

DE LA NATURE JURIDIQUE DU REGIME POLITIQUE SENEGALAIS

Par Malick TAMBEDOU
Juriste internationaliste et maritimiste,
Politologue, professeur d'enseignement secondaire (Anglais)
E-mail : malicktambedou@hotmail.com

C'est un fait courant que d'entendre le régime politique institué par l'actuelle Constitution sénégalaise du 07 Janvier 2001 qualifié de présidentiel ou même de présidentialiste. Le propos de cette contribution est de montrer que, du strict point de vue du droit, le régime politique instauré par le texte fondateur de la troisième république sénégalaise n'est ni présidentiel ni, encore moins, présidentialiste mais parlementaire dualiste. Dans cette perspective, il importe de commencer par préciser que l'expression régime politique s'entend juridiquement de l'organisation constitutionnelle du pouvoir politique, et cela du point de vue du mode de désignation de ses organes, de leurs compétences et, surtout, de leur structure et de leurs rapports ; en effet, pour l'essentiel, la notion de régime politique renvoie à la structure, aux compétences, et aux rapports constitutionnels des trois organes fondamentaux de l'Etat : le législatif, l'exécutif et, dans une moindre mesure, le judiciaire. Il faut donc éviter de faire la confusion entre le régime politique ainsi défini et une notion voisine : le système politique. Il s'agit là d'un concept plus large parce qu'incluant non seulement l'organisation constitutionnelle du pouvoir politique, mais également les interactions entre ses détenteurs et l'environnement social où il s'exerce ; c'est pourquoi le système politique recouvre d'autres acteurs et processus tels que le régime des partis, les libertés publiques, les médias, les mécanismes de socialisation politique des citoyens, etc. Ces délimitations sémantiques étant faites, il s'agira, dans le cadre de cette étude juridique, de montrer que le régime politique instauré par la troisième loi fondamentale de l'histoire constitutionnelle du Sénégal indépendant est un régime parlementaire (I), et qu'il s'agit plus exactement d'un parlementarisme dualiste (II).

I – Un régime parlementaire

En principe, le régime parlementaire (ou gouvernement de cabinet) suppose l'existence de trois organes politiques : un chef d'Etat, un gouvernement, et un organe législatif. L'exécutif parlementaire est donc bicéphale parce que comportant les deux organes que sont un chef d'Etat et un gouvernement. Le régime parlementaire se caractérise également par l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat, celui-ci ne pouvant juridiquement pas être renversé par le parlement. De même, le régime parlementaire postule une collaboration fonctionnelle entre l'exécutif et le parlement, celle-ci s'entendant de l'intervention de l'exécutif dans le domaine législatif et du phénomène inverse. Mais, du point de vue de la doctrine du droit constitutionnel, ce qui constitue véritablement le signe distinctif du régime parlementaire, c'est la réunion de deux mécanismes : le droit pour l'exécutif de dissoudre tout ou partie de l'organe législatif, et la responsabilité politique du gouvernement devant tout ou partie de ce même organe législatif. Le nouveau texte constitutionnel du Sénégal a effectivement institué les trois organes politiques que sont un chef d'Etat, un gouvernement, et un parlement (l'Assemblée Nationale). L'exécutif qu'il a instauré est donc bicéphale, et le Chef de l'Etat bénéficie d'une irresponsabilité politique consacrée par le silence de la Constitution sur ce point et illustrée par l'institution du contreseing dont ses actes, à l'exclusion de ceux qui relèvent de ses compétences propres, font l'objet de la part du Premier Ministre (P.M) qui en endosse ainsi la responsabilité politique (voir l'Article 43 de la Constitution). Notre loi de base a également instauré une collaboration fonctionnelle entre l'Exécutif et l'Assemblée nationale (A.N) : c'est tout le sens, entre autres, de l'appartenance concurrente de l'initiative des lois au Président de la République (P.R), au P.M , et aux députés (Article 80) ; c'est également ainsi qu'il faut comprendre , par exemple, les commissions permanentes instituées par la loi organique portant Règlement intérieur de l'A.N et qui permettent aux députés de contrôler l'action gouvernementale et de peser sur son orientation. Mais notre loi fondamentale a également et surtout prévu les deux mécanismes susmentionnés que la doctrine considère comme les véritables signes distinctifs du régime parlementaire : la responsabilité politique et le droit de dissolution. On peut donc dire que le régime politique sénégalais est un régime parlementaire du fait, d'une part, de la responsabilité politique collective du Gouvernement devant l'A.N (A) et, d'autre part, du droit de dissolution de l'A.N par le P.R (B).

A-Du fait de la responsabilité politique collective du Gouvernement devant l'A.N

En régime parlementaire, la responsabilité politique collective du gouvernement se manifeste essentiellement sous deux formes : la motion de censure et la question de confiance. Or la motion de censure (a) comme la question de confiance (b) sont prévues par la Constitution sénégalaise.

a-La motion de censure

Il s'agit du cas de responsabilité politique collective du gouvernement à l'initiative du parlement. En effet, en régime parlementaire, on appelle motion de censure un texte initié par un ou plusieurs parlementaires et soumis au vote de leurs collègues aux fins de renverser le gouvernement ; la doctrine parle également de motion de défiance. En cas d'adoption de la motion par le parlement, le chef du gouvernement présente la démission collective de son équipe : on dit alors que le gouvernement est renversé. Si par contre le parlement n'adopte pas la motion, le gouvernement demeure en place. Il importe de souligner qu'au cas où le parlement est bicaméral parce que comportant deux chambres (une chambre haute : le Sénat, et une chambre basse : l'A.N), c'est la chambre basse, c'est-à-dire l'A.N qui, en principe, a l'initiative de la motion ; si le parlement est monocaméral parce que ne comportant qu'une chambre (l'A.N), c'est à celle-ci que revient, évidemment, l'initiative de la motion. C'est dans ce dernier cas de figure que se trouve le parlement sénégalais. Le principe de la motion de censure est organisé par l'Article 86 alinéas 3, 4, et 5 de la Constitution. Selon ce texte en effet, « L'Assemblée Nationale peut provoquer la démission du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. La motion de censure doit, à peine d'irrecevabilité, être revêtue de la signature d'un dixième des membres composant l'Assemblée Nationale. Le vote de la motion de censure ne peut intervenir que deux jours francs après son dépôt sur le Bureau de l'Assemblée Nationale. La motion de censure est votée au scrutin public, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale ; seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure. Si la motion de censure est adoptée, le Premier Ministre remet immédiatement la démission du Gouvernement au Président de la République. Une nouvelle motion de censure ne peut être déposée au cours de la même session ». Mais la

Constitution prévoit également un cas d'engagement de la responsabilité politique collective du Gouvernement en dehors de l'initiative parlementaire : c'est la question de confiance.

b-La question de confiance

Contrairement à la motion de censure, elle est à l'initiative du gouvernement. Elle s'entend en effet de la procédure par laquelle le gouvernement, par le biais de son chef, engage lui-même, devant le parlement (en principe la chambre basse, c'est-à-dire l'A.N, en cas de bicamérisme), sa responsabilité sur un programme, une déclaration de politique générale, ou un texte de loi (un projet) ; il demande au parlement d'adopter le texte en question, lequel est particulièrement important pour sa politique, et menace de démissionner en cas de refus. Si cette menace échoue, c'est-à-dire si le parlement rejette le texte, le gouvernement en tire la conclusion qu'il lui a manifesté sa défiance, son manque de confiance : le gouvernement est alors tenu de démissionner ; il est renversé. Si par contre le parlement vote le texte, le gouvernement reste en place. La procédure de la question de confiance permet au cabinet de faire pression sur le parlement, de s'assurer de son soutien, et d'obtenir le vote rapide des textes importants et urgents pour sa politique. La question de confiance est organisée par l'Article 86 alinéas 1 et 2 de la Constitution du Sénégal. Selon ce texte en effet, « Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, décider de poser la question de confiance sur un programme ou une déclaration de politique générale . Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir que deux jours francs après qu'elle a été posée. La confiance est refusée au scrutin public à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. Le refus de confiance entraîne la démission collective du Gouvernement ».

La responsabilité politique collective du gouvernement , que nous venons ainsi de voir, est au cœur du régime parlementaire ; elle en constitue l'âme, le principe de base, la caractéristique fondamentale. Une bonne partie de la doctrine la considère même comme le seul critère du régime parlementaire ; c'est notamment le cas de Max GOUNELLE dans son « Introduction au droit public », Paris, Montchrestien, 2^{ème} édition, 1989, p.131. Pour d'autres auteurs cependant, on ne peut parler de régime parlementaire qu'à la condition que la responsabilité politique du gouvernement soit contrebalancée par la possibilité pour l'exécutif de dissoudre tout ou partie

du parlement (sur ce tiraillement doctrinal, voir Georges BURDEAU et autres, « Droit constitutionnel », Paris, LGDJ, 26^{ème} édition, 1999, pp.100 – 101). Or la Constitution sénégalaise confère ce droit au P.R relativement à l'A.N.

B- Du fait du droit conféré au P.R de dissoudre l'A.N

En régime parlementaire, l'exécutif jouit de la possibilité constitutionnelle de dissoudre tout ou partie de l'organe législatif. Dans le cadre de ce régime, l'exécutif comprend en principe le chef de l'Etat et un cabinet ministériel (ou gouvernement) dirigé par un chef différemment appelé : Chef du gouvernement, Premier Ministre, Chancelier, Président du conseil, etc. Le droit de dissolution de tout ou partie de l'organe législatif est alors accordé soit au Chef de l'Etat, soit au Chef du gouvernement. Au Sénégal, la nouvelle Constitution accorde cette prérogative au Chef de l'Etat (le P.R). En régime parlementaire, ce droit de dissolution s'exerce sur tout ou partie de l'organe législatif: il s'exerce sur une partie de l'organe législatif, en l'occurrence la chambre basse, lorsque l'organe législatif (c'est-à-dire le parlement) est bicaméral parce que composé d'une chambre haute (Sénat) et d'une chambre basse (A.N) ; il s'exerce sur tout l'organe législatif (c'est-à-dire le parlement) lorsque celui-ci est monocaméral parce que composé d'une seule chambre (A.N). Le parlement sénégalais se trouvant dans ce dernier cas de figure, le droit de dissolution conféré au P.R vise la totalité de l'A.N. C'est ce qui ressort de l'Article 87 alinéa 1 de la Constitution sénégalaise. Aux termes de ce texte, « Le Président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du Premier Ministre et celui du Président de l'Assemblée Nationale, prononcer, par décret, la dissolution de l'Assemblée Nationale ». Les avis du P.M et du Président de l'A.N étant purement consultatifs et ne liant donc nullement le P.R, la dissolution de l'A.N relève de la décision souveraine de ce dernier.

En définitive, si on se réfère à ces deux mécanismes prévus par la Constitution et que sont le droit de dissolution de l'A.N par le P.R et la responsabilité politique collective du Gouvernement devant cette même A.N, on ne peut que reconnaître le caractère parlementaire du régime politique sénégalais. Et à l'analyse du texte constitutionnel, ce régime parlementaire relève plus exactement d'un parlementarisme dualiste.

II- Un parlementarisme dualiste

Dans la théorie du droit constitutionnel, on dit d'un régime parlementaire qu'il est moniste lorsque le gouvernement n'est responsable que devant l'organe législatif. Mais lorsque le gouvernement est responsable tant devant l'organe législatif que devant le chef de l'Etat, on parle de parlementarisme dualiste ou orléaniste ; et c'est exactement la situation constitutionnelle qu'on a au Sénégal, cette double responsabilité étant expressément prévue par l'article 53 alinéa 2 de notre loi de base en ces termes : « Le Gouvernement conduit et coordonne la politique de la Nation sous la direction du Premier Ministre. Il est responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée Nationale dans les conditions prévues par les articles 85 et 86 de la Constitution ». On peut donc dire que le régime politique sénégalais est parlementaire dualiste du fait de la responsabilité du Gouvernement aussi bien devant le P.R (A) que devant l'A.N (B).

A- Du fait de la responsabilité du Gouvernement devant le P.R

En régime parlementaire, la responsabilité du gouvernement devant le chef de l'Etat s'entend de la faculté constitutionnelle dont celui-ci dispose pour mettre fin aux fonctions de celui-là. Cette responsabilité du Gouvernement devant le Chef de l'Etat est, comme nous venons de le voir, expressément mentionnée par l'Article 53 alinéa 2 de notre loi fondamentale. Quant aux modalités pratiques de la mise en œuvre de cette responsabilité, elles sont aménagées par l'Article 49 de cette même loi fondamentale. Selon ce texte en effet, « Le Président de la République nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions. Sur proposition du Premier Ministre, le Président de la République nomme les Ministres, fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions ». Lorsque le Président de la République met fin aux fonctions du Premier Ministre, cet acte emporte révocation de toute l'équipe du fait de la solidarité collégiale du Gouvernement ; c'est ce qui ressort des dispositions de l'Article 56 selon lequel « Le Gouvernement est une institution collégiale et solidaire. La démission ou la cessation des fonctions du Premier Ministre entraîne la démission de l'ensemble des membres du Gouvernement ». Mais si on parle de dualisme du régime parlementaire sénégalais, c'est également du fait de la responsabilité du Gouvernement devant l'A.N.

B-Du fait de la responsabilité du Gouvernement devant l’A.N

En régime parlementaire, on dit que le gouvernement est responsable devant l’organe législatif lorsque la constitution prévoit sa responsabilité politique collective devant ce même organe législatif qui peut, en même temps, le contrôler par divers autres moyens. Et selon l’Article 53 alinéa 2 de la Constitution que nous avons cité plus haut et qui institue expressément la double responsabilité du Gouvernement, devant l’A.N cette responsabilité est aménagée dans les conditions prévues par les Articles 85 et 86 de notre loi de base. Pour ce qui est de l’Article 86, il s’agit de la responsabilité politique collective du Gouvernement devant l’A.N, à savoir la motion de censure et la question de confiance, lesquelles ont déjà été examinées au point A de la première partie de cette étude et auquel il faut donc se reporter. S’agissant de l’Article 85, il vise d’autres moyens de contrôle du Gouvernement par l’A.N, mais toujours dans le cadre de la responsabilité de celui-là devant celle-ci : questions orales et écrites, commissions d’enquête. En effet, cet Article 85 dispose que « Les Députés peuvent poser au Premier Ministre et aux autres membres du Gouvernement, qui sont tenus d’y répondre, des questions écrites et des questions orales avec ou sans débat. Les questions ou les réponses qui leur sont faites ne sont pas suivies de vote. L’Assemblée Nationale peut désigner, en son sein, des commissions d’enquête. La loi détermine les conditions d’organisation et de fonctionnement ainsi que les pouvoirs des commissions d’enquête. ». Mais, en plus de ces moyens de contrôle instaurés par l’Article 85, il y a également ceux liés aux neuf commissions permanentes générales qui, instituées par l’Article 24 de la loi organique portant Règlement intérieur de l’A.N dans chacun des grands domaines de l’activité gouvernementale, permettent à l’organe législatif de contrôler cette activité et de peser sur son orientation (il importe, au passage, de faire deux précisions importantes: d’abord, qu’une loi organique est une loi qui précise et complète la Constitution; ensuite, que les commissions permanentes sont onze au total, les deux autres étant des commissions spéciales: celle des Délégations et celle de Comptabilité et de Contrôle). Compte tenu de tous ces mécanismes (responsabilité politique collective, questions orales et écrites, commissions d’enquête, commissions permanentes), on ne peut que reconnaître la responsabilité du Gouvernement devant l’A.N.

Au terme et à la lumière de ces développements, il apparaît que, du strict point de vue du droit, c'est commettre une erreur que de se référer au régime politique sénégalais en termes de régime présidentiel. D'abord, le régime présidentiel n'existe véritablement qu'aux Etats-Unis d'Amérique (sur cette mise au point, voir, entre autres: Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, "Lexique: droit constitutionnel", Paris, PUF, 7ème édition, 1998, p.116; Philippe ARDANT, "Institutions politiques et droit constitutionnel", Paris, LGDJ, 15ème édition, 2003, p.293). Ensuite, de par ses traits distinctifs, il est aux antipodes du régime politique sénégalais. En premier lieu, dans le cadre d'un tel régime, l'exécutif est monocéphale, et plus exactement individuel parce que s'incarnant totalement dans la seule personne du P.R, lequel est aussi bien le Chef de l'Etat que le Gouvernement tout entier. En effet, il n'existe pas, dans ce système, de Gouvernement au sens du droit constitutionnel, c'est-à-dire d'organe collégial et solidaire dirigé par un chef et ayant des tâches et une responsabilité propres. Contrairement au schéma parlementaire, les "ministres" ne sont ici que de simples collaborateurs du P.R, individuellement (et non collectivement) responsables devant lui seul, à l'exclusion du parlement; ils remplissent une simple fonction consultative auprès du P.R, lequel n'est ni lié par leur avis ni même tenu de le leur demander. En second lieu, le régime présidentiel se caractérise par le principe du cantonnement fonctionnel de l'exécutif et du parlement; c'est-à-dire que, en principe, l'exécutif ne peut pas intervenir dans le domaine de compétence du parlement et vice versa. En troisième lieu, le droit de révocation réciproque est inconnu du régime présidentiel: l'exécutif ne peut pas dissoudre le parlement et celui-ci, non plus, ne peut pas renverser l'exécutif (si, dans ce dernier cas, on met de côté la procédure particulière de l' « impeachment » qui se situe au plan pénal.)

C'est davantage commettre une méprise juridique que de considérer le régime politique sénégalais comme étant un régime présidentieliste. En effet, celui-ci renvoie à une altération du régime présidentiel par une restriction drastique des pouvoirs du parlement et une augmentation considérable de ceux du président. Il consacre donc une forte prépondérance du président, lequel jouit tant des prérogatives d'un chef d'Etat présidentiel que de celles d'un chef d'Etat parlementaire (sur ce point, voir Charles DEBBASCH et autres, "Lexique de politique", Paris, Dalloz, 7ème édition, 2001, p.336). Cette confusion constitutionnellement

organisée des pouvoirs au profit de l'exécutif individuel qu'est le président s'illustre à travers ses attributions démesurées : il est souverain dans le choix et la révocation de ses simples collaborateurs que sont les « ministres », auxquels il peut du reste se substituer ; il dispose de l'initiative des lois et du référendum, détient le commandement suprême de l'armée et le monopole de la conduite des relations extérieures ; il jouit de la faculté discrétionnaire de dissoudre le parlement mais n'est responsable devant personne (sur ces différentes attributions, voir Philippe ARDANT, "Institutions politiques et droit constitutionnel", Paris, LGDJ, 12ème édition, 2000, p.348).

Fait à Dakar ce 14 Novembre 2005