

Projet de loi constitutionnelle
modifiant les articles 9 et 95 et complétant les articles 62 et 92 de la Constitution

EXPOSE DES MOTIFS

En disposant à l'article 9 que « nul ne peut être condamné si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant l'acte commis », la Constitution a voulu placer au rang de norme juridique la plus élevée, la protection des droits et libertés individuels.

Il s'agit là d'une option en faveur du renforcement de l'Etat de droit et des libertés individuelles.

Le Sénégal a ratifié des accords ou traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte International relatif aux droits civils, politiques ainsi que le statut de Rome qui définit des infractions intégrées dans notre code pénal.

La mise en œuvre de ces incriminations pourrait être la source de difficultés juridiques en relation avec le principe posé à l'alinéa 2 de l'article 9 précité.

Le présent projet de loi constitutionnelle vise à lever l'obstacle à la recevabilité des poursuites des infractions de droit international par l'adjonction d'un nouvel alinéa à l'article 9, de la Constitution.

Ce faisant, notre pays se doterait d'une législation permettant d'assurer la poursuite et la répression de ces infractions, tout en se conformant à ses obligations internationales notamment aux dispositions de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le Droit des traités, lesquelles condamnent la non exécution des engagements d'un Etat partie à un traité fondée sur des contraintes dérivées de son droit interne.

Par ailleurs, l'article 62 a été amputé à tort de son dernier alinéa par la révision constitutionnelle du 12 février 2007 alors que, dans le souci de renforcer le contrôle de la constitutionnalité des lois, il est plus que jamais nécessaire de subordonner la promulgation du règlement intérieur de chaque assemblée à la déclaration de conformité dudit règlement par le Conseil constitutionnel sur saisine du Président de la République.

En outre, dans un souci de cohérence, il est important de compléter l'article 92 pour tenir notamment compte de la soumission au Conseil Constitutionnel des règlements intérieurs des Assemblées législatives.

Enfin il est apparu nécessaire d'actualiser les dispositions de l'article 95 de la Constitution relative à l'autorisation parlementaire de la ratification

Telle est l'économie du présent projet de loi.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ème} LEGISLATURE

**DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE
L'ANNEE 2008**

RAPPORT

FAIT AU NOM

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

SUR

**LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE
N°18/2008 MODIFIANT LES ARTICLES 9 ET 95
ET COMPLETANT LES ARTICLES 62 ET 92 DE
LA CONSTITUTION**

**PAR
M.MAMADOU DIALLO N°1**

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 Lô Président de ladite commission, à l'effet d'examiner le projet de loi constitutionnelle n°18/2008 modifiant les articles 9 et 95 et complétant les articles 62 et 92 de la Constitution.

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

Ouvrant la séance, le Président Aly Lô, 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 l'Intérieur et lui a souhaité pleins succès.

Le Président a ensuite donné la parole au 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 les félicitations qu'ils viennent de lui adresser.

Poursuivant son propos, Monsieur le Ministre d'Etat a tenu à préciser que le projet de loi constitutionnelle avait été soumis à vos commissaires, qui avaient à son temps émis des remarques et des réserves, qui avaient conduit à son retrait par le Gouvernement.

Prenant en compte les préoccupations de la représentation nationale, le Gouvernement a mis à contribution l'ensemble de ses services juridiques, pour aboutir à une nouvelle mouture pouvant obtenir l'assentiment de tout le monde.

Abordant l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, Monsieur le Ministre d'Etat a rappelé, qu'en disposant à l'article 9 que « nul ne peut être condamné si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant l'acte commis », la Constitution a voulu placer au rang de norme juridique la plus élevée, la protection des droits et libertés individuels. Il s'agit là d'une option en faveur du renforcement de l'Etat de droit et des libertés individuelles.

Le Sénégal a ratifié des accords ou traités internationaux relatifs aux droits civils, politiques, ainsi que le Statut de Rome qui définit des infractions intégrées dans notre Code pénal.

Et selon Monsieur le Ministre d'Etat, la mise en oeuvre de ces incriminations pourrait être la source de difficultés juridiques, en relation avec le principe posé par l'alinéa 2 de l'article 9 de la Constitution.

Pour cette raison, Monsieur le Ministre d'Etat a fait remarquer, que le projet de loi constitutionnelle vise à lever l'obstacle à la recevabilité des poursuites des infractions de droit international par l'adjonction d'un nouvel alinéa à l'article 9 de la Constitution.

Ce faisant, notre pays se doterait d'une législation permettant d'assurer la poursuite et la répression de ces infractions, tout en se conformant à ses obligations internationales, notamment aux dispositions de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le Droit des traités, lesquelles condamnent la non exécution des engagements d'un Etat partie à un traité, fondée sur des contraintes dérivées de son droit interne.

A la suite de cet exposé introductif, vos commissaires ont pris la parole pour constater que le texte initial a subi des modifications très importantes. Ils ont reconnu l'effort du Gouvernement qui a manifesté sa volonté d'écouter et de prendre en compte les préoccupations de la représentation nationale. Ils ont salué la rigueur et l'effort du Gouvernement à rendre son texte plus lisible, mieux élaboré et à même de donner une orientation plus acceptable.

Vos commissaires ont cependant instauré un débat qui s'est focalisé uniquement sur l'article 9 de la Constitution. Est-ce que l'article 9 alinéa 3 viole le principe de la non rétroactivité de la loi ? Quel contenu donner au « droit international » ? Sommes-nous en face d'une loi générale et impersonnelle ? Telles étaient les préoccupations de vos commissaires.

I. Sur le principe de la non rétroactivité

Certains commissaires ont estimé que malgré les modifications apportées au texte initial, rien n'a changé. Ils se sont évertués à démontrer que la nouvelle rédaction, comme l'ancien texte, constitue un recul de l'Etat de droit et une violation flagrante du principe de non rétroactivité de la loi pénale. Ce principe général qui garantit la liberté individuelle et protège les citoyens contre les abus, et reconnu par le Statut de Rome, ne souffre que d'une seule exception, la loi pénale plus douce ; « pas d'infraction sans texte, pas de peine sans infraction ». Ils en ont conclu que l'article 9 proposé, non seulement viole le principe de non rétroactivité, mais il est contraire à la loi EZZAN.

Pour d'autres commissaires, l'alinéa incriminé a évalué positivement et que dans sa nouvelle rédaction il n'est pas contre le principe de non rétroactivité ; mieux il renforce l'Etat de droit parce que permettant à notre pays de juger des auteurs de faits de génocide, de crimes de guerres et de crimes contre l'Humanité.

Certes le principe de non rétroactivité est un principe général de droit, mais que dans son application on distingue deux formes de lois : les lois de fond et les lois de procédure. Si les lois pénales de fond, c'est-à-dire celles qui aggravent les peines, ne sont pas rétroactives, par contre les lois de procédure sont d'application immédiate. Or en l'espèce, nous sommes face à une loi de procédure et ce, d'autant plus que le Gouvernement a précisé dans l'exposé des motifs, que « le présent projet de loi constitutionnelle vise à lever l'obstacle à la recevabilité des poursuites des infractions de droit international... ».

Il s'agit donc d'un problème de recevabilité et non de fond qui ne peut porter atteinte à qui que ce soit. La recevabilité ne préjuge en rien de la culpabilité.

II. Sur la référence au « droit international »

Pour certains commissaires, certes le Gouvernement a supprimé dans le nouveau texte la notion de « principes généraux reconnus par l'ensemble des nations », ce qui constitue une avancée, mais il fait maintenant référence aux « règles du droit international ».

Le droit international, d'après eux, est une notion abstraite qui n'a aucun contenu et qui ne veut rien dire.

A l'inverse, d'autres commissaires ont soutenu que le droit international est concret, qu'il fait même l'objet d'un cours spécial dans les facultés de droit.

Il s'y ajoute que la communauté internationale se réfère au droit international pour apprécier certaines situations, pour dire que dans tel ou tel pays, il y a crimes de guerres, de génocide, de crimes contre l'Humanité ou de violations des libertés fondamentales.

D'ailleurs, le droit international considère que les crimes, de guerres, de génocide et les crimes contre l'Humanité sont imprescriptibles. Du reste, c'est de qui justifie le jugement de certains génocidaires et auteurs de ces infractions tels que Klauss Barbi, Charles Taylor etc. Le droit international est codifié et il est différent des relations internationales.

III. Sur le caractère général et impersonnel de la loi

Analysant l'opportunité de la modification proposée, certains commissaires ont considéré que la réforme vise à faire juger Hissène Habré au Sénégal, sous la pression des organisations de défense des droits de l'homme. C'est pourquoi notre pays a pris des engagements, alors que la loi doit être impersonnelle et de portée générale.

Bien qu'il y ait eu une nouvelle rédaction, pour eux, l'objectif visé est le même, les desseins demeurent à savoir traîner Hissène Habré devant les tribunaux.

Cet argument n'a pas été partagé par d'autres commissaires qui ont soutenu que la réforme permet à notre pays de se conformer à ses engagements internationaux. Non seulement le texte a évolué positivement, mais ils font remarquer que même la version initiale reprenait textuellement l'article 15 du Pacte sur les droits civils et politiques auquel notre pays adhère. Dès lors, il appartient à chaque pays de préciser dans son droit interne les modalités d'application de l'article 15 précité conformément à la doctrine en la matière. Notre pays a le devoir, voire même l'obligation de se conformer à son engagement international et ne doit pas constituer un repère ou un paradis pour d'éventuels criminels ou les auteurs de fait de génocide, de crimes de guerre ou de crimes contre l'Humanité. Si le texte pouvait être appliqué à Monsieur Hissène Habré, l'essentiel est que ce dernier puisse bénéficier de toutes les garanties d'une bonne justice, d'un procès équitable.

Et pour lutter contre d'éventuels abus et affirmer davantage le caractère général et impersonnel de la loi, vos commissaires ont proposé un amendement à l'article 9 alinéa 3. L'amendement proposé limite le champ d'application de la loi aux génocides, crimes de guerres et crimes contre l'Humanité.

Reprenant la parole, Monsieur le Ministre d'Etat a salué les interventions qui ont marqué l'examen du projet de loi qui, a-t-il souligné, ne se limite pas simplement à l'article 9.

Le Gouvernement, a-t-il poursuivi, a le souci de la responsabilité ; c'est pourquoi il a pris en compte les préoccupations de vos commissaires.

Revenant sur le débat relatif au principe de non rétroactivité de la loi pénale, Monsieur le Ministre d'Etat a précisé qu'il ne s'agit pas de remettre en cause ce principe, qui, pour lui n'a pas de valeur absolue, car la loi peut prévoir qu'elle sera rétroactive.

En l'espèce, dira t-il, il s'agit pour notre pays de se conformer à ses engagements internationaux, d'où la référence au droit international et au Statut de Rome qui pose le principe d'imprescriptibilité des crimes de guerre, de génocide et de crimes contre l'Humanité.

La réforme tend à la recevabilité des poursuites contre les auteurs de telles infractions. Notre pays, a dit Monsieur le Ministre d'Etat, est un pays souverain qui n'a subi aucune pression, mais qui respecte ses engagements sur le plan international. Certes une mission a été confiée à notre pays et un engagement a été pris au plus haut niveau, en la personne du Chef de l'Etat, mais la réforme s'impose. Avec ou sans Hissène Habré, le Sénégal se doit d'intégrer les dispositions objet de la réforme proposée dans notre droit positif.

Pour l'histoire, dira Monsieur le Ministre d'Etat, ce sont des juridictions sénégalaises, avec des magistrats sénégalais appliquant des textes sénégalais, qui avaient décidé que les tribunaux sénégalais n'étaient pas compétents pour juger Hissène Habré. Et aucune pression ne s'est exercée sur eux. Il s'y ajoute que Monsieur Hissène Habré bénéficie du principe d'innocence, principe consacré par notre droit positif.

Dès lors, pourquoi craindre un procès ? Faisons confiance à nos juridictions, à nos juristes et à nos lois, a-t-il poursuivi.

Rappelant le contexte dans lequel intervient la modification de l'article 9, Monsieur le Ministre d'Etat a précisé que c'est l'Union africaine qui a mandaté le Sénégal pour juger Hissène Habré dans notre pays. Mais pour le faire, il faut absolument que toutes les normes juridiques soient mises en place. Et c'est seulement après cela, que les mêmes juges qui avaient pris la décision de surseoir à tout procès de Hissène Habré, sur la base de textes inappropriés, donc ces mêmes juges, qui demain, diront le droit si Hissène Habré devait leur être présenté dans le cadre d'un procès équitable.

Et qu'en tout état de cause, avec ou sans Hissène Habré, encore une fois, la réforme s'impose et que notre pays se doit de se conformer à

ses engagements internationaux, en toute souveraineté et sans aucune pression venant de l'intérieur ou de l'extérieur.

Sensible aux préoccupations de vos commissaires, Monsieur le Ministre d'Etat a salué et accepté l'amendement proposé à l'article 9 alinéa 3.

Satisfaits des réponses de Monsieur le Ministre d'Etat, vos commissaires ont adopté, à la majorité, le projet de loi constitutionnelle n°18/2008 modifiant les articles 9 et 95 et complétant les articles 62 et 92 de la Constitution, et vous demandent d'en faire autant, s'il ne soulève de votre part aucune objection majeure.



REPUBLICQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

132689

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ème} Législature

N°18/2008

Loi constitutionnelle modifiant les articles 9 et 95 et complétant les articles 62 et 92 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 premier : l'article 9 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Toute atteinte aux libertés et toute entrave volontaire à l'exercice d'une liberté sont punies par la loi.

Nul ne peut être condamné si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant l'acte commis.

Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne s'opposent pas à la poursuite, au jugement et à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels d'après les règles du droit international relatives aux faits de génocide, de crimes contre l'Humanité et de crimes de guerres.

La défense est un droit absolu dans tous les états et à tous les degrés de la procédure».

Article 2 : L'article 62 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les règlements intérieurs des Assemblées ne peuvent être promulgués si le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi par le Président de la République, ne les a déclarés conformes à la Constitution».

Article 3 : Il est inséré au premier alinéa de l'article 92 de la Constitution après les mots « Le Conseil constitutionnel connaît de la constitutionnalité », les mots « des règlements intérieurs des Assemblées législatives ».

Article 4 : A l'article 95 de la Constitution, les mots « l'Assemblée nationale » sont remplacés par les mots « le Parlement ».

Dakar, le 08 avril 2008

Le Président de séance

