

## Termes de références

L'histoire constitutionnelle du Sénégal est sans conteste riche et complexe. Cette richesse se manifeste quantitativement par l'importance en nombre de Constitutions et lois constitutionnelles produites de 1959 à nos jours et, qualitativement, par les différents régimes constitutionnels expérimentés par ce pays très tôt préoccupé par l'exigence de construction de l'Etat et de la démocratie. Les particularités politiques, sociales et culturelles du contexte qui a dicté l'expérimentation successive de régimes politiques différents rendent l'évolution constitutionnelle également complexe.

Le cadre temporel compris entre 1959 et 2001 est marqué par l'adoption de plusieurs Constitutions qui ont, elles-mêmes, fait l'objet de multiples modifications. La première Constitution de la République du Sénégal, qui est restée en vigueur jusqu'à l'accession à l'indépendance en 1960, a été adoptée le 24 janvier 1959. La deuxième Constitution, quant à elle, fut mise en place par la loi n°60-045 du 26 août 1960 portant révision de la Constitution de la République du Sénégal ; elle n'aura régi le fonctionnement des institutions et subordonné toutes les autres normes de l'Etat à sa suprématie que jusqu'en décembre 1962. Après une transition politique de quelques mois, une nouvelle ère constitutionnelle, qui prend fin en janvier 2001 avec l'entrée en vigueur de l'actuelle Constitution, fut inaugurée par la loi n°63-22 du 7 mars 1963 portant révision de la Constitution de la République.

L'alternance politique survenue au Sénégal le 19 mars 2000 a, en effet, très certainement constitué un grand événement démocratique. Ce changement de personnel dirigeant a été perçu comme une opportunité historique de mise en place d'un nouveau régime politique plus parlementariste que présidentieliste, d'une nouvelle République et, au-delà, d'un nouvel ordre politique et

social. Il s'agit plus précisément de mettre fin au régime constitutionnel institué depuis 1963 par le Président SENGHOR, et consolidé pendant près de deux décennies par Abdou DIOUF. Cette volonté des nouveaux dirigeants, ou plutôt la promesse qu'ils ont faite au peuple de rompre avec l'ancien régime pour asseoir un nouvel ordre politique et social a été à l'origine de la révision constitutionnelle, objet de notre réflexion, qui a consacré la nouvelle Constitution sénégalaise, adoptée par le référendum du 7 janvier 2001 et entrée en vigueur quinze jours plus tard.

## Contexte

Suite à l'alternance politique qu'a connue le Sénégal en mars 2000, très grand fut l'accueil réservé par le peuple à la volonté et aux engagements qu'ont fortement exprimés les nouvelles autorités de doter le Sénégal d'une nouvelle Constitution ; un nouveau texte constitutionnel qui consacre un nouveau régime politique, de préférence un régime parlementaire. Le challenge était alors de mettre en pratique les propositions de réformes institutionnelles vaguement déclarées depuis des années et réitérées par la voie de multiples promesses électorales faites par la nouvelle équipe dirigeante au peuple. En un mot, il était question, pour les forces politiques triomphantes en général et pour le nouveau Président de la République en particulier de respecter une promesse électorale et d'administrer, à l'intention du peuple, la preuve de leur bonne foi. Une entreprise politique qui est censée avoir pour intérêt de permettre aux nouveaux dirigeants de mobiliser les populations pour l'œuvre de construction et de redressements nationaux sur la base d'un nouveau « contrat social » qui devait alors être matérialisé par une nouvelle Constitution. Cette dernière est alors censée opérer une *tabula rasa* et poser les jalons d'un nouveau style de gouvernement différent de celui qui avait fini par décevoir les sénégalais. C'est l'ère de la rhétorique du changement constitutionnel, condition, proclame-t-on volontiers, du changement politique.

Mais, parallèlement à la confusion qui planait sur le contenu véritable du « régime parlementaire » souhaité, naquit puis se développa peu à peu l'idée selon laquelle il est nécessaire de doter le Président d'une Constitution et d'une majorité parlementaire lui permettant de travailler pour le pays. Ainsi, l'idée d'une Constitution au sens du nouveau contrat social fut progressivement substituée par celle d'une Constitution-instrument de gouvernement pour le Président.

En 2001, le défi a été de fonder un nouvel ordre juridico-politique rompant avec l'ordre ancien et matérialisant l'une des plus grandes promesses faites par les nouveaux dirigeants au peuple sénégalais. Mais l'abandon du procédé de révision constitutionnelle au profit d'un changement de Constitution est tout aussi un moyen pour la nouvelle équipe gouvernementale d'éviter d'avoir à essuyer une opposition des Parlementaires alors à majorité socialistes.

. La volonté des nouveaux dirigeants de passer d'un régime politique jugé responsable de tous les maux de la société sénégalaise à un nouvel ordre politique n'est sans doute plus à démontrer ; et, une telle volonté ne pouvait se concrétiser que suivant des les voies juridiques préalablement tracées pour assurer une certaine légalité de l'action politique. Le nouveau personnel dirigeant d'une manière générale, le Président de la République plus particulièrement disposait ainsi de deux voies pour réaliser ce qui fut considéré comme la principale promesse électorale formulée en 2000 ou, si on veut, la plus grande exigence du peuple pendant ladite période. L'une d'elles consistait à opérer une révision, mineure ou majeure, de la Constitution de 1963, elle-même ayant déjà fait l'objet de multiples révisions ; l'autre, jugée plus radicale, prônait un changement total qui devait se matérialiser par l'adoption d'un tout nouveau texte, d'une nouvelle Constitution.

Dans le contexte politique où baignait le Sénégal au lendemain de l'alternance, la déconsidération dont a fait l'objet l'alternative révisionniste ou la préférence à la seconde option de changement constitutionnel se justifie, dans une large mesure, par une nécessité pour la nouvelle formation politique au pouvoir de trouver une solution rapide et imparable à l'inévitable rejet qu'aurait reçu de la part des parlementaires toute réforme constitutionnelle. En effet, face à la majorité parlementaire composée d'adversaires politiques, le Président de la République a pu valablement avoir des appréhensions sur la disposition des socialistes à entériner une révision faite par la voie parlementaire.

Dans cette situation politiquement complexe de cohabitation entre une majorité présidentielle fraîchement mise en place et une majorité parlementaire issue du parti sortant, les inquiétudes ne pouvaient qu'être fondées ; car une tentative de révision constitutionnelle qui voudrait s'opérer sur la base de la procédure normale définie par l'article 89 n'aurait pu aboutir à son terme qu'avec le consentement de la majorité parlementaire. L'article 89 issu de la révision du 2 mars 1998 prévoyait substantiellement que l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, aux députés et aux sénateurs ; que le projet ou la proposition de révision sont adoptés par les assemblées selon la procédure prévue à l'article 60 ; que la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum ; que toutefois, le projet ou la proposition ne sont pas présentés au référendum lorsque le Président de la République décide de les soumettre au Parlement convoqué en Congrès.

La conduite d'une révision qui passe par cette voie était aléatoire dès lors que ladite révision menaçait les intérêts de ceux qui devaient soit l'approuver ou l'adopter. L'adoption d'une nouvelle Constitution dans un contexte de changement démocratique nécessite, en principe, l'accord des instances de l'ordre constitutionnel, notamment celui du Parlement. Le Parlement peut

alors s'ériger en Assemblée constituante, comme ce fut le cas en 1959, pour procéder à l'adoption en bonne et due forme de la nouvelle Constitution. Une autre possibilité offerte à elle est d'adopter la loi portant révision de la Constitution, comme en 1960, ou encore de voter les pleins pouvoirs au Président de la République, tel en 1962, pour l'habiliter à déclencher un processus constituant devant engendrer une nouvelle Constitution. En tout état de cause, le Parlement reste toujours au centre d'un processus constituant.

Face à cette adversité politique latente du Parti Socialiste, le Président Wade choisit d'écarter la voie de la révision de la Constitution et opta pour l'adoption d'une nouvelle Constitution. A cet effet, il nomma une commission chargée de la rédaction d'une nouvelle Constitution qui a travaillé sous son étroite supervision. Les procédures d'adoption d'un tel texte confirment, quoi qu'il en soit, que la Constitution de 2001 est bien un nouveau texte constitutionnel, une nouvelle Constitution de la République du Sénégal.

Une fois le gouvernement installé, le Président de la République s'attela à la tâche pour appliquer le programme qu'il avait esquissé avec ses alliés, dont le Premier ministre Moustapha Niasse nommé le 3 avril 2000. D'après le témoignage de Moustapha Niasse, un des points importants de ce programme était d'installer un régime parlementaire, ce qui supposait une révision constitutionnelle. Le nouveau régime devait s'installer assez rapidement avec un gouvernement de coalition composé des partis politiques qui avaient soutenu le candidat Abdoulaye Wade, à côté du PDS

## **A. La Constitution du 22 Janvier 2001**

### **1. La préparation du projet constitutionnel**

Le régime de l'alternance a mis en chantier un nouveau texte constitutionnel dans des conditions originales. En effet, le Président Wade choisit de créer une commission technique pour la réforme des institutions, présidée par le ministre de la Justice. Il ne se contenta pas d'une lettre pour désigner les membres de la commission, comme l'avait fait le Président Senghor en 1970. Il prit carrément un décret, daté du 19 mai 2000.

Cette commission technique était composée des membres suivants: **Babacar Guèye et Pape Demba Sy, professeurs de droit,**

**Madické Niang, avocat, représentant du Président de la République,**

**Taifour Diop, magistrat, représentant du gouvernement,**  
désigné par le Premier ministre,

**Papa Ismael Kâ, notaire, représentant de la société civile.**

La commission fut saisie d'un texte du Président de la République indiquant les options fondamentales constitutives des termes de référence. Le projet de la commission fut soumis pour avis à un Conseil interministériel présidé par le Premier ministre, au Président du Sénat et au Président de l'Assemblée nationale, avant d'être adopté en Conseil des ministres, sous la présidence du Président de la République. Le texte est intitulé «Termes de référence pour un nouveau régime parlementaire). Curieusement. Le texte est rédigé avec les intitulés suivants: « Préambule, quelle évolution ? « Termes de référence (le régime, autres questions). Le texte rappelle le fonctionnement de la Cinquième République française et la déviation du régime parlementaire dont la France a souffert à cette époque. D'ou la conclusion qu'il faut en tirer: en aucun cas, il ne peut s'agir d'installer au Sénégal un régime parlementaire, source d'instabilité permanente.

Le régime sénégalais qui a fonctionné jusqu'en 2000 se

présente comme un régime présidentiel ou tout le pouvoir exécutif est entre les mains du Président de la République. La réforme envisagée peut concerner le Sénat, réforme ou suppression, l'Assemblée nationale, réduction du nombre des députés ou son maintien, Conseil économique et social, réforme ou suppression, Médiature, réforme ou suppression. Mais il semble que sur ces points évoqués, le Président de la République ait plutôt envisagé de consulter les partis politiques. En effet, il avait promis aux Sénégalais une évolution vers un parlementarisme compatible avec la stabilité de long terme, qui lui permet d'honorer son contrat vis-à-vis des électeurs et du peuple sénégalais.

Dans le nouveau régime, certains pouvoirs du Président de la République seront transférés au Premier ministre, qui pourra prendre des décisions par décret. Il est question également d'élargir le cadre d'exercice du droit du Parlement de censurer le gouvernement, sans que le droit de dissolution ne soit plus une épée de Damoclès, qui annihile ce droit. Ce serait là un élément du régime semi parlementaire. L'idée de base dans le pouvoir exécutif est de trouver une formule où le Président de la République définit la politique de la Nation de façon large, mais en laissant au gouvernement une certaine marge de manœuvre dans la conception de la politique du régime. D'autres questions pourront être évoquées: on peut imaginer de prévoir un « pouvoir d'arbitrage) comme cela existe dans le système français depuis la constitution de 1958. Le Président de la République pourrait assurer par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. '

On peut se poser la question de savoir si on peut prévoir un Conseil des ministres ayant des pouvoirs constitutionnels. Lorsqu'un référendum est envisagé, le gouvernement pourrait-il faire une déclaration devant l'Assemblée nationale, suivie d'un débat? Dans certains domaines, le Premier ministre pourrait

avoir l'initiative des lois, concurremment avec le Parlement. On pourrait envisager que le Premier ministre puisse poser la question de confiance devant le Parlement, en engageant la responsabilité du gouvernement sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. Concernant le Conseil constitutionnel, on peut se poser la question de savoir s'il faut changer le mode de désignation de ses membres.

Par exemple. Le Président de la République pourrait choisir trois membres sur cinq. Les deux autres étant désignés par le Président de

L'Assemblée nationale. Faut-il supprimer le Sénat ou le réformer? Que faire pour le Conseil économique et social? Quant au Médiateur de la République, mérite-t-il de continuer à exister? Enfin, en matière d'élections, pourquoi ne pas organiser les scrutins le même jour pour la désignation du Président de la République, des députés, des conseillers régionaux, municipaux et ruraux ? La commission technique devait donc recueillir les observations des autorités ou personnes saisies par le Président de la République pour faire un travail de synthèse qui fut soumis au chef de l'État. Finalement, le Président décida de soumettre le projet de loi au référendum. Il semble que le Président de la République fut encouragé à agir ainsi, sur avis du Conseil constitutionnel du 9 novembre 2000.