

PROJET DE LOI PORTANT REVISION DE LA CONSTITUTION

Exposé des motifs

Le présent projet de loi a pour objet de substituer la Cour suprême au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Il modifie les articles 6, 88, 92, 93, et 94 de la Constitution.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ME} LEGISLATURE

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE 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 N°19/2008 PORTANT REVISION
DE LA CONSTITUTION**

PAR

**M. SEYDOU DIOUF
RAPPORTEUR**

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

La Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains, s'est réunie le mardi 1^{er} avril 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 n°19/2008 portant révision de la Constitution.

Le Gouvernement était représenté par Monsieur Cheikh Tidiane SY, Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, entouré de ses principaux collaborateurs.

Ouvrant la séance, Monsieur le Président de la Commission donnera la parole à Monsieur le Ministre d'Etat pour la présentation du projet de loi.

Ce faisant, Monsieur le Ministre d'Etat dira que le présent projet de loi, portant révision de la Constitution, soumis à l'examen de la représentation nationale, vise à substituer la Cour Suprême au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.

La réforme ainsi envisagée dans l'organisation de notre système judiciaire, nécessite la modification des articles 6, 88, 92, 93 et 94 de la Constitution.

A la suite de l'intervention de Monsieur le Ministre d'Etat, vos Commissaires ont largement fait part de leurs inquiétudes, pour certains, de leur satisfaction, pour d'autres, quant au texte soumis à leur examen.

Celles-ci, pour l'essentiel, peuvent se résumer aux points suivants :

1°) La récurrence des modifications de la Constitution

S'il est évident, aux yeux de certains de vos Commissaires, que la Constitution, en tant qu'œuvre humaine, n'est pas parfaite et qu'au besoin, sa modification pourrait la rendre plus apte à répondre aux nécessités de l'évolution de notre système démocratique, il n'en demeure pas moins que

des révisions récurrentes de notre Charte fondamentale entachent son caractère sacré, surtout lorsqu'elles procèdent d'une démarche unilatérale.

2°) La nécessité d'une évaluation de la réforme de 1992

De l'avis de vos Commissaires, l'organisation de notre système judiciaire, issue de la réforme de 1992, quelles que soient, par ailleurs, les raisons qui ont présidé à cette réforme, a fini de faire la preuve de sa pertinence.

En effet, par sa capacité à répondre aux différents contentieux, qu'ils soient de nature judiciaire ou administrative, notre offre de justice fait la fierté de la plupart de nos compatriotes, même si elle recèle encore des limites.

Dès lors, toute réforme la concernant devrait, au préalable, s'appuyer sur une correcte évaluation de son fonctionnement.

3°) L'exigence d'une large concertation

Se fondant sur la nature du régime représentatif qui fait du Député celui qui est chargé de vouloir pour la nation, mais aussi au regard du rôle fondamental de la Justice en tant que dernier rempart pour les libertés, socle de la démocratie et garante d'une vie paisible, des Commissaires ont considéré, en raison du caractère substantiel de la réforme envisagée, qu'il serait de bonne méthode pour le Gouvernement de recueillir, au préalable, l'avis des principaux acteurs concernés, comme ce fût le cas à l'occasion de l'élaboration du Programme Sectoriel Justice.

Or, il semble à l'évidence que la démarche adoptée par le Gouvernement remet en cause le principe participatif.

En effet, d'après ces Commissaires, la plupart des acteurs rencontrés seraient réticents aux changements préconisés par le Gouvernement.

Le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, aurait d'ailleurs émis des réserves sur le projet à l'occasion de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux, tout comme le Président de l'Union des Magistrats du Sénégal, récemment, par voie de presse.

C'est pourquoi, il est d'avis pour ces Commissaires que le Gouvernement devrait geler le processus entamé et inviter officiellement les différents acteurs, à travers leurs structures respectives, à des rencontres de partage sur les objectifs visés par la réforme.

Une telle démarche favoriserait une correcte appropriation de la réforme et faciliterait sa mise en œuvre.

Telle a été la démarche de Monsieur le Président de la République face à la crise qui sévit dans le football, telle devrait être la démarche du Gouvernement dans la réforme envisagée.

D'autres Commissaires, en revanche, s'accordant sur la nécessité du dialogue et de la concertation avec les acteurs, considèrent qu'il serait tout de même excessif d'exiger du Gouvernement de toujours prendre langue avec l'ensemble des organisations avant toute décision.

Une telle approche serait, à leur avis, contraire à l'obligation de prise de décision qui fonde la mission de tout gouvernement qui est, faut-il le rappeler, chargé d'agir pour la nation.

Autrement exprimé, le dialogue et la concertation ne doivent pas être un moyen d'empêcher le Gouvernement de prendre les décisions idoines qu'exige l'intérêt général.

4°) La hiérarchisation des urgences dans le système judiciaire

Certains Commissaires considèrent que l'urgence pour une bonne gouvernance judiciaire n'est pas dans l'unification des deux juridictions supérieures proposée par le Gouvernement mais plutôt dans la concrétisation des orientations déclinées dans le Programme Sectorial Justice relativement à l'ambition du Gouvernement de rendre la justice plus proche des justiciables.

Une telle ambition, saluée par tous les acteurs, devrait se traduire par une déconcentration de l'offre de justice, plus particulièrement, en matière administrative, à travers la création de tribunaux administratifs à l'échelle régionale ou à tout le moins par la prise en charge du contentieux administratif, en premier ressort, par les juridictions régionales ou départementales existantes.

Une autre urgence réside dans la poursuite des efforts visant la spécialisation des juges. Cette spécialisation ayant le mérite d'éviter, autant que faire se peut, des erreurs judiciaires ou des dénis de justice.

5°) L'appréciation des arguments avancés par le Gouvernement

Pour certains de vos Commissaires, les motivations qui ont conduit le Gouvernement à envisager cette réforme sont très pertinentes.

Pour eux, en dépit des efforts budgétaires extrêmement importants consentis par les pouvoirs publics pour rendre notre système judiciaire plus performant, les résultats sont encore mitigés.

En effet, certaines juridictions supérieures, malgré le nombre de magistrats qu'elles mobilisent et l'importance des ressources allouées à leur fonctionnement, rendent très peu d'arrêts ou de décisions.

Il en est ainsi du Conseil d'Etat qui rend en moyenne une trentaine d'arrêt par an et du Conseil Constitutionnel dont le bilan ferait cas de six décisions rendues. Une telle situation plaide assurément en faveur de la mutualisation des moyens humains et financiers plus particulièrement au regard du nombre limité de magistrats dont dispose notre pays et dans un contexte de recherche de l'efficacité dans l'allocation des ressources publiques.

Au surplus, vos Commissaires ont souhaité l'adoption d'indicateurs de performance dans l'ensemble de nos juridictions comme l'ont, du reste, expérimenté certaines d'entre elles.

Pour d'autres Commissaires, au contraire, l'argument fondé sur la faiblesse du nombre d'arrêts rendus, comparativement aux ressources mobilisées, ne semble pas pertinent en raison de ce que l'Etat de droit a un coût mais n'a pas de prix.

A leur avis, la raison qui explique la faiblesse du nombre d'arrêts rendus, principalement pour le Conseil d'Etat, est à rechercher dans la stratégie de prise en charge du contentieux administratif dans notre pays qui fait du Conseil d'Etat la juridiction de premier et dernier ressort quelles que soient la nature de l'acte administratif incriminé et la localisation de son auteur.

Une telle distribution de la justice administrative a plus tendance à décourager le justiciable qui, pour certains actes, se verrait mal effectuer le déplacement de sa région à Dakar pour introduire une requête en annulation.

6°) Les incidences de la réforme sur l'organisation de notre système judiciaire

Il apparaît dans les interventions de certains Commissaires, que la création de la Cour suprême va profondément perturber l'organisation de la Justice qui, ont-ils rappelé, est un troisième pouvoir qui détermine le sort et le devenir de notre démocratie en même temps qu'il influe sur nos politiques de développement économique et social.

Pour eux, la réforme de 1992 a eu le mérite d'apporter plus d'efficacité et de célérité dans le traitement des affaires, même s'il subsiste encore des manquements que cherche à corriger le plan d'action issu du programme sectoriel.

La question est donc, de savoir si la réforme envisagée ne va pas remettre en cause les acquis obtenus jusqu'ici.

Pour d'autres commissaires, la création de la cour suprême ne remet pas en cause le pouvoir judiciaire lato sensu en ce qu'elle ne vise pas les magistrats dans leur statut, dans leur formation ou dans leurs attributions. De surcroît elle ne modifie en rien notre droit positif.

En outre des commissaires ont considéré que la création d'une Cour Suprême, dont le Premier Président serait doté d'une véritable autorité sur notre organisation judiciaire, serait antinomique avec le maintien du ministère de la justice.

Cette appréciation n'est pas partagée par d'autres commissaires qui rappelleront qu'avant 1992, la Cour Suprême a parfaitement coexisté avec le ministère de la justice et qu'il faut comprendre que la réforme de 1992 n'a en réalité eu pour seul effet que la transformation d'anciennes sections de la Cour Suprême en juridictions supérieures.

Aussi, il n'y a pas lieu de se faire une fixation sur l'appellation mais qu'il serait judicieux d'attendre l'examen de la loi organique pour se faire une

idée des compétences, missions et modalités d'organisation et de fonctionnement de la nouvelle juridiction supérieure dont la création est proposée par le gouvernement.

En réponse à toutes ces interpellations, Monsieur le Ministre d'Etat commencera par se féliciter de l'intérêt que cette réforme suscite auprès de la représentation nationale.

Au chapitre des considérations générales, Monsieur le Ministre d'Etat rappellera que pendant trente deux ans, notre pays a vécu l'expérience de la Cour Suprême comme unique haute juridiction.

La vérité historique est que son éclatement, à la faveur de la réforme de 1992, constituait une réponse, pour le pouvoir exécutif de l'époque, aux propos d'un ancien Premier Président de la Cour Suprême, lequel avait suggéré, à l'occasion d'une audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux, la suppression du Ministère de la Justice.

C'est dans ce contexte qu'un haut magistrat a été désigné pour conduire la réforme et, en un temps très court, trois juridictions sont venues remplacer la Cour Suprême.

En somme, la réforme de 1992 ne reposait pas sur une étude préalable, encore moins sur une quelconque concertation.

La présente réforme épouse une démarche tout à fait opposée. Le système en place depuis 1992 a fait l'objet d'une évaluation et le projet soumis à l'approbation du parlement résulte d'une large et méthodique concertation.

Ont été impliqués, au plan interne comme au plan externe, dans une approche réflexive mais aussi ouverte, des acteurs de la justice aussi bien en activité qu'à la retraite.

Les partenaires au développement, les organisations du secteur privé, les élus locaux et les organisations de la société civile ont été consultés.

Cette concertation, que Monsieur le Président de la République avait appelé de tous ses vœux a débuté en janvier 2007 et a duré une année au cours de laquelle, des questionnaires ont été confectionnés et envoyés à différents acteurs de la justice, sur la base d'un échantillon représentatif.

Les réponses ont fait l'objet d'une synthèse par des groupes de travail dans lesquels étaient conviés aussi bien le Président de l'Union des Magistrats du Sénégal que le bâtonnier de l'Ordre des Avocats.

Les conclusions de ces groupes de travail ont ensuite été transmises aux différentes juridictions supérieures pour appropriation et avis.

Parallèlement à cela, Monsieur le Ministre d'Etat ajoutera que l'expérience d'une quarantaine de pays dotés d'une Cour Suprême a été visitée en Afrique, en Amérique Latine, en Europe, en Asie et en Amérique du Nord, pour une analyse comparative.

C'est donc dire que la méthode utilisée par le gouvernement est à son avis une méthode participative dynamique et scientifique.

Au demeurant, Monsieur le Ministre d'Etat précisera que la Chancellerie n'a pas reçu, à ce jour, d'écrit portant désapprobation du projet soumis à l'examen de la représentation nationale, se refusant, en ce qui le concerne, de transposer le débat sur la place publique pour des affaires d'une aussi grande importance.

Du reste, sur cette question qui relève des décisions de souveraineté, la concertation n'est pas synonyme de négociation. Il ne faut pas se méprendre sur les mots et sur les principes, dira-t-il.

Et, justement, parce que plus de 60 % des réponses aux questionnaires mentionnaient que la réforme de 1992 n'a pas atteint ses objectifs, il fallait en tirer les conséquences comme le ferait tout gouvernement responsable.

Aussi, en raison de la dispersion des moyens et de l'inefficience relative du système actuel, la réforme constitue une voie royale pour la modernisation de la justice afin de lui permettre de remplir ses importantes missions.

La bonne gouvernance judiciaire passe de l'avis du Ministre d'Etat, par une mutualisation des moyens, compte tenu de certains facteurs limitant.

Toutes proportions gardées et pour ne regarder que les ratios, la Tunisie compte 13000 magistrats, le Maroc plus de 20000 alors que le Sénégal n'en a pas plus de 500.

Dans ce contexte, la dispersion s'accommode mal avec la rationalité et l'efficacité.

Par ailleurs, la réforme verra émerger un interlocuteur unique pour la justice investi d'un prestige à la hauteur de ses fonctions.

Monsieur le Ministre d'Etat insistera sur la charge symbolique de cette haute personnalité.

Cette autorité et la nouvelle juridiction vont accompagner le projet, en cours d'élaboration, d'une nouvelle carte judiciaire ainsi que d'une nouvelle définition des compétences respectives des Tribunaux régionaux et des Tribunaux départementaux, en vue de rapprocher davantage les justiciables des juridictions.

C'est là, dira Monsieur le Ministre d'Etat, un pas de plus vers la justice de proximité.

Sans préjudice des attributions de l'Inspection Générale de l'Administration de la Justice, Monsieur le Ministre d'Etat estime que le Premier Président de la Cour Suprême pourrait impulser les actions idoines pour le renforcement des capacités des magistrats, notamment pour une spécialisation accrue et l'amélioration de la qualité des décisions. Ce processus renforcera la sécurité juridique et judiciaire.

Participant au renforcement de l'indépendance de la magistrature, le Premier Président, inspecteur du siège, aura pour pendant au sein du parquet, le procureur Général près ladite Cour.

Monsieur le Ministre d'Etat est néanmoins convaincu que préconiser la suppression du Ministère de la Justice est une solution maximaliste.

En effet, le Garde des Sceaux a un rôle d'administration du service public de la justice, de représentation du pouvoir exécutif. La loi fixe les attributions de chaque organe et de toute autorité. Le système fonctionne avec efficacité si chacun joue sa partition.

Pour terminer, et rendant hommage à d'éminents compatriotes qui ont contribué à l'œuvre de justice, Monsieur le Ministre d'Etat soulignera que si on a dit de Alioune Badara Mbéngue qu'il a été un excellent Ministre de



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ème} Législature

N°19/2008

132690

Loi portant révision de la Constitution

L'Assemblée nationale, après en avoir délibéré, a adopté,
en sa séance du mardi 08 avril 2008, la loi provisoire dont la
teneur suit :

Article unique : les articles 6, 88, 92, 93 et 94 de la Constitution sont modifiés ainsi qu'il suit :

Article 6 : remplacer «Conseil d'Etat, Cour de cassation» par «Cour suprême»

Article 88 : remplacer «Conseil d'Etat, Cour de cassation» par «Cour suprême»

Article 92 :

Alinéa 1 : supprimer : «des conflits de compétence entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation» et remplacer «Conseil d'Etat ou Cour de cassation» par «Cour Suprême».

Alinéa 3 : remplacer «Conseil d'Etat» par «Cour suprême», supprimer : «à l'exception de ceux que la loi organique attribue expressément à la Cour de cassation». Et mettre un point après «contentieux administratifs».

Alinéa 4 : remplacer «Cour de cassation» par «Cour suprême»

Article 93 : alinéas 1 et 2 : remplacer «Conseil d'Etat, Cour de cassation» par «Cour suprême».

Article 94 : remplacer «Conseil d'Etat, Cour de cassation» par «Cour suprême».

Dakar, le 08 avril 2008

La Présidente de séance



Assatou MBODJ