

139265

01/99

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

**PROJET DE LOI PORTANT REVISION DE LA
CONSTITUTION**

EXPOSE DES MOTIFS

Au Sénégal, le Conseil d'Etat est seul juge de l'excès de pouvoir et de la régularité des comptes des comptables publics, cumulant ainsi les fonctions dévolues au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes.

L'évolution récente notée dans le paysage institutionnel du Sénégal et qui se caractérise par un formidable mouvement de décentralisation a pour conséquence une extension des compétences du Conseil d'Etat aux nouvelles personnes morales de droit public issues de cette décentralisation, et un accroissement réel du volume des affaires attraites devant cette haute juridiction.

Cette situation nouvelle commande une rationalisation de l'organisation judiciaire de notre pays, dont l'objectif est une spécialisation plus poussée des structures et de leurs personnels dans les différentes branches du Droit, afin de leur permettre d'assurer avec plus d'efficacité, de célérité et de pertinence, leur rôle d'organes de contrôle de la régularité, pour une plus grande transparence, de l'action administrative.

C'est ainsi que, pour parachever la réforme judiciaire entreprise en 1992 et qui a vu l'éclatement de l'ex-Cour suprême en trois hautes juridictions spécialisées, le Sénégal désormais va se doter d'une Cour des comptes, juridiction spécialisée du droit de la comptabilité publique, autonome et de haut rang, et dont les compétences essentielles seront celles actuellement dévolues à la deuxième section du Conseil d'Etat.

Cette option fondamentale qui consiste à faire le choix d'une juridiction autonome caractérise également les institutions sœurs francophones qui se sont développées de l'Afrique du Nord à l'Afrique équatoriale où il a été noté que toutes les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, sauf celles dépendant encore d'une Cour suprême ont opté pour un statut autonome. Depuis quelques années on assiste ainsi à un mouvement important de réformes qui tendent dans leur ensemble, à distinguer les juridictions financières du système judiciaire classique.

Le Sénégal entend opter pour une juridiction autonome afin d'avoir une Cour moderne et exemplaire.

Cette autonomie forte est d'ailleurs requise par les instances de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) qui recommandent également que les juges des comptes soient indépendants et obéissent à des règles très spécifiques.

Ces changements supposent une révision préalable de la Constitution dans ses titres premier et VII, pour y ajouter la Cour des comptes, d'une part parmi les institutions de la République et, d'autre part parmi les organes qui exercent le pouvoir judiciaire dans notre pays.

Les détails des dispositions essentielles du présent projet de loi portant révision de la Constitution, peuvent être décrits ainsi qu'il suit :

- le nouvel article 5 de la Constitution ajoute la Cour des comptes parmi les institutions de la République, au même titre que le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, ceci pour mieux marquer son caractère et son rang de haute juridiction ;
- le nouvel article 57 de la Constitution se borne à remplacer « le Conseil d'Etat » par « la Cour des comptes », dans les attributions d'assistance au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances dévolues à celui-là ;
- le nouvel article 80 de la Constitution consacre la Cour des comptes en tant qu'organe exerçant le pouvoir judiciaire, à côté du Conseil Constitutionnel, du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation.
- la véritable innovation est introduite par le nouvel article 80 de la Constitution qui consacre la création d'un Conseil supérieur de la Cour des comptes qui est l'équivalent du Conseil Supérieur de la Magistrature, et d'un corps nouveau de magistrats de la Cour des comptes, distinct de celui

des magistrats actuellement régis par la loi organique n° 92-27 du 30 mai 1992 portant statut des magistrats. Il précise que « la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Cour des comptes ainsi que le statut des magistrats de la Cour des comptes sont fixés par une loi organique » ;

- quant au nouvel article 82, après avoir remplacé « de la Cour de Discipline budgétaire » par « de la Cour des comptes » relativement au pouvoir de Cassation des décisions de celle-ci par le Conseil d'Etat, il précise de manière plus détaillée les compétences dévolues à la nouvelle Cour des comptes ;
- aux articles 83 et 84 de la Constitution, il sera procédé à des modifications rendues nécessaires par la création de la Cour des comptes ;
- enfin, le présent projet de loi portant révision de la Constitution prévoit que les nominations de magistrats auxquelles il sera procédé lors de la mise en place de la nouvelle Cour des comptes seront dispensées de l'avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes, lequel ne peut être constitué qu'après ces nominations.

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

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

IXEME LEGISLATURE

Première Session Extraordinaire de l'Année 1999

Rapport fait

au nom de la Commission des Lois, de la Sécurité, de l'Administration Générale et des Droits de l'Homme

s u r

le Projet de Loi N° 01/99 portant révision de la Constitution.

Par

Cheikh SECK

Rapporteur.-

Monsieur le Président,
Messieurs les Ministres,
Chers Collègues,

La Commission des Lois, de la Sécurité, de l'Administration Générale et des Droits de l'Homme s'est réunie, le Vendredi 08 Janvier 1999, sous la présidence de notre Collègue Mbaye-Jacques DIOP, Président de ladite Commission, à l'effet d'examiner le projet de loi n° 01/99 portant révision de la Constitution. Le Gouvernement était représenté par Monsieur Serigne DIOP, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et Monsieur Papa Babacar MBAYE, Ministre délégué, chargé des Relations avec les Assemblées, entourés de leurs principaux collaborateurs.

En ouvrant la séance, le Président de la Commission a transmis à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, au nom de ses collègues et en son nom propre des voeux de bonne et heureuse année.

Prenant la parole, le Ministre a remercié vos Commissaires pour leurs voeux et leur a adressé, à son tour, ses voeux les meilleurs pour une bonne année 1999. Il a ensuite présenté l'exposé des motifs du projet de loi.

Au Sénégal, dira-t-il, le Conseil d'Etat est seul juge de l'excès de pouvoir et de la régularité des comptes des comptables publics, cumulant ainsi les fonctions dévolues au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes.

.../...

L'évolution récente notée dans le paysage institutionnel du Sénégal et qui se caractérise par un formidable mouvement de décentralisation a pour conséquence une extension des compétences du Conseil d'Etat aux nouvelles personnes morales de droit public issues de cette décentralisation, et un accroissement réel du volume des affaires attirées devant cette haute juridiction.

Cette situation nouvelle, a ajouté le Ministre, commande une rationalisation de l'organisation judiciaire de notre pays dont l'objectif est une spécialisation plus poussée des structures et de leurs personnels dans les différentes branches du Droit, afin de leur permettre d'assurer avec plus d'efficacité, de célérité et de pertinence, leur rôle d'organes de contrôle de la régularité, de l'action administrative pour une plus grande transparence.

C'est ainsi que pour parachever la réforme judiciaire entreprise en 1992 et qui a vu l'éclatement de l'ex-Cour suprême en trois hautes juridictions spécialisées, le Sénégal désormais va se doter d'une Cour des comptes, juridiction spécialisée du droit de la comptabilité publique autonome et de haut rang, et dont les compétences essentielles seront celles actuellement dévolues à la deuxième section du Conseil d'Etat.

Cette option fondamentale qui consiste à faire le choix d'une juridiction autonome caractérise également les institutions soeurs francophones qui se sont développées de l'Afrique du Nord à l'Afrique équatoriale où il a été noté que toutes les institutions

supérieures de contrôle des finances publiques, sauf celles dépendant encore d'une Cour suprême ont opté pour un statut autonome. Depuis quelques années on assiste ainsi à un mouvement important de réformes qui tendent dans leur ensemble à distinguer les juridictions financières du système judiciaire classique.

Le Sénégal entend opter pour une juridiction autonome afin d'avoir une Cour moderne et exemplaire.

Cette autonomie forte est d'ailleurs requise par les instances de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) qui recommandent également que les juges des comptes soient indépendants et obéissent à des règles très spécifiques.

Ces changements supposent une révision préalable de la Constitution dans ses titres premier et VII, pour y ajouter la Cour des comptes, d'une part parmi les institutions de la République et, d'autre part parmi les organes qui exercent le pouvoir judiciaire dans notre pays.

Les détails des dispositions essentielles du présent projet de loi portant révision de la Constitution, peuvent être décrits ainsi qu'il suit :

- le nouvel article 5 de la Constitution ajoute la Cour des comptes parmi les institutions de la République, au même titre que le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, ceci pour mieux marquer son caractère et son rang de haute juridiction ;

- le nouvel article 57 de la Constitution se borne à remplacer "le Conseil d'Etat" par "la Cour des comptes", dans les attributions d'assistance au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances dévolues à celui-ci ;
- le nouvel article 80 de la Constitution consacre la Cour des comptes en tant qu'organe exerçant le pouvoir judiciaire, à côté du Conseil Constitutionnel, du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation ;
- la véritable innovation est introduite par le nouvel article 80 de la Constitution qui consacre la création d'un Conseil supérieur de la Cour des comptes qui est l'équivalent du Conseil Supérieur de la Magistrature, et d'un corps nouveau de magistrats de la Cour des Comptes, distinct de celui des magistrats actuellement régis par la loi organique n° 92-27 du 30 mai 1992 portant statut des magistrats. Il précise que "la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Cour des comptes ainsi que le statut des magistrats de la Cour des comptes sont fixés par une loi organique" ;
- quant au nouvel article 82, après avoir remplacé "de la Cour de Discipline budgétaire" par "de la Cour des comptes" relativement au pouvoir de Cassation des décisions de celle-ci par le Conseil d'Etat, il précise de manière plus détaillée les compétences dévolues à la nouvelle Cour des comptes ;

- aux articles 83 et 84 de la Constitution, il sera procédé à des modifications rendues nécessaires par la création de la Cour des comptes ;

- enfin, le présent projet de loi portant révision de la Constitution prévoit que les nominations de magistrats auxquelles il sera procédé lors de la mise en place de la nouvelle Cour des comptes seront, à titre exceptionnel, dispensées de l'avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes, lequel ne peut être constitué qu'après ces nominations.

A la suite du Ministre, vos Commissaires ont fait des suggestions et des remarques tournant essentiellement autour de l'interprétation de l'article 32 de la Constitution et de l'indépendance de la magistrature.

Certains de vos Commissaires ont estimé que le Président de la République qui est en même temps Chef d'un parti, ne doit plus présider le Conseil Supérieur de la Magistrature. Ils pensent qu'il faut trouver un autre mécanisme de nomination des magistrats afin de rendre effective la séparation des pouvoirs.

D'autres Commissaires, par contre, ont soutenu que l'indépendance des magistrats est garantie par les textes et que rien dans la Constitution n'interdit au Président de la République d'être Chef de parti.

.../...

Vos Commissaires ont aussi proposé quelques modifications de forme sur l'ordonnancement de l'exposé des motifs. Ils ont estimé que la création de la Cour des comptes résulte d'abord d'une directive de l'UEMOA.

En reprenant la parole, le Ministre a apporté les précisions suivantes :

S'agissant de la nomination des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, il dira qu'il n'y a que deux manières d'accéder à une fonction : l'élection ou la nomination. Si l'on retient que la nomination n'assure pas l'indépendance, toutes les nominations sont donc mauvaises, a ajouté le Ministre, car il faut considérer que l'on est dépendant de celui qui a le pouvoir de nomination. Le Ministre a fait remarquer que même aux Etats-Unis, en dehors de certains Etats, les magistrats sont nommés y compris à la Cour Suprême. Le mode d'accession à la fonction ne garantit pas l'indépendance. C'est la raison pour laquelle dira le Ministre, au Sénégal, le statut des magistrats organise les conditions de l'indépendance de la fonction. Il en est de même du statut des magistrats de la Cour des comptes qui renferme une réelle volonté d'indépendance.

Le Ministre de la Justice a marqué son accord avec vos Commissaires qui ont estimé que les meilleurs textes ne peuvent pas assurer l'indépendance des magistrats qui ne veulent pas être indépendants. C'est pour cette raison que des procédures de sanctions sont prévues et il a donné l'exemple du magistrat qui a été radié il y a quelques jours. Le Ministre a, par ailleurs, précisé

.../...

que le Conseil Supérieur de la Magistrature, en matière disciplinaire, siège en l'absence du Président de la République et du Ministre de la Justice. Lorsqu'il s'agit d'apprécier la carrière d'un magistrat, ni le Président de la République, ni le Premier Ministre ne sont impliqués, a ajouté le Ministre.

S'agissant toujours de l'indépendance des magistrats, le Ministre a fait remarquer que compte tenu des moyens dont dispose l'Etat, le maximum est fait pour assurer aux magistrats, de meilleures conditions d'existence. Il a rappelé l'indemnité de judicature de 150.000 Francs par mois qui leur a été allouée.

Evoquant l'article 32 de la Constitution, le Ministre dira que l'interprétation qu'on en fait n'est pas celle conforme au droit constitutionnel. L'article 32, dans sa rédaction actuelle, n'emporte pas l'interdiction à un Chef d'Etat d'être Chef de parti.

Sur l'exposé des motifs, le Ministre a répondu que par rapport à 1992, la création de la Cour des comptes parachève la réforme qui a été mise en oeuvre cette année-là.

Si en 1992, la Cour des comptes n'a pas été créée, c'est qu'il n'était pas possible de le faire car cette Cour nécessite un corps de magistrats spécialisés. Donc, a conclu le Ministre, même s'il n'y avait pas de recommandation de l'UEMOA, la Cour des comptes serait créée.

.../...

Enfin, un amendement a été apporté au texte de loi, à l'article 8, 3e ligne : il faut mettre "nécessaires à" à la place de "résultant de".

Satisfaits des réponses du Ministre, vos Commissaires ont adopté le projet de loi organique n° 02/99 sur la Cour des comptes et vous demandent d'en faire autant.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

N°02

ABECS

LOI portant Révision de la Constitution

Le Président de la République, a décidé, conformément aux dispositions de l'article 89 de la Constitution, de soumettre* à la* seule Assemblée nationale.

L'Assemblée Nationale, après en avoir délibéré, a adopté, en sa séance du mercredi 13 janvier 1999, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres la loi dont la teneur suit :

Article premier : A l'article 5 de la Constitution, insérer entre la Cour de Cassation et les Cours et Tribunaux, « la Cour des Comptes ».

Article 2 : Au 7e alinéa de l'article 57 de la Constitution, remplacer « le Conseil d'Etat » par « la Cour des comptes ».

Article 3 : A l'article 80 de la Constitution, insérer entre la Cour de Cassation et les Cours et Tribunaux, « la Cour des comptes ».

Article 4 : Au premier alinéa de l'article 80 ter de la Constitution, ajouter après Conseil constitutionnel « et de la Cour des comptes », et ajouter après Magistrature, « Les magistrats de la Cour des comptes sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes ».

Après le dernier alinéa de l'article 80 ter de la Constitution, ajouter : « La compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Cour des comptes ainsi que le statut des magistrats de la Cour des comptes sont fixés par une loi organique ».

Article 5 : Au 2e alinéa de l'article 82 de la Constitution, supprimer « et de la régularité des comptes des comptables publics » puis remplacer « de la Cour de discipline budgétaire » par « de la Cour des comptes ». Après le dernier alinéa de l'article 82, ajouter : « La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics. Elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat ou par les autres personnes morales de droit public. Elle assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière publique. Elle déclare et apure les gestions de fait. Elle sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle. »

Article 6 : Au premier alinéa de l'article 83 de la Constitution, ajouter après Cour de Cassation « et de la Cour des comptes ».

- Au second alinéa du même article, ajouter après Cour de Cassation, « et de la Cour des comptes ».

Article 7 : A l'article 84 de la Constitution, ajouter après la Cour de Cassation « et de la Cour des comptes ».

Article 8 : A titre dérogatoire, jusqu'à la Constitution du Conseil supérieur de la Cour des comptes, en application des dispositions de la présente loi constitutionnelle, les nominations de magistrats nécessaires à la mise en place de la Cour des comptes, sont dispensées de l'avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes.

Dakar, le 13 janvier 1999

Le Président de séance

Cheikh Abdoul Khadre CISSOKHO