

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple- Un But- Une Foi

Projet de Loi constitutionnelle
modifiant la première phrase de l'alinéa premier de l'article 27
de la Constitution

EXPOSE DES MOTIFS

L'Article 27 de la Constitution du 22 Janvier 2001 a marqué une rupture importante : la volonté du constituant exprimée d'une manière non équivoque, d'imposer la voie référendaire pour toute révision visant à renouveler plus d'une fois le mandat présidentiel.

Le recours au référendum constitue ainsi un verrou pour tout élu qui serait tenté de conserver le pouvoir après un second mandat.

En ramenant le mandat présidentiel de 7 à 5ans, il a été tenu compte du vécu précédent. En effet, le mandat présidentiel a connu diverses évolutions. A titre d'illustration, il était de cinq ans de 1988 à 1993 et de sept ans de 1993 à 2000.

Tous ces changements sont intervenus par la voie parlementaire.

Le présent projet de Loi constitutionnelle remet la durée du mandat du Président de la République à sept ans.

En effet, la pratique a montré que cinq ans est une durée très courte pour l'exercice serein de la magistrature suprême. Une durée aussi courte laisse à peine le temps au Chef de l'Etat nouvellement élu de trouver ses marques et de commencer à

mettre en œuvre son programme avant de se retrouver déjà dans la pré campagne électorale pour le scrutin présidentiel suivant.

C'est pourquoi il est apparu opportun de fixer à nouveau, la durée du mandat du Président de la République à sept ans.

Telle est l'économie du présent projet de loi constitutionnelle.

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple- Un But- Une Foi

**Projet de Loi constitutionnelle modifiant la première phrase de
l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution**

Article unique :

La première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution est abrogée et remplacée par la suivante :

« La durée du mandat du Président de la République est de sept ans. »

REPUBLICQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ÈME} LEGISLATURE

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE L'ANNEE 2008

RAPPORT

FAIT AU NOM

**DE LA COMMISSION DES LOIS, DE LA
DECENTRALISATION, DU TRAVAIL ET DES
DROITS HUMAINS**

SUR

**LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE N°42/2008
MODIFIANT LA PREMIERE PHRASE DE L'ALINEA
PREMIER DE L'ARTICLE 27 DE
LA CONSTITUTION**

PAR

**M. MAMADOU DIALLO N°1
RAPPORTEUR**

**Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre d'Etat,
Monsieur le Ministre,
Mes Chers Collègues,**

La Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains s'est réunie le vendredi 11 juillet 2008, dans la salle de la Commission des Finances, sous la présidence de Monsieur Aly LO, Président de ladite Commission, à l'effet d'examiner le projet de loi constitutionnelle n°42/2008 modifiant la première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution.

Le Gouvernement était représenté par Maître Madické NIANG, Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, entouré de ses principaux collaborateurs.

Ouvrant la séance, Monsieur le Président, au nom de la Commission, a félicité Monsieur le Ministre d'Etat, pour la confiance renouvelée de Monsieur le Président de la République qui vient de lui confier le ministère de la Justice et lui a souhaité plein succès.

Le Président a ensuite donné la parole à Monsieur le Ministre d'Etat, pour la présentation du projet de loi constitutionnelle.

Monsieur le Ministre d'Etat a, à son tour, remercié les membres de la Commission pour leurs félicitations et leurs encouragements.

Abordant le projet de loi constitutionnelle, Monsieur le Ministre d'Etat a précisé avoir proposé une nouvelle mouture de l'exposé des motifs parce que, dira-t-il, nous avons besoin de textes qui viennent conforter la démocratie sénégalaise et le crédit que beaucoup de pays accordent au Sénégal.

Ce faisant, Monsieur le Ministre d'Etat dira que l'article 27 de la Constitution du 22 janvier 2001 a marqué une rupture importante avec la volonté du constituant exprimée d'une manière non équivoque, d'imposer

la voie référendaire pour toute révision visant à renouveler, plus d'une fois, le mandat présidentiel.

Le recours au référendum constitue ainsi un verrou pour tout élu qui serait tenté de conserver le pouvoir après un second mandat.

En ramenant le mandat présidentiel de 7 ans à 5 ans, il a été tenu compte du vécu précédent.

En effet, le mandat présidentiel a connu diverses évolutions. A titre d'illustration, il était de cinq ans de 1988 à 1993 et de sept ans de 1993 à 2000.

Tous ces changements sont intervenus par la voie parlementaire.

Le présent projet de loi constitutionnelle remet la durée du mandat du Président de la République à sept ans.

En effet, a précisé Monsieur le Ministre d'Etat, la pratique a montré que cinq ans est une durée très courte pour l'exercice serein de la magistrature suprême.

Une durée aussi courte laisse à peine le temps au Chef de l'Etat nouvellement élu de trouver ses marques et de commencer à mettre en œuvre son programme avant de se retrouver déjà dans la pré-campagne électorale pour le scrutin présidentiel suivant.

C'est pourquoi, dira Monsieur le Ministre d'Etat, il est apparu indispensable de revenir à la tradition républicaine et de fixer à nouveau la durée du mandat du Président de la République à sept ans.

A la suite de cet exposé introductif, vos Commissaires ont pris la parole pour constater que l'exposé des motifs a subi des modifications importantes. Ils ont salué la rigueur et l'effort du Gouvernement visant à améliorer la rédaction des textes, mais ils ont aussi suggéré des modifications à apporter à l'avant dernier alinéa de l'exposé des motifs.

Vos Commissaires ont également instauré un débat sur la compétence du Parlement à délibérer sur le projet de loi constitutionnelle, sur l'opportunité de la modification proposée, sur le caractère rétroactif ou non

de la loi constitutionnelle qui viendrait à être adoptée et sur la nécessité d'une concertation au sein de la classe politique.

1- Sur les modifications de l'exposé des motifs, vos Commissaires ont estimé que la rédaction de l'avant dernier alinéa pose problème relativement au mot « indispensable » qui, selon eux, paraît inapproprié et devrait être remplacé par le mot « opportun » et à l'expression « tradition républicaine » qui ne reflète pas la réalité et l'histoire politique de notre pays. Sur ce dernier point, vos Commissaires ont soutenu que la tradition républicaine de notre pays sur la durée du mandat du Président de la République est de cinq ans et non de sept ans.

2- Sur la compétence du Parlement, certains Commissaires ont soutenu l'incompétence du Parlement à délibérer valablement sur le présent projet de loi constitutionnelle.

Pour eux, le Parlement n'est pas compétent pour modifier ce que le peuple a adopté par référendum.

Ensuite, il existe un verrou qui impose le recours au référendum pour modifier l'article 27 de la Constitution. Pour appuyer leur argumentaire, ils soutiennent que l'article 27 de la Constitution traite du mandat du Président de la République qui constitue un bloc auquel s'applique le recours au référendum. En d'autres termes, pour eux, l'alinéa 2 de l'article 27 s'applique en bloc aux deux phrases de l'alinéa premier du même article 27 de la Constitution, conformément à la thèse soutenue par certains à travers les médias.

Pour d'autres Commissaires, la compétence du Parlement est indiscutable en l'espèce. Certes, ils ont constaté que des professionnels de la certitude absolue ont donné des réponses absolues pour remettre en question la compétence du Parlement, mais ils ont battu en brèche le dogmatisme et le conservatisme qui sous-tendent leur argumentaire.

En effet, vos Commissaires ont soutenu que la pensée humaine est active et dynamique, tout dépend des contingences que nous ne maîtrisons pas et des exigences de l'heure. L'Homme doit perpétuellement se remettre en cause, initier des actions, les mettre en œuvre, les évaluer et les adapter par rapport à l'environnement global, aux préoccupations et aux priorités.

Vos Commissaires ont rappelé que la Constitution a été adoptée par référendum mais, dans la pratique, il s'est avéré que l'article 27 n'était pas adapté.

Ils ont expliqué que, lorsque vous venez pour la première fois au pouvoir pour cinq ans, vous faites deux ans d'imprégnation, la troisième année vous prenez des initiatives que vous commencez à matérialiser pendant la quatrième année qui constitue une année de pré-campagne électorale alors que le Président de la République n'a même pas eu le temps de réaliser son programme encore moins de l'évaluer. En conséquence, et après l'épreuve de la gestion du pouvoir, les contingences exigent que le mandat puisse être porté à sept ans pour permettre au Président élu de disposer de suffisamment de temps pour initier des actions et de les évaluer.

Sur le plan philosophique, vos Commissaires estiment qu'il faut considérer les changements, non comme une tare, mais comme entrant dans l'ordre normal et naturel du fonctionnement de la pensée humaine qui est une pensée dynamique ne s'accrochant ni à des dogmes, encore moins à des certitudes absolues.

Revenant sur la légalité de la modification par la voie parlementaire, vos Commissaires ont affirmé que du point de vue grammaticale, « cette » qui est un adjectif démonstratif, renvoie à la dernière idée exprimée, donc à la seconde phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution, à savoir la limitation du nombre de mandats à deux et non à la durée du mandat.

Du reste, vos Commissaires ont rappelé que, avant l'Alternance démocratique de l'année 2000, le régime socialiste est passé plusieurs fois de cinq ans à sept ans et par la voie parlementaire, avec l'approbation en général de la classe politique sénégalaise.

Par contre, la limitation du nombre de mandats a toujours été source de tensions dans notre pays et l'artifice juridique pour aller à l'Alternance était de limiter le nombre de mandats à deux. L'esprit qui a présidé à l'élaboration de l'article 27 alinéa 2 de la Constitution de 2001 concernait le nombre de mandats. Telle est la volonté du constituant qui voulait faire échec à toute modification de la limitation des mandats à deux par la voie parlementaire et nous préserver ainsi d'une république bananière.

D'ailleurs, la loi constitutionnelle du 6 octobre 1998 avait scindé en deux articles, 21 et 22, la limitation des mandats et la durée du mandat. L'article 27 alinéa 2 est venu ajouter le verrou relativement au nombre de mandats en prévoyant le recours au référendum.

3- Sur la rétroactivité de la loi constitutionnelle, certains Commissaires ont souhaité être rassurés sur la non rétroactivité de la loi constitutionnelle, compte tenu des rumeurs entretenues par l'opposition qui prête au Président de la République, des velléités de proroger son mandat à sept ans avec la modification de l'article 27 de la Constitution.

D'autres Commissaires estiment par contre, que cette réforme ne s'applique pas au mandat en cours, sinon les rédacteurs l'auraient expressément prévue. La loi nouvelle n'est donc pas rétroactive et le mandat en cours n'est pas prorogé.

4- Sur l'opportunité de la modification de l'article 27 de la Constitution.

Certains commissaires se sont interrogés sur les impératifs immédiats pour procéder à cette modification. D'autres se sont appuyés sur l'expérience en cours dans d'autres pays à travers le monde pour dire que cette réforme n'est pas opportune. D'autres commissaires ont convoqué le contexte actuel de la flambée des prix des denrées de première nécessité pour dire que les priorités sont ailleurs.

Mais, pour la majorité de vos Commissaires, l'opportunité de cette modification est plus qu'évidente. D'abord, ils ont soutenu que, en politique, le juge de l'opportunité, c'est celui qui détermine la politique, en l'occurrence, le Président de la République et dans le cas spécifique qui nous préoccupe, il faut comprendre que le Président de la République puisse proposer de porter à nouveau le mandat de cinq à sept ans parce que, en réalité, il n'y a pas de règle universelle en la matière.

Chaque pays légifère en tenant compte de ses spécificités, de son niveau de développement et des exigences qu'il y a dans la période concernée à s'ajuster et à ajuster ses textes.

Ensuite, un mandat de sept ans ne devrait gêner personne. Au contraire, il y aurait plus d'efficacité pour le prochain Président. Ainsi, pour assurer au Président nouvellement élu de meilleures conditions de réussite de son

mandat, on pourrait permettre qu'il puisse faire sept ans, d'autant plus que le Sénégal est un pays à construire et à gérer en même temps, contrairement aux pays dits développés qui se préoccupent beaucoup plus de gérer, voire de conquérir d'autres planètes comme Mars et Jupiter.

5- Sur la concertation avec les acteurs politiques, certains commissaires ont appelé à la concertation et au dialogue avec tous les acteurs, avec un esprit d'ouverture soutenu par une capacité d'écoute et une volonté de construire le pays.

D'autres ont plaidé pour la coproduction législative entre le Parlement et le Gouvernement pour arriver à l'adoption de textes consensuels qui participent au renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie dans notre pays, toutes choses qui constituent les fondements d'un pays émergent.

Reprenant la parole à la suite de vos Commissaires, Monsieur le Ministre d'Etat a salué les interventions qui ont marqué l'examen du projet de loi constitutionnelle.

Il est revenu sur l'exposé des motifs pour accepter les modifications souhaitées par vos Commissaires à l'avant dernier paragraphe et tendant à remplacer le mot « indispensable » par celui de « opportun ». Monsieur le Ministre d'Etat a également reconnu que la tradition républicaine de notre pays en matière de durée du mandat présidentiel était bien cinq ans et non sept ans. En conséquence, il a proposé une nouvelle rédaction de l'avant dernier paragraphe de l'exposé des motifs.

Revenant maintenant au débat sur la compétence du Parlement, Monsieur le Ministre d'Etat dira que sur le terrain de la doctrine philosophique, quand quelqu'un vous oppose la certitude absolue, opposez-lui la dialectique, opposez-lui cette belle citation de Nietzsche : « l'évidence mérite d'être niée, seule la vérité démontrée peut nous permettre d'aboutir à la réalité. »

En vérité, a rappelé Monsieur le Ministre d'Etat, il n'y a pas eu dix personnes pour rédiger la Constitution de 2001 ; il n'y avait que Madame Mame Madior BOYE en tant que Ministre de la Justice, Garde des Sceaux à l'époque, Maître Madické NIANG représentant Monsieur le Président de la République, Taïfour DIOP conseiller juridique du Premier Ministre

Moustapha Niasse, deux juristes Pape Demba SY et Babacar GUEYE et enfin un notaire Pape Ismaïla KA.

Pour conduire le processus, Monsieur le Ministre d'Etat a révélé que le Président de la République a procédé par la méthode de la concertation avec tous les acteurs, pour arriver à un large consensus.

Bien que faisant partie des rédacteurs de notre Constitution, Monsieur le Ministre d'Etat a révélé qu'il s'est abstenu d'intervenir dans le débat instauré par médias interposés compte tenu de sa position de membre du Gouvernement, astreint à l'obligation de réserve. Néanmoins, devant la représentation parlementaire, il avait l'obligation d'informer vos Commissaires sur la vérité historique. En fait, il n'a jamais été question, au niveau de la Commission cellulaire chargée de rédiger la Constitution de 2001, d'appliquer la disposition relative au recours au référendum sur la durée du mandat. La durée du mandat avait fait l'objet d'un accord consensuel au sein de la classe politique.

Par contre, la grande bataille à livrer et pour laquelle il fallait un verrou, dira Monsieur le Ministre d'Etat, c'était la limitation à deux des mandats, parce qu'on était convaincu que jamais par des élections, on ne pouvait faire partir le pouvoir en place. En limitant le nombre de mandats, on avait la possibilité d'amener le Président de la République sortant à ne pas se représenter au bout de deux mandats et d'avoir un postulant qui n'avait pas les rouages de l'Etat et qu'on pouvait bousculer par des élections. Le seul artifice qu'il fallait après le discours de la Baule sur la démocratie, c'était d'imposer au Président en place, de se soumettre à la règle de la limitation des mandats.

Le verrou que constitue le recours au référendum ne concerne donc que la limitation des mandats.

Monsieur le Ministre d'Etat rappellera que l'article 27 est constitué de deux alinéas et que l'alinéa 1 compte deux phrases. L'expression « Cette disposition » de l'alinéa 2 ne concerne que la limitation du nombre de mandat.

Personne, dira Monsieur le Ministre d'Etat, ne peut développer une argumentation juridique plus solide et plus profonde que celle-là, qu'on soit constitutionnaliste ou qu'on soit versé dans la science politique.

Ensuite, dans l'histoire politique du Sénégal, jamais, pour fixer la durée du mandat présidentiel on n'a eu recours à un référendum. Pour ce qui concerne le verrou, c'est pour éviter de recourir à une majorité qualifiée dont disposerait un président en exercice pour faire sauter la limitation, que le référendum est prévu.

Monsieur le Ministre d'Etat s'est évertué à rassurer et à convaincre vos Commissaires sur la compétence du parlement et sur la rédaction de l'article 27 qui est claire et ne souffre d'aucune confusion. Il les a invités à ne pas tomber dans le jeu de l'opposition qui est plus médiatique que politique.

En effet, dira t-il, après les deux phrases successives, l'expression « cette disposition » ne concerne que la phrase précédente et les deux ne peuvent former un bloc pour se voir appliquer le référendum. Aucune forme d'acrobatie intellectuelle, dira Monsieur le Ministre d'Etat, ne peut démontrer le contraire. La compétence du parlement ne souffre donc d'aucune contestation sérieuse.

Répondant à ceux qui prétendent que la modification de l'article 27 n'est rien d'autre qu'un moyen pour le Président de la République de se faire appliquer ces dispositions, Monsieur le Ministre d'Etat leur demandera comment on peut être tenté de croire que par une loi constitutionnelle, on peut proroger le mandat d'un Président élu au suffrage universel sur la base d'élections pour une durée déterminée. A ceux-là qui ne sont aveuglés que par leurs sentiments de suspicion, Monsieur le Ministre d'Etat dira que Monsieur le Président de la République est plus ambitieux que cela et que pour proroger le mandat en cours, il faudrait nécessairement recourir au peuple en application du parallélisme des formes. On ne peut pas proroger le mandat en cours par les biais d'une loi constitutionnelle.

De ce point de vue, Monsieur le Ministre d'Etat a rassuré vos Commissaires en affirmant que la loi n'est pas rétroactive. La rétroactivité d'une règle, a-t-il précisé, s'énonce, elle ne se déduit jamais. C'est pourquoi, un autre texte n'est pas nécessaire pour préciser que cette loi n'est pas rétroactive et qu'elle ne s'applique pas au mandat en cours. La loi est impersonnelle.

En ce qui concerne l'opportunité du projet de loi constitutionnelle, Monsieur le Ministre d'Etat dira que c'est l'évolution de la vie d'un peuple qui secrète des exigences qui amènent à prendre en compte des modifications constitutionnelles.

Pour l'histoire, il faut retenir que Monsieur le Président de la République est parti de sa réalité de l'exercice du pouvoir et pour cela, il a besoin de rendre service à son pays en partant de son expérience. Avec le recul, il a compris qu'il faut du temps pour initier des projets, les promouvoir, convaincre les partenaires bailleurs de fonds et mettre en œuvre les projets. Il faut, pour cela, au moins trois à quatre ans or, la quatrième année, c'est déjà la précampagne électorale.

Et, aucun bailleur, durant l'année qui précède l'élection présidentielle, n'acceptera de mettre ses fonds. Tous sont en position d'attente, pour connaître l'issue des élections, avant de s'engager. D'où la pertinence de ce projet de loi constitutionnelle pour ramener la durée du mandat à sept ans. En effet, les premières années d'imprégnation sont des années particulières et l'exercice du pouvoir est périlleux. Il faudrait donc permettre au Président de la République nouvellement élu, après une période d'imprégnation assez forte, de rendre service à son peuple en donnant le meilleur de lui-même dans un espace temporel conséquent.

S'agissant des impératifs du moment, Monsieur le Ministre d'Etat trouve que, actuellement, c'est le meilleur moment. C'est le moment le plus opportun pour parler des élections de 2012 et que, si on posait le problème à l'approche des élections, le débat serait encore plus vicié.

Ceux qui sont intéressés par la présidence de la République commenceront dès maintenant à réfléchir et à élaborer leur programme sur sept ans et non sur cinq ans.

En ce qui concerne la concertation entre tous les acteurs, Monsieur le Ministre d'Etat a dit être un homme d'ouverture, un homme qui cherchera toujours au préalable la conciliation, mais qui devra assumer, quand il le faudra, ses responsabilités.

Nous avons besoin, ajoutera-t-il, d'écouter tout le monde, de poursuivre la concertation mais, malheureusement, quand les artifices pouvant permettre de faire prospérer la concertation ne sont pas là, c'est difficile d'y aller. En

effet, quand, sans aucune raison valable, après avoir épuisé toutes les voies de recours, on dénie au Président de la République élu toute légitimité, quand on cherche à remettre en cause les fondements d'un Etat, mais surtout la fonction dévolue au Président de la République par la Constitution, à déterminer la politique de la nation par des « assises nationales », est-il possible de se concerter ? S'est interrogé Monsieur le Ministre d'Etat.

Par rapport à la coproduction législative, Monsieur le Ministre d'Etat s'est dit favorable à la proposition de vos Commissaires, il reste simplement à en déterminer la forme. Il a d'ailleurs beaucoup apprécié le concours apporté par vos Commissaires dans la rédaction de la nouvelle mouture du projet de loi constitutionnelle.

C'est dans cet esprit, que Monsieur le Ministre d'Etat a soumis à vos Commissaires, une nouvelle formulation de l'article unique du projet de loi constitutionnelle.

Satisfaits des réponses de Monsieur le Ministre d'Etat, vos Commissaires ont adopté, à la majorité, le projet de loi constitutionnelle n°42/2008 modifiant la première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution et vous demandent d'en faire autant, s'il ne soulève de votre part, aucune objection majeure.



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ème} Législature

N°34/2008

182680

Loi constitutionnelle modifiant la première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution

L'Assemblée nationale, après en avoir délibéré, a adopté,
en sa séance du lundi 28 juillet 2008, la loi constitutionnelle
provisoire dont la teneur suit :

ARTICLE UNIQUE : La première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution est abrogée et remplacée par les dispositions suivantes :

« La durée du mandat du Président de la République est de sept ans ; la présente modification ne s'applique pas au mandat du Président de la République en exercice au moment de son adoption ».

Dakar le 28 juillet 2008

Le Président de séance

