérieurement ne peut être un prétexte pour la « condamner à la peine de mort », et jeter aux oubliettes le rôle qu'elle a joué dans l'instauration de l'Etat de droit au Niger. La crédibilité de la juridiction constitutionnelle réside toujours dans sa capacité à s'extraire des contingences politiques, à

¹³² P. FRAISSEAU, « Les droits fondamentaux. Prolongement ou dénaturation des droits de l'homme ? », *RDP*, n°2, 2001, p.531.



s'élever au-dessus des intérêts partisans, et rendre des décisions susceptibles de contrarier les gouvernants eux même au nom de l'Etat de droit.

Une refondation sans justice constitutionnelle est incontestablement porteuse des germes d'insécurité juridique. Le Professeur Dominique Rousseau n'a pas tort de dire que « supprimer le Conseil constitutionnel ou l'affaiblir serait aussi dangereux que supprimer les freins d'une voiture »¹³³. Aujourd'hui, suite à la suppression de cette juridiction, le droit de saisir les juges constitutionnels qui est d'habitude reconnu aux pouvoirs publics, c'est-à-dire à tous les organes étatiques qui exercent des compétences souveraines (le Président de la République, le Gouvernement, le Parlement) n'existe plus. Même le Chef de l'Etat ne peut solliciter une interprétation de la Charte de Refondation. Il ne peut faire une « saisine-consultation ».

Conclusion

Alors que le Mali et le Burkina Faso, deux Etats dirigés par des régimes militaires ont maintenu de façon formel les contrepouvoirs institutionnels, le Niger a opté pour l'effacement de ces derniers en dévalorisant la fonction législative et anéantissant les autres institutions¹³⁴. Il ressort ainsi, de la présente réflexion que la Charte de la Refondation consacre des rapports déséquilibrés entre les organes qu'elle a mis en place. La reconnaissance des prérogatives larges à l'organe militaire suprême et au chef de l'Etat ainsi que l'absence d'un contrepouvoir institutionnel efficace renforce la prééminence de l'exécutif¹³⁵ et développe une sérieuse inquiétude sur la soumission des pouvoirs publics au droit pendant la période de la Refondation¹³⁶. De même, la suppression de la juridiction constitutionnelle marquant une véritable régression dans histoire politique et constitutionnelle du pays n'est pas de nature à atténuer le déséquilibre entre les pouvoirs et à protéger les citoyens contre l'arbitraire éventuel des gouvernants car comme le souligne Frederic Hayek, « toutes les constitutions sont des actes de défiances : car si on croyait que le pouvoir ne fera jamais d'empiètement, nous n'aurions pas

¹³³ D. ROUSSEAU, *Journal le monde*, 16 aout 2025, https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/08/16/dominique-rousseau-juriste-supprimer-le-conseil-constitutionnel-ou-l-affaiblir-serait-aussi-dangereux-que-supprimer-les-freins-d-une-voiture_6630191_3232.html?srsltid=AfmBOoqR8_TSiQL4hexLDXuNMd66AbBMk3cOpM6-WSGOmyUvPnxQ8AUU (consulté le 30 mai 2026).

¹³⁴ A. ALASSANE SOUFUYANOU et B. AMADOU HASSAN, « La fonction exécutive dans les régimes de transition militaire de l'AES », *Revue Africaine de Droit Constitutionnel (RADC)*, Juin 2026, p.481 et 482.

¹³⁵ I. M. FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », <https://afrilex.u-bordeaux.fr/2014/01/23/la-construction-des-regimes-politiques-en-afrique-insucces-et-succes/>

¹³⁶ Cf. J. NAZAIRE TAMA, « Le constitutionnalisme africain des années 90 : entre dextérité et bégaiement : esquisse de bilan », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, Juillet-septembre 2012, pp.317-347.



besoin de constitution, ni de chambres, ni de loi répressives »¹³⁷. L'adoption d'une Charte à valeur constitutionnelle doit tenir compte de la nécessité de limiter le pouvoir et de protéger les citoyens contre les abus des gouvernants. C'est pourquoi, des incertitudes et des ambiguïtés persistent autour des limites fixées au pouvoir exécutif. Le présent travail est une contribution à l'étude du droit constitutionnel institutionnel. Il a permis de faire une sorte d'autopsie d'un texte à valeur constitutionnel qu'est la Charte de la Refondation en soulignant ses imperfections et lacunes. Une telle réflexion vise à relancer le débat sur la recherche des meilleures institutions possibles et le fonctionnement de celles-ci pendant les périodes transitoires en Afrique.

La Charte ne garantit pas une séparation des pouvoirs, ce qui constitue une véritable menace pour l'Etat de droit, et laisse planer une incertitude sur les futurs textes fondamentaux qui seront adoptés à l'issue de cette période transitoire. Toutefois, les imperfections soulignées ne concernent que l'organisation des pouvoirs publics pendant la période de la Refondation. Mais, au-delà des insuffisances d'ordre institutionnel, la Charte consacre des innovations d'ordre politico-juridiques notamment sur la durée de transition¹³⁸, la séparation de l'Etat et de la religion¹³⁹, l'interdiction du droit syndical aux forces de défense et de sécurité¹⁴⁰, pour ne citer que ceux-là, qui peuvent également susciter de nombreuses critiques.

¹³⁷ F. HAYEK, *Droit, législation, liberté, une nouvelles formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique*, paris, 2eme Edition, Puf ,

¹³⁸ Cf. Article de la Charte de la Refondation

¹³⁹ Cf. Article 3, *Idem*.

¹⁴⁰ Cf. Article 39, *Idem*.