

Exposé des motifs de la loi portant modification de l'article 62, alinéa 1^{er} de la constitution.

Le titre VI de la Constitution de la République du Sénégal traite du parlement composé de deux Assemblées portant les noms d'Assemblée nationale et de Sénat. Leurs membres portent le titre de députés à l'Assemblée nationale et de sénateurs.

La présente proposition de la loi confère désormais aux Règlements intérieurs qui régissent chacune des assemblées le soin de fixer entre autre la composition, les règles de fonctionnement du bureau ainsi que les pouvoirs et prérogatives de son Président.

Ainsi, il a été extirpé, de notre loi fondamentale, toute précision relative à la durée du mandat de chacun des Présidents de chaque Assemblée.

En effet, les turpitudes et autres vicissitudes de la vie politique ont eu comme conséquence, très souvent, des modifications de la durée du mandat du Président tantôt en le faisant coïncider avec la durée de la législature tantôt en le ramenant à un an renouvelable. Les différents arguments déclinés par les acteurs de chacune des époques ont été aussi pertinents et aussi opportuns les uns que les autres.

C'est pourquoi, la présente proposition de modification de la Constitution qui renvoie, désormais, au règlement intérieur de chaque assemblée composant le Parlement, le soin de fixer la durée du mandat de son Président participe de la sécurisation et de la stabilisation de notre loi fondamentale.

En outre, la nature présidentielle du régime politique sénégalais requiert, pour l'harmonisation et la stabilité des Institutions, un dialogue permanent, mais franc et direct entre les différentes Institutions de la République, notamment entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Telle est l'économie de la présente proposition de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre et nous vous demandons de l'approuver pour que dans la sécurité et la stabilité, notre charte fondamentale puisse transcender toutes les contingences et continuer à donner espoir et confiance au peuple sénégalais.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{EME} LEGISLATURE

DEUXIEME 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

**LA PROPOSITION DE LOI N° 56/2008 PORTANT
MODIFICATION DE L'ARTICLE 62 ALINEA 1 DE LA
CONSTITUTION**

PAR

**M. SEYDOU DIOUF
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 jeudi 9 octobre 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 la proposition de loi n°56/2008 portant modification de l'article 62 alinéa 1 de la Constitution.

Le Gouvernement était représenté par Maître Madické NIANG, Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et Monsieur Abdou Aziz SOW, Ministre de l'Information, des Télécommunications, des TIC, du NEPAD, des Relations avec les Institutions, Porte parole du Gouvernement, entourés de leurs principaux collaborateurs.

Ouvrant la séance, Monsieur le Président de la Commission souhaitera la bienvenue à Messieurs les Ministres avant de donner la parole à Monsieur le Député Sada NDIAYE pour la présentation de la proposition de loi.

Prenant la parole, Monsieur le Député rappellera que la pratique parlementaire dans notre pays a souvent été marquée par des remises en cause de la durée du mandat du Président de l'Assemblée nationale, au gré des aléas et vicissitudes de la vie politique.

Ces différentes remises en cause ont eu pour conséquence, très souvent, la modification de la Constitution soit pour ramener la durée dudit mandat à un an soit pour la faire coïncider avec la durée de la législature.

Aussi, au regard de la nécessité qui s'attache à la sécurisation et à la stabilisation de notre charte fondamentale et à l'exigence d'un dialogue

permanent franc et direct entre les différentes institutions de notre pays, notamment entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il est apparu opportun d'extirper de la Constitution toute disposition relative à la durée du mandat des Présidents des deux assemblées et de laisser à leur règlement intérieur respectif le soin de fixer les règles y afférents.

A la suite de l'exposé introductif de Monsieur le Député Sada NDIAYE, vos Commissaires, à une large majorité se sont félicités de ce que Monsieur le Président de la République, en prenant acte de la proposition de loi, a mis le parlement devant ses responsabilités, apportant ainsi, encore une fois, la preuve de son attachement au respect de la séparation des pouvoirs.

Au cours du débat, fructueux et empreint de sérénité, qui a suivi la présentation de l'exposé des motifs, vos Commissaires ont fait part de leurs appréciations qui, pour l'essentiel, peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

1) Sur la pertinence de la proposition de loi.

De l'avis de certain Commissaires, la proposition de loi soumise à l'examen de la Commission est d'une pertinence avérée en ce qu'elle laisse au règlement intérieur des assemblées, qui déterminent déjà la composition, les règles de fonctionnement de leur bureau, les pouvoirs et prérogatives du bureau, le soin de fixer la durée des mandats de ces derniers.

Autrement exprimé, la proposition de loi offre l'opportunité aux membres des deux assemblées, de retrouver la plénitude de leurs pouvoirs quant au fonctionnement régulier de leur chambre respective, préservant ainsi la Constitution des aléas de la vie politique, comme l'ont du reste apprécié certains constitutionnalistes qui se sont prononcés sur la question.

A ce propos, rappelant la tradition parlementaire presque bicentenaire de notre pays, qui a favorisé l'émergence d'éminents élus, certains de vos Commissaires soutiendront que la récurrence des causes conjoncturelles qui ont conduit à de multiples modifications de notre Constitution, de l'indépendance à nos jours, sont la preuve que le moment est venu de préserver notre charte fondamentale de ces écueils et de donner à notre

pays la sécurité constitutionnelle et la stabilité politique à partir desquelles il pourra accélérer son développement économique, social et culturel.

Du reste en permettant à tout parlementaire de se prononcer à intervalle régulier sur le sort du Président qu'il s'est librement choisi comme c'est déjà le cas pour les autres membres du bureau, on crée les conditions pour que le Président de la chambre en question ne soit jamais en rupture de ban avec la majorité parlementaire qui l'a élu ; tout le contraire de l'inamovibilité que garantissait l'article 62 alinéa 1 de la Constitution.

Une telle démarche est, de l'avis de ces Commissaires, plus conforme aux principes démocratiques qui veulent que les fonctions institutionnelles soient pourvues par des majorités politiques et que le Président d'une Assemblée est avant tout un membre de cette Assemblée, dépositaire de la confiance de ses pairs. Pour cette raison d'ailleurs, des Commissaires pensent que le moment est venu pour que le Président d'une Assemblée participe aux débats de ladite Assemblée au même titre que ses autres collègues.

S'agissant plus particulièrement de l'Assemblée nationale, certains Commissaires évoqueront le blocage de son fonctionnement du fait d'une crise de confiance réelle entre le Président de la République et le Président de l'Assemblée, crise qui a pris des renoms de dualité au sommet de l'Etat.

Cette situation que d'aucuns ont considérée comme lourde de conséquence s'est traduite par le quasi blocage des activités de notre Institution, le non traitement des affaires qui lui sont soumises et son absence remarquée aux cotés de nos compatriotes victimes de sinistre.

Or, malgré toutes les médiations effectuées par des autorités religieuses, des membres de notre Institution et plusieurs bonnes volontés, le malaise persiste, menaçant à terme le fonctionnement de nos Institutions.

C'est pourquoi, au regard de la primauté du Président de la République dans l'architecture institutionnelle de notre pays, de sa mission de garant du fonctionnement régulier de nos institutions, et de son pouvoir discrétionnaire de recourir aux pouvoirs exceptionnels, il serait responsable, au besoin, d'aboutir par le droit aux résultats que les mécanismes de régulation politique n'auront pas permis d'atteindre.

Une telle démarche ne vise pas l'actuel Président de l'Assemblée nationale dont beaucoup ont loué les qualités humaines et l'engagement politique aux côtés de Monsieur le Président de la République, mais qui reste, malheureusement, otage de certains va-t-en guerre.

Pour d'autres Commissaires en revanche, les arguments qui soutendent la présente proposition de loi sont impertinents. A leur avis, le texte soumis à l'examen des membres de la Commission est attentatoire à l'équilibre de nos Institutions. Pour eux, évoquer un soi-disant blocage du fonctionnement de l'Assemblée nationale du fait d'un conflit supposé entre le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale n'est pas fondé. Encore que les conflits individuels sont subjectifs et n'ont rien à voir avec le fonctionnement des institutions qui obéit aux règles de la séparation des pouvoirs en l'espèce. Il n'y a pas d'opposition entre l'exécutif et le législatif. Il y a plutôt des agents destabilisateurs qui cherchent à dresser le Président de la République contre un fils à qui il a tout donné.

De même, en faisant référence aux antécédents historiques, ceux qui soutiennent la proposition de loi font fi des aspirations au changement émises par le peuple sénégalais qui a voté pour l'alternance en 2000.

Aussi, fonder son argumentaire sur les turpitudes de la manipulation de la charte fondamentale en 1984 et 1991 constitue une destabilisation morale pour tout acteur de l'alternance démocratique.

Rappelant les valeurs fondamentales de dialogue et de concertation qui font le ciment de notre société, ces Commissaires pensent qu'il eût été plus pertinent de recourir à ces voies en cas de conflit que de vouloir utiliser de manière excessive les instruments juridiques pour régler des différends politiques supposés.

Au surplus, si les pères fondateurs de notre Constitution avaient cru, chaque fois qu'il était fait cas d'un pouvoir, devoir préciser la durée du mandat, l'objectif recherché était sans doute de veiller à une certaine stabilité des institutions, même s'il est constant que le Président de la République demeure la clé de voûte de nos institutions.

Ainsi, l'article 27 est consacré à la durée du mandat du Président de la République, l'article 62 prévoit celle du mandat du Président de l'Assemblée nationale et l'article 89 est afférent à la durée des fonctions dans certaines institutions judiciaires.

C'est pourquoi, en faisant sauter le verrou de la stabilité des Présidents des assemblées parlementaires, on procède à l'affaiblissement de ces institutions par la précarisation des fonctions de ceux qui les incarnent, en leur enlevant toutes possibilités d'avoir droit à une période d'apprentissage de la fonction comme cela a été prévu dans l'exposé des motifs du projet de loi modifiant l'article 27 de la Constitution adopté il n'y a guère.

2) Sur la rétroactivité de la loi.

Certains Commissaires considèrent qu'en disposant dans son article 2 que les dispositions de la loi s'appliquent aux mandats en cours des Présidents des deux assemblées, la loi méconnaît du principe sacro-saint de la non rétroactivité.

De l'avis de ces Commissaires, cette disposition est surabondante et donne l'impression que la proposition de loi est loin d'être impersonnelle, comme l'étaient d'ailleurs celles de même nature qui ont jalonné la marche de notre histoire parlementaire.

Invoquant les modifications survenues en 2001 et en 2008 relativement au mandat du Président de la République, ces Commissaires rappelleront que dans aucun de ces cas, les lois adoptées ne se sont appliquées au mandat en cours.

Pour d'autres Commissaires en revanche, le débat sur la rétroactivité est mal venu dans la mesure où le principe engendre des contraintes différentes selon que l'on évoque le droit civil ou le droit pénal.

En tout état de cause, hors le droit pénal, s'agissant particulièrement des lois pénales plus sévères, le législateur dispose de la puissance souveraine de prévoir expressément la rétroactivité ou non d'une loi. Cela a été le cas pour les lois de même objet pris sous le régime socialiste ; pour la loi modifiant l'article 9, mais également sur ce que d'aucuns appellent l'affaire Habré ou encore récemment avec la modification de l'article 27 au cours de laquelle le législateur a

expressement prévu la non application des nouvelles dispositions au mandat en cours du Président de la République.

C'est dire que le législateur dispose, en la matière, d'une puissance souveraine qui pour autant ne remet pas en cause le caractère impersonnel de la loi dans la mesure où, en cas de modification de la durée du mandat du Président de l'Assemblée nationale, rien n'empêche ce dernier de se représenter et d'être réélu s'il a la confiance de la majorité de ses collègues.

De plus, faut-il rappeler que la loi ne vise pas une personne mais plutôt une institution, des structures et leurs modalités de fonctionnement.

D'ailleurs, certains Commissaires qui ont, plaidé pour l'harmonisation de la durée des mandats pour l'ensemble des organes, ont jugé opportun d'étudier la possibilité de démettre au besoin un membre du bureau ou un Président du Commission.

Enfin, en prévoyant que les dispositions de la loi proposée s'appliquent au Sénat, il n'y a pas lieu de parler de personnalisation.

3) Sur la séparation des pouvoirs.

Pour certains de vos Commissaires, en invoquant l'argument d'un conflit entre le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale pour justifier de la pertinence de la loi proposée, ceux qui soutiennent la proposition de loi renforce la soumission du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. En quoi, s'interrogent-ils, un conflit entre le Président de l'Assemblée nationale et le Président de la République doit avoir pour conséquence, la démission du premier nommé ? D'après leur analyse, procéder ainsi revient à toujours placer le législatif à la merci de l'exécutif.

Pour d'autres Commissaires, le texte proposé ne remet pas en cause la séparation des pouvoirs parce que d'abord ledit texte procède d'une initiative parlementaire et que, ensuite même saisi pour avis, le Président de la République s'est limité à prendre acte de la proposition de loi en, mettant les parlementaires devant leurs responsabilités.

Au surplus, le principe de la séparation des pouvoirs qui a fait parti de notre patrimoine culturel avant sa traduction juridique, ne saurait méconnaître un autre principe qui veut que, parce qu'ils concourent à l'expression du suffrage, les Partis politiques rythment la vie de nos Institutions, et que le Parti majoritaire constitue le trait d'union entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il appartient dès lors, au parti qui a conquis les suffrages de nos compatriotes, de veiller à ce que les deux segments institutionnels que sont l'exécutif et le législatif, séparés certes juridiquement, collaborent harmonieusement pour asseoir les bases d'un développement économique et social de notre pays.

C'est pourquoi, dans tous les pays démocratiques la concordance entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire loin de remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs constitue un gage de stabilité institutionnelle et de cohérence dans les orientations. Il serait dès lors suicidaire d'assister à l'effritement de sa majorité parlementaire sans réagir, conclueront certains de vos Commissaires.

4) Sur l'aggravation des charges publiques.

Des Commissaires ont soutenu que la proposition de loi en question devait être déclarée irrecevable en ce qu'elle engendrerait une aggravation des charges publiques puisque tout nouveau Président de chambre installé aurait tendance à renouveler certains de ses équipements.

Cette assertion a été rejetée par d'autres Commissaires qui considèrent d'abord que l'argument de la recevabilité est caduc en ce qu'il n'a pas été évoqué lors de la réunion du bureau et n'a pas non plus été soulevé par l'exécutif.

Ensuite, l'expérience a démontré qu'au cours des différentes législatures qui se sont succédées, l'élection d'un nouveau Président n'a jamais été systématiquement accompagné d'un renouvellement du matériel de l'Assemblée ou de son Président, à l'exception de l'avènement de l'actuel Président de l'Assemblée qui, dès son arrivée à la tête de l'institution, a souhaité améliorer les conditions de travail en renouvelant le matériel de l'Assemblée.

Du reste, si par extraordinaire, tel devait être le cas, des Commissaires ont rappelé que cela n'aurait aucune incidence sur les charges publiques puisque ces dépenses sont pourvues sur les crédits déjà votés et affectés à l'Assemblée nationale qui, rappelons le, dispose d'une autonomie financière. C'est donc par des transferts de crédits internes que de telles opérations s'effectueraient.

5) Sur la précarisation de nos Institutions.

Certains Commissaires ont considéré qu'une éventuelle réduction du mandat d'un Président d'Assemblée de cinq à un an aura pour conséquence l'affaiblissement de l'institution parlementaire au moment où, ailleurs, la priorité réside dans la stabilité des institutions au plan national comme transnational.

Pour d'autres, en revanche, se fondant sur les expériences de plusieurs grands pays démocratiques comme la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande, l'Allemagne, l'Autriche, le parlement européen, etc..., la réduction du mandat du Président à un an n'impactera pas forcément sur la stabilité des institutions.

A la suite des interventions de vos Commissaires, Monsieur le Président de la Commission a invité Monsieur le Député Sada NDIAYE à reprendre la parole pour apporter des réponses aux interpellations de ses collègues.

Prenant la parole, Monsieur le Député commencera par réitérer ses remerciements à Monsieur le Président de la République pour la non objection manifestée à l'endroit de la proposition de loi ainsi qu'à ses collègues pour leurs félicitations et l'intérêt que leur a suscité l'examen de ladite proposition de loi.

Saluant la hauteur et la sérénité qui ont empreint les débats, Monsieur le Député rappellera tout de même que même si les interventions se sont largement focalisées sur le règlement intérieur, la proposition de loi a pour unique objet la modification de la Constitution.

De même la proposition de loi ne se réfère pas à l'Assemblée nationale mais au Parlement composé de deux Assemblée.

Ces préalables rappelés, Monsieur le Député Sada NDIAYE reviendra sur les motivations qui sont à la base de cette proposition dont la finalité vise à mettre un terme aux agressions répétitives de notre Constitution chaque fois qu'il y a défiance de la majorité parlementaire vis-à-vis du Président de la chambre concernée.

Cela a été le cas en 1984, 1991 et 2002 avec respectivement les Présidents Daouda SOW, Habib THIAM et Youssou DIAGNE.

Aujourd'hui encore le problème se pose.

A ceux qui font référence à la décence, l'auteur de la proposition de loi, après avoir rappelé assumer entièrement son initiative, précisera qu'il n'est non plus pas décent de se servir de la Constitution comme un bouclier. La vocation de la Constitution, dira-t-il, c'est d'être neutre et de créer les conditions d'une stabilité de nos Institutions dont le Président de la République, élu au suffrage universel, est le garant.

C'est pourquoi observera-t-il toute comparaison entre le Président de la République et un autre Président d'institution serait mal à propos.

Dans la même veine, il serait impertinent, se fondant sur la nomination et la durée des fonctions des membres du Conseil Constitutionnel d'en conclure que la durée des fonctions au sein du pouvoir judiciaire est régie par la Constitution, le pouvoir judiciaire étant composé de plusieurs institutions.

S'agissant de la rétroactivité expressément prévue par la proposition de loi, Monsieur le Député Sada NDIAYE remarquera que la loi Constitutionnelle n°84-34 du 24 mars 1984, ainsi que celle n°91-26 du 5 avril 1991 prévoyaient toutes deux une application aux mandats en cours à l'époque.

Il s'agit là donc d'une jurisprudence qui transcende les régimes politiques et à laquelle tout acteur peut se référer.

Monsieur le Député Sada NDIAYE appellera tous ses collègues à la raison, à l'unité, à la fraternité en évitant de prendre des postures de donneur de leçon qui n'ont pas leur place dans la discussion d'un texte de loi. Pour terminer il se félicitera de ce que le groupe parlementaire

auquel il appartient s'est, dans sa très large majorité, approprié la proposition de loi.

Invité à prendre la parole par le Président de la Commission, Monsieur le Ministre d'Etat dira tout d'abord sa fierté, en tant que citoyen, d'avoir assisté à un débat d'une aussi grande qualité.

Rappelant que l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et au Parlement, Monsieur le Ministre d'Etat se félicitera de la proposition de loi de Monsieur le Député Sada NDIAYE.

Tout en se gardant de s'immiscer dans le débat, il à apporter quelques éclairages sur des points souvelés.

S'agissant de l'article 2 de la proposition de loi qui prévoit sa rétroactivité, Monsieur le Ministre d'Etat dira qu'il serait tout aussi pertinent de parler d'application immédiate.

En outre, le principe de non rétroactivité n'est en droit invoqué qu'en matière pénale.

En dehors du fait pénal, il n'y a point d'interdiction. De plus, la rétroactivité d'une loi ne se déduit jamais, elle s'énonce de manière précise.

Dès lors, si l'objectif de l'auteur de la proposition de loi est de faire appliquer les dispositions de la loi dans l'immédiat, il n'est pas gênant de le préciser dans le texte.

Ce qui en revanche serait gênant, c'est que le projet ambitionne de remettre en cause un mandat qui procède directement du choix du peuple. Dès lors que tel n'est par le cas, cette initiative ne viole aucune règle constitutionnelle.

En outre, dira Monsieur le Ministre d'Etat, rien dans cette proposition de loi ne donne à croire qu'elle est personnelle. Certes les deux chambres ont chacune un Président en exercice, mais la loi dépasse leur personne et s'intéresse à tous ceux qui leur succéderont à l'avenir.

C'est une loi qui s'applique aux individus mais, c'est surtout une règle qui s'applique aux mandats. En conséquence ces dispositions ne constituent nullement une violation des règles de droit en vigueur dans notre pays.

Pour conclure, Monsieur le Ministre dira que cette disposition ressort des pouvoirs qui sont dévolus aux Députés par la loi ; ainsi, ils peuvent la faire prospérer.

Satisfaits de toutes ces réponses apportées par Monsieur le Député Sada NDIAYE et par Monsieur le Ministre d'Etat, et après avoir examiné l'amendement proposé, vos Commissaires ont adopté à la majorité, la proposition de loi n°56/2008 portant modification de l'article 62 alinéa 1 de la Constitution, et vous demandent d'en faire autant s'il ne soulève de votre part, aucune objection majeure.



1B2692

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ème} Législature

N°51/2008

**Loi portant modification de l'article
62, alinéa 1^{er} de la Constitution**

L'Assemblée nationale, après en avoir délibéré, a adopté,
en sa séance du vendredi 10 octobre 2008, la loi provisoire
dont la teneur suit :

Article premier :

L'article 62 alinéa 1^{er} de la Constitution est modifié ainsi qu'il suit :

« Le Règlement intérieur de chaque Assemblée détermine :

- la composition, les règles de fonctionnement du bureau ainsi que les pouvoirs, prérogatives et durée du mandat de son Président ».

Article 2 :

« Les dispositions de la présente loi constitutionnelle s'appliquent aux mandats en cours du Président de chaque Assemblée ».

Dakar, le 10 octobre 2008

Président de Séance

Iba Der THIAM

