

Mouhamadou Moustapha Aidara
Agrégé des Facultés de droit
Directeur du Laboratoire Collectivités Publiques
Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal)

Le Sénat au Sénégal où l'impossible ancrage institutionnel

En considérant l'évolution constitutionnelle et politique du Sénégal depuis son indépendance, Il est aisé de constater que, structurellement, le bicaméralisme n'y est pas une modalité d'organisation du Parlement. En effet, après plus d'un demi-siècle de vie politique alors que le pouvoir législatif, contrairement à ce qui s'est passé dans la plupart des Etats du continent, n'a jamais connu d'interruption dans son fonctionnement, le Sénat n'y a connu que sept ans d'existence.

C'est seulement en 1998 que la Constitution de 1963 sera révisée¹ pour créer un Sénat qui ne restera en place que deux ans puisqu'il sera supprimé avec l'adoption de la nouvelle Constitution en janvier 2001 consécutive à l'alternance intervenue à la tête de l'Etat².

En 2007, contre toute attente, le président réélu décida de restaurer le Sénat qui intégrera le paysage institutionnel jusqu'à la fin de son mandat de cinq ans³. Mais, dès les premières heures de la deuxième alternance, le Sénat sera de nouveau supprimé par une loi constitutionnelle adoptée par le Parlement réuni en Congrès le 19 septembre 2012⁴. En 2016, tout en réaffirmant l'option pour un parlement monocaméral, le président de la République décide de soumettre au référendum une loi constitutionnelle instituant un Haut Conseil des collectivités territoriales⁵. Cette nouvelle institution vient « renforcer le niveau de collaboration entre l'Etat et les acteurs territoriaux dans la conduite et le suivi de l'évolution des politiques de décentralisation, d'aménagement et de développement du territoire. ». Il s'agit de créer sur les cendres du Sénat une nouvelle Assemblée consultative qui a pour

¹ Loi n° 98-11 du 2 mars 1998 portant révision de la Constitution et relative à la création d'un Sénat in Centre de Recherche, d'Etude et de Documentation sur les Institutions et les Législations Africaines (CREDILA), *Textes constitutionnels du Sénégal du 24 janvier 2009 au 15 mai 2007*, Dakar, CREDILA, 2007 p. 150

² Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution, ibidem, p.195

³ Loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007 du 12 février 2007 créant un Sénat, ibidem, p. 230

⁴ Loi 2012-16 portant révision de la Constitution in J.O.R.S du 28 septembre 2012 p.1187

⁵ Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016 portant révision de la Constitution, J.O.R.S n° 6926 du 7 avril 2016, en ligne www.io.gouv.sn (consulté le 15 décembre 2016).

mission d'étudier et de donner un avis motivé sur les pratiques de décentralisation⁶. Mais la méthode utilisée pour désigner des hauts conseillers est identique à celle qui fut pratiquée pour constituer le Sénat parce que si le Haut Conseil comprend cent cinquante membres investis pour un mandat de cinq ans, seuls les quatre-vingt sont élus, les soixante-dix autres sont *nommés* par le président de la République.

Ainsi, depuis sa création, chaque alternance à la tête de l'Etat entraîne une suppression de la seconde chambre. L'explication est sans doute politique. En effet, la légitimité contestée de l'institution sénatoriale souvent mise en avant pendant la campagne pour l'élection présidentielle incite le président nouvellement élu à renoncer à la prérogative constitutionnelle de désigner librement des sénateurs. Il est devant une seule alternative : soit il change le statut de la seconde chambre, soit il la supprime. Les conditions dans lesquelles le Sénat est institué sont telles qu'un simple changement de statut pourra être interprété comme une sorte d'adhésion à la « monarchisation » déguisée du pouvoir. Il faut alors un symbole fort et la suppression marque un certain refus d'une telle conception du Sénat.

Le Sénat se caractérise dès lors au Sénégal par une apparition tardive et une discontinuité manifeste. Un tel constat peut toutefois paraître assez étrange et ceci pour plusieurs raisons.

D'abord, Il convient de rappeler que le Sénégal a proclamé son indépendance en 1959 dans le cadre de la Fédération du Mali et une partie de la doctrine met souvent en évidence les liens forts qui existent entre fédéralisme et bicaméralisme⁷. Ces liens supposés peuvent ne pas être aussi solides. En vérité, le bicaméralisme n'est pas forcément lié au fédéralisme. La réalité est plus complexe et révèle que la consécration du bicaméralisme, du moins dans une perspective historique, résulte d'une évolution de l'Etat qui s'inscrit dans une dynamique⁸.

Ensuite, si le Sénégal a abandonné très tôt le système fédéral, il reste que la décentralisation dans ce pays, résulte d'un mouvement amorcé depuis le XIX^e siècle⁹ et qui n'a jamais été véritablement remis en cause. Bien au contraire, de réforme en réforme, elle s'affirme et se renforce. Le nouveau Code Général des Collectivités Locales voté en fin 2013 confirme cet élan en faveur de la consolidation du pouvoir local¹⁰. Le Sénat est généralement considéré dans les Etats unitaires comme étant une institution qui reflète la géographie du pays c'est-à-dire les collectivités qui le composent. Peut-être là aussi, le cas sénégalais constitue, au-delà d'une simple exception, une remise en cause d'une certitude : dans un Etat unitaire, la seconde chambre n'est pas forcément une condition de la décentralisation.

Enfin, le Sénégal est un Etat aux institutions réputées solides. Il se caractérise par un engagement très tôt dans la voie de la démocratie libérale partisane qui a fait ses preuves avec

⁶ Voir Article premier de la Loi organique n° 2016-24 du 14 juillet 2016 relative à l'organisation et au fonctionnement du Haut conseil des Collectivités Territoriales in J.O.R.S n° 6946 du 15 juillet 2016 www.jo.gouv.sn (consulté le 10 août 2016)

⁷ J. et J-E. Gicquel considèrent à ce propos que « le bicaméralisme a partie liée avec le fédéralisme » in *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 24^e éd., Montchrestien, 2010, p.81

⁸ A. Delcamp, « La seconde chambre comme révélateur de la nature de l'Etat », in *Mélanges en l'honneur de Francis Délpérée*, Bruylant, 2008 p.397

⁹ La Commune de Saint-Louis date de 1872

¹⁰ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des Collectivités locales in http://www.au-senegal.com/IMG/pdf/code_general6119.pdf (consulté le 4 novembre 2016)

les alternances intervenues suite à des élections libres et transparentes. S'il peut être prouvé ailleurs que le Sénat se présente à bien des égards comme un organe garant des libertés¹¹, le cas sénégalais met en avant l'idée que les liens entre Sénat et démocratie méritent d'être reconsidérés. L'absence d'un Sénat n'entrave pas la démocratie de fonctionner correctement.

Dès lors, le Sénat est-il une institution dont l'ancrage dans le schéma institutionnel sénégalais serait impossible ? Comment expliquer la discontinuité du Sénat ? A quoi tient le dévoiement de la seconde chambre ?

Analyser des justifications signifie non seulement les « décrire et les classer, mais tenter de comprendre les raisons pour lesquelles elles ont été choisies de préférence à d'autres et les relations spécifiques qui les lient aux types de normes ou d'institutions sur lesquelles elles portent »¹². Là se trouve toute la difficulté parce qu'il manque un fil conducteur permettant de relier les différentes dispositions concernant le Sénat. Faut-il partir des normes constitutionnelles pour remonter au Sénat ou au contraire opter pour la démarche inverse c'est-à-dire partir du Sénat tel qu'il a effectivement fonctionné dans le régime sénégalais pour retrouver les textes.

L'exercice s'avère délicat tant les éléments sont nombreux et variés. Il est possible d'envisager plusieurs angles pour les analyser. Le débat comporte une dimension juridique et une autre d'ordre politique.

Il est souvent objecté que le Sénat pour le Sénégal, pays sous-développé, est un luxe, les ressources seraient plus utiles ailleurs. Mais cet argument budgétaire est discutable parce qu'en vingt ans, l'Assemblée Nationale est passée de cent vingt à cent-quarante députés avant d'atteindre aujourd'hui cent cinquante représentants. Le traitement accordé aux élus a sensiblement augmenté, des régions nouvelles sont apparues et des organes autonomes sont créés dans plusieurs domaines¹³, ce qui pousse à se demander pourquoi les finances étatiques peuvent supporter ces structures et non un Sénat. A titre comparatif, des Etats moins peuplés et aux ressources aussi limitées que le Sénégal ont opté pour le bicaméralisme¹⁴.

Il existe aussi un argument souvent mis en avant selon lequel, depuis l'adoption d'un code électoral consensuel permettant l'organisation d'élections libres et transparentes, le parti majoritaire a besoin d'une seconde chambre pour accueillir des dignitaires souvent en fin de parcours politique. Il faut dire que certains chiffres n'infirmement pas un tel constat. Dans sa première composition, le Sénat comportait soixante membres dont quarante-huit élus par les Grands électeurs et par les sénégalais de l'étranger¹⁵ tandis que les douze autres étaient

¹¹ Voir P. Gelard, « A quoi peut donc servir une seconde chambre ? » in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Economica, 2001, pp139-148.

¹² M. Troper, « La logique de la justification du contrôle de la constitutionnalité des lois », in *l'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Dalloz, 2003 p. 911

¹³ Aux termes de l'article 6 de la Constitution du 22 janvier 2001, un Conseil économique et social figure parmi les institutions de la République.

¹⁴ Dans la sous-région, la Mauritanie dispose d'un Sénat, le Mali d'un Haut Conseil des Collectivités territoriales

¹⁵ Quarante-cinq sénateurs sont désignés par le collègue des Grands électeurs et trois par les sénégalais de l'étranger.

nommés par le président de la République¹⁶. Dans sa deuxième composition, le Sénat comprend cent membres mais curieusement la proportion des élus est inversé : seuls trente-cinq sénateurs sont élus, les soixante-cinq autres sont nommés discrétionnairement par le Chef de l'Etat.

Cependant, une analyse de la genèse du Sénat notamment en Europe rend une telle composition moins surprenante. Rappelons que l'appellation de *Chambre Haute* est à situer dans le contexte des monarchies constitutionnelles du XIX^e siècle où le débat fut vif sur la vocation à assigner à chacune des chambres du Parlement. Il s'agissait de distinguer la chambre basse, fondée sur le suffrage et destinée à représenter le peuple, de la chambre haute, fondée sur la naissance ou la nomination par le souverain, chargée de représenter la noblesse et de faire place à des dignitaires ou à des Corps particuliers. L'établissement d'une chambre haute répondait à l'intention d'assurer la représentation spéciale d'une classe sociale restreinte. Il s'agit principalement de l'aristocratie de naissance dont le développement politique confère une force supérieure à la celle du nombre représenté par la chambre populaire¹⁷.

Cette vocation traditionnelle de la chambre haute n'a pas complètement disparu. Elle persiste encore sous une forme atténuée dans certains Etats démocratiques comme l'Italie où les anciens présidents de la République sont sénateurs à vie. Mais, il faut reconnaître que depuis le début du XX^e siècle, la réflexion sur le Sénat est devenue plus technique qu'idéologique.

C'est pourquoi, on peut se demander si le Sénégal ne serait pas en retard de plus d'un siècle sur la vocation du Sénat et serait même en marge de l'évolution du droit de l'intégration régionale. Le Traité révisé de la CEDEAO prône, en effet, la « promotion et la consolidation d'un système démocratique de gouvernement dans chaque Etat membre tel que prévu par la Déclaration des Principes politiques adopté le 6 juillet 1991 à Abuja »¹⁸. »¹⁹. Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance signé le 21 décembre 2001 à Dakar déclare des principes de convergence constitutionnelle comme étant communs à tous les Etats membres de la Communauté au premier desquels se trouve la séparation des pouvoirs, le respect des principes démocratiques et la promotion d'un système de gouvernement représentatif.

Il est possible, enfin, d'invoquer un argument relevant de la psychologie pour comprendre la dimension cachée, la représentation du Sénat dans l'inconscient des autorités politiques sénégalaises. Qu'est ce qui explique cette névrose collective contre l'institution sénatoriale ? Quels sont les déterminismes qui agissent en la personne du sénégalais quand il s'agit du Sénat ? En effet, il existe une remise en cause systématique de l'institution sénatoriale. A la moindre revendication, les syndicalistes, les étudiants ou encore les opposants politiques brandissent l'argument selon lequel tel problème n'a pas de solution alors que des moyens financiers, substantiels à leurs yeux, sont consacrés au fonctionnement d'un Sénat considéré

¹⁶ Il s'agit essentiellement des candidats malheureux de son parti, d'anciens ministres ou ambassadeurs.

¹⁷ Voir Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3^e éd. PUF, 2008 p.511

¹⁸ Voir www.gouv.bj/sites/default/files/Traite-revise_CEDEAO.pdf (consulté le 13 décembre 2016)

¹⁹ Voir www.gouv.bj/sites/default/files/Traite-revise_CEDEAO.pdf (consulté le 13 décembre 2016)

comme étant secondaire. Même le président de la République, rentré précipitamment d'une visite officielle, pour cause d'inondation, décide comme solution, la suppression du Sénat.

Au plan juridique, il est aisé de relever un paradoxe parce que le cadre institutionnel mis en place n'a pas connu une crise débouchant sur la suppression du Sénat. La discontinuité ne résulte ni d'une crise institutionnelle démontrant une tension entre le Sénat et les autres pouvoirs constitués, ni d'un conflit constitutionnel qui porterait sur les litiges nés de l'application de normes constitutionnelles. Et pourtant les germes de ces conflits existaient²⁰.

La pratique du droit constitutionnel sénégalais a, au contraire, prouvé que le bicaméralisme peut fonctionner correctement. Les différentes élections sénatoriales furent organisées aux dates prévues, la double délibération fut pratiquée sans grandes difficultés et aucune tension notoire n'a été remarquée dans les relations entre le Sénat et les autres institutions de la République telles que l'Assemblée Nationale, le Gouvernement, ou encore les autorités juridictionnelles.

Mais l'absence de crise institutionnelle ou de conflit constitutionnel ne suffit pas pour démontrer que l'instabilité institutionnelle du Sénat ne résulte pas du cadre juridique. Il faut se méfier des apparences. La pertinence du cadre défini ne s'apprécie pas seulement par rapport aux crises réelles ou potentielles qu'il a engendrées ou non. La discontinuité révèle aussi un défaut d'ancrage solide.

Si le cadre institutionnel n'a pas été la cause de la disparition, il ne l'a pas non plus empêchée. En revanche, la suppression du Sénat n'a pas entraîné une crise institutionnelle ce qui veut dire que les pouvoirs constitués notamment le Parlement peuvent bien se passer du Sénat. Ce dernier serait-il une limite du régime constitutionnel sénégalais? En considérant l'évolution des textes, il est particulièrement délicat d'appréhender le Sénat sénégalais. Une incertitude fondamentale caractérise l'approche du constituant et du législateur organique. Il n'existe pas de détermination univoque de ce que peut être le Sénat : une assemblée représentant les collectivités territoriales ou une assemblée de dignitaires désignés par le président de la République.

On peut se demander si les outils d'analyse généralement utilisés par la doctrine constitutionnelle sont bien pertinents pour rendre compte du Sénat sénégalais tant sa saisine est difficile et requiert de nombreux « détours dans l'environnement constitutionnel au sein duquel il se meut »²¹.

²⁰ Alors que le Sénat constitue avec l'Assemblée nationale les « assemblées représentatives de la République » chargées de voter la loi ; le constituant sénégalais considère qu'en matière de vote de la loi de finances, l'Assemblée nationale dispose de trente-cinq jours et le Sénat seulement de quinze jours ; de même pour le vote de la loi ordinaire alors qu'aucun délai n'est fixé pour l'Assemblée nationale en dehors de la procédure d'urgence, le Sénat ne dispose que de vingt jours. Voir les articles 59 à 71 de la Constitution sénégalaise de 2001 op. cit. p.209 et s.

²¹ A. Le Divellec, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la Ve République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de Gouvernement ») in *Droits*, n° 44, pp101-138

En vérité, le Sénat n'a pas connu un aménagement institutionnel le rendant incontournable dans l'architecture de l'Etat sénégalais. Et s'il a échoué jusqu'ici à s'ancrer dans le paysage institutionnel c'est parce que les raisons invoquées pour créer un Sénat au Sénégal ne sont pas solides (I) et le statut défini met en évidence un pouvoir constitué déviant l'Etat de droit (II).

I.- Les incertitudes dans les justifications avancées pour créer le Sénat

Au Sénégal, il n'a pas existé un débat sur les grandes orientations du bicaméralisme. Aucune véritable réflexion n'a été menée sur la pertinence de créer une seconde chambre, sur sa représentativité, sur les modalités d'organisation du Parlement, l'activité qui doit lui être dévolue, les termes d'un équilibre entre les chambres. Deux raisons principales sont invoquées par le constituant sénégalais au moment de la création et de la résurrection du Sénat. Dans le premier projet de loi constitutionnelle de 1998, il est souligné que la création pour la première fois d'une institution sénatoriale s'inscrit dans le prolongement de la régionalisation²². Le Sénat se présente comme une institution qui parachève un processus qui lui est extérieur. Il reflète le renforcement de l'échelon local. Ensuite, dans le second projet restaurant le Sénat, le constituant constate qu'avec les progrès de la démocratie, une conscience de pallier les insuffisances du monocaméralisme s'est développée. Il faut lutter contre la dictature des partis politiques dont les seuls membres composent quasiment l'Assemblée nationale et votent des lois dont certaines exigeraient un examen minutieux par les corps spécialisés telles que les collectivités locales qu'elles entendent régir. Le Sénat permet alors à ces dernières de trouver place dans le Parlement. Pour autant, le renforcement du pouvoir local suffit-il pour instaurer un Sénat ? L'analyse de la place et du rôle de la seconde chambre pousse à considérer que la justification n'est pas plausible parce que le principe de la représentation des collectivités locales qui est affirmé n'a pas un contenu précis ce qui revient à envisager une logique de mitigation (A) ensuite la décentralisation en soi présente des limites pour renforcer le Sénat (B).

A) La logique de mitigation dans la représentation des collectivités locales

Généralement, dans les Etats unitaires, le rôle d'une seconde chambre est de donner une expression plus exacte de l'opinion du pays dans la mesure où il peut permettre une représentation qui corrige les emportements d'une assemblée unique²³. Par son établissement, le bicaméralisme amortit les effets de l'instabilité de la volonté populaire. Dans les régimes parlementaires où l'Assemblée nationale peut être dissoute, le Sénat représente une stabilité et permet de préserver la continuité de l'Etat. Ce n'est pas vraiment le cas au Sénégal où il est affirmé certes que le Sénat vise à renforcer la représentation nationale en étant une chambre de la décentralisation, mais le mode de désignation utilisé fait prévaloir le principe nominatif sur le principe électif (1) et dans son fonctionnement, le bicaméralisme consacre la prépondérance de l'Assemblée nationale sur le Sénat (2).

1. La prévalence du principe nominatif

²² Loi n° 98-11 du 2 mars 1998 portant révision de la Constitution et relative à la création d'un Sénat, op.cit. p.150

²³ A. Delcamp, op. cit. p.400

Le constituant sénégalais postule d'abord que « dans les systèmes de démocratie pluraliste contemporains, le bicaméralisme apparaît comme un mode d'expression et de renforcement de la représentation nationale, » A cet effet, il considère que c'est « l'expérience politique et administrative vécue au Sénégal, ces dernières années » qui a fini de convaincre de la nécessité d'une restauration du Sénat, qui « permet d'assurer la représentation de proximité, notamment par la présence des élus locaux au Parlement ». En outre, poursuit le projet, le Sénat joue un rôle majeur dans l'intégration des différents segments de la société, dans la consolidation de l'unité nationale et la stabilité politique²⁴.

Aux termes de l'article 9 de la Loi Constitutionnelle de 2007 qui recrée le Sénat, « le nombre de sénateurs représentant les collectivités locales de la République ne peut être inférieur au tiers des membres du Sénat. Ces représentants sont élus au suffrage universel indirect dans chaque département dans les conditions déterminées par une loi organique. (...) Une partie des sénateurs est nommée par le président de la République après avis du président de l'Assemblée nationale et du Premier ministre²⁵. »

Le constituant renvoie à une loi organique pour fixer le nombre de sénateurs. Dans l'exposé des motifs de la loi organique, le ton est donné, puisqu'il est affirmé qu'à l'instar de nombreux pays démocratiques, le Sénat a une composition hétérogène comprenant certains membres élus au niveau des départements et d'autres nommés par le Chef de l'Etat parmi lesquels des représentants des sénégalais de l'extérieur²⁶.

Déterminant la composition du Sénat, la loi organique affirme que « *le nombre de sénateurs est fixé à cent ainsi répartis : - trente-cinq sénateurs élus dans les départements ; - soixante-cinq sénateurs nommés par le Président de la République parmi lesquels quatre représentent les Sénégalais de l'extérieur.* »

Si dans sa première version, la base de la représentation sénatoriale était les collectivités territoriales, dans la deuxième, les sénateurs reçoivent leur mandat du président de la République.

L'expérimentation du bicaméralisme présente une certaine stérilité au plan juridique parce qu'il n'a pas existé un véritable débat sur la nature juridique et politique des organes infra-étatiques, sur leur capacité à représenter la Nation et les moyens d'organiser cette représentation. Le principe de la représentation des collectivités locales n'a pas été pensé. S'il est reconnu, il demeure fortement concurrencé par le principe de nomination. Il faut remarquer que dans les Etats unitaires, l'idée de représentation territoriale qui trouve son origine dans le fédéralisme est relativement nouveau et soulève des questions difficiles et les solutions proposées sont souvent critiquées.²⁷

Au Sénégal, l'Assemblée nationale n'a pas pour vocation de représenter des territoires même si une partie des députés est désignée au niveau départemental, les élus représentent la nation

²⁴ Voir exposé des motifs de la Loi organique n° 2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat in <http://www.gouv.sn/Loi-organique-relative-au-Senat.html> (consulté le 6 décembre 2016)

²⁵ Article 9 de la Loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007 créant un Sénat, op. cit. p. 232

²⁶ Ibidem p.230

²⁷ J.P. Duprat, « les difficultés de la représentation territoriales : le débat sur la réforme du Sénat espagnol » in *Mélanges Patrice Gélard : Droit constitutionnel*, Montchrestien, 1999, pp 373-378

entière. La Constitution reconnaît que *les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques* et qu'elles *s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. Elles participent, à la faveur de la territorialisation des politiques publiques, à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leurs territoires.*²⁸

Les collectivités locales tirent de ces dispositions le pouvoir de représenter les populations regroupées sur le territoire dont elles assument démocratiquement l'administration²⁹. Mais il ne s'agit là que d'une lecture dynamique de la Constitution à laquelle invite l'évolution de la décentralisation. Rappelons que cette dernière exprime la manière dont l'Etat unitaire consent à accueillir les réalités locales. Cette volonté s'accommode d'une conception des collectivités locales qui les assimile à des organes politiques ce qui suppose d'accepter que la décentralisation n'est plus une simple technique de réorganisation administrative de l'Etat mais une remise en cause politique de l'appareil d'Etat.

Mais la représentation territoriale est source de conflit dans un Etat unitaire. Il est banal de relever la polysémie de la notion de représentation qui revêt des significations différentes sur le spectre étendu du droit ou de la science politique. En latin, représenter « c'est rendre présent ce qui est absent ». J-A. Mazères considère qu' « établie sur le principe de la raison dont elle est en même temps l'expression, la représentation, notion cardinale de la modernité, place celle-ci sous le signe majeur de l'image : la représentation, c'est la duplication du réel, ou comme l'écrit S. Rials, « un substitut à la réalité...l'image plus ou moins déformante d'une réalité qui se dérobe.³⁰ ». Le juge constitutionnel français considère que la représentation des collectivités locales par le Sénat signifie que celui-ci doit être élu par un corps électoral qui est lui-même émanation des collectivités et non comme dans le schéma fédéral où chaque entité fédérée est représentée³¹. Et ce corps doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées dans leur diversité. C'est ainsi que le Sénat français reflète une image de la Nation tout entière et dispose de racines profondes dans le pays.

Au Sénégal, existe-t-il une ligne de conduite dans la représentation de la Nation ? En quoi des personnes nommées peuvent-elles participer à la production de la volonté générale ? Le principe selon lequel le pouvoir législatif dérive du suffrage universel est remis en cause parce que la représentation des collectivités locales par le Sénat n'est ni entière ni indivisible en ce sens qu'elle permet à des personnes défendant des intérêts particuliers ou catégoriels de participer à l'exercice de la souveraineté nationale.

En définitive, le Sénat se présente comme une « Assemblée conditionnée » qui dépend du président de la République qui, comme le remarque J. Gicquel à propos de l'ancien Sénat

²⁸ Article 102 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 issu de la révision par référendum du 20 mars 2016 in J.O. n° 6926 op.cit.

²⁹ J. Caillousse, « Ce que la Constitution française donne à voir de la démocratie locale » in *Les Collectivités locales. Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica, 2003 pp 41-57

³⁰ J.A. Mazères, « les collectivités locales et la représentation », *RDP*, 1990 p.608 et s.

³¹ Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, loi relative à l'élection des sénateurs, *RFDC* 2000, p.826

français, en fonction de ses propres intérêts peut, à son choix, en faire « tel un Ludion, l'égal ou le subordonné de l'Assemblée nationale, selon qu'il s'abstient ou intervient dans leurs relations³² ».

Avec un tel mode de désignation, le Sénat mérite-t-il son appellation de « seconde chambre » du Parlement ? Il ne sert finalement qu'à épauler le président, chef de parti politique, pour « caser » des personnalités de son choix. C'est une chambre de députés par défaut. Et comme les sénateurs disposent d'un mandat d'une durée égale à celui des députés avec quasiment les mêmes avantages qu'eux, la fonction sénatoriale a un certain attrait.

La vocation du Sénat contraste ainsi avec l'objectif initial affiché. Il ne s'agit pas de résister aux excès de l'Assemblée nationale dominée par les partis politiques en permettant la représentation des collectivités territoriales, de certaines professions ou certaines catégories socio-professionnelles mais plutôt de placer des personnalités politiques qui ne sont pas suffisamment populaires pour être élues au suffrage universel. C'est une sorte d'Assemblée nationale bis dont on peut douter de la légitimité ou de l'utilité.

Le Sénat affaiblit alors la place du Parlement au sein des institutions. En effet, l'exécutif trouve dans la deuxième chambre un partenaire incontournable, obligé de s'autolimiter dans sa fonction de critique. Il en résulte un recul dans l'enrichissement des textes législatifs. Ce statut qui n'avantage pas le Sénat entrave son ancrage institutionnel.

Le régime constitutionnel sénégalais en vigueur permet d'envisager une cohabitation entre un président de la République et une majorité parlementaire qui lui est opposée. Le paradoxe du schéma sénégalais est que le Sénat n'est même pas fait pour que le Gouvernement, en concordance avec le Chef de l'Etat, s'appuie sur lui contre l'Assemblée nationale. Si on peut bien accepter que le président de la République parce qu'il a nommé la majorité des sénateurs puisse utiliser le Sénat comme une contre-assemblée nationale et ainsi confondre le bicaméralisme avec l'affrontement de deux « assemblées idéologiquement opposées », il se trouve que ce risque n'existe quasiment pas. Le Sénat ne peut s'opposer ni à l'exécutif ni à l'Assemblée nationale. Ses attributions ne lui permettent pas de s'affirmer comme un organe constitutionnel avec un pouvoir de blocage comme c'est le cas dans certains pays où, dans de nombreux domaines importants, le Sénat se présente comme une pièce maîtresse de l'échiquier. Au Sénégal, le Sénat ne sera pas fondé à revendiquer une place identique à l'Assemblée nationale au sein des institutions, ni même le titre d'une Assemblée parlementaire à part entière. Parce qu'il sera composé majoritairement de membres nommés par le président de la République soit le Sénat collabore avec la majorité parlementaire qui soutient son Gouvernement soit en cas de discordance de majorité le Sénat représente une minorité au Parlement sans moyens pour contester l'Assemblée nationale laquelle demeure prépondérante.

³² J. Gicquel cité par J.E.Gicquel, « le Sénat sous la seconde cohabitation » in *RDP*, 1996, p.1073

2. La prépondérance de l'Assemblée nationale

Aux termes de l'ancien article 71 de la Constitution qui précisait la procédure législative, tous les projets ou propositions de loi sont d'abord soumis à l'Assemblée nationale et c'est après leur adoption par les députés qu'ils seront transmis au Sénat qui doit impérativement statuer dans un délai de vingt jours à compter de la date de réception. Il est réservé au Gouvernement la prérogative de déclarer une urgence qui est synonyme d'une réduction dudit délai à sept jours.

Et le Sénat est mis devant une alternative pour le moins délicate : soit il adopte le texte tel qu'il émane de l'Assemblée nationale et ce dernier est transmis au président de la République pour promulgation, soit il exprime un désaccord sur le fond ou ne se prononce pas dans le délai requis auquel cas il sera tout simplement dessaisi au profit de l'Assemblée nationale qui statue définitivement.

Il est donc clair que le bicaméralisme sénégalais ne reconnaît pas un rôle identique aux deux chambres dans le vote de la loi et n'aménage pas une procédure de conciliation en cas de désaccord. En vérité, dans le schéma sénégalais, la pratique de la double délibération n'existe pas pour deux raisons au moins. D'abord, la formulation retenue écarte un examen successif des projets ou propositions de loi dans les deux assemblées ce qui aurait pour effet d'instaurer une « navette » c'est-à-dire un va-et-vient du texte entre les deux chambres tant que toutes ses dispositions ne seront pas adoptées en termes identiques³³. La rigueur du délai et la prépondérance accordée à l'Assemblée nationale sont telles qu'elles réduisent l'intervention du Sénat à une séance d'imprégnation du texte adopté par les députés en vue de proclamer solennellement son adhésion. Ensuite, aucun mécanisme permettant de réunir, en cas de blocage sur l'adoption d'un texte, une commission composée à égalité de députés et de sénateurs en vue de proposer un texte aux deux assemblées sur les dispositions qui n'ont pas été adoptées par elles dans les mêmes termes n'est prévu.

Certes, dans les Etats démocratiques, il arrive souvent que le pouvoir constituant institue un bicaméralisme égalitaire mais aménage des procédures spécifiques permettant dans certaines conditions au Gouvernement de rendre le bicaméralisme inégalitaire pour des raisons politiques³⁴ mais au Sénégal, la prépondérance de l'Assemblée nationale sur le Sénat est absolue. Il n'existe aucune procédure paritaire !

Dans les Etats unitaires, le recours au bicaméralisme n'est pas justifié principalement par la structure de l'Etat comme c'est le cas dans le fédéralisme. Très souvent, il est mis en avant, une volonté de stabilisation et de renforcement de la démocratie en ce sens que l'existence d'une seconde chambre permet de consacrer la double délibération qui pousse à la maturation des décisions et permet d'éviter des lois adoptées dans la précipitation. Le bicaméralisme permet à la loi de gagner en qualité. Mais il faut reconnaître aujourd'hui que cet objectif s'assimile à un pari presque perdu. Le bicaméralisme n'a pas empêché, loin s'en faut, la loi de se détériorer. A cause de facteurs multiples tels que l'inflation législative, la transformation du rôle de l'Etat, la complexité des sociétés contemporaines, le renoncement parfois du

³³ Voir P. avril et J. Gicquel, *droit parlementaire*, 3^e éd., Montchrestien, 2004, 408p.

³⁴ F. Robbe, « le Sénat à l'heure des demi-réformes », *RFDC*, n°56, 2003, p.725 et s.

Parlement³⁵, la loi perd de sa généralité, de sa cohérence et de sa lisibilité. Dans beaucoup de pays, des efforts de simplification, souvent sous le contrôle du juge constitutionnel, sont menés avec plus ou moins de succès.³⁶

Constitutionnellement, la responsabilité du Gouvernement n'est pas susceptible d'être engagée devant le Sénat qui ne lui vote pas la confiance. En revanche, la deuxième chambre ne peut être dissoute contrairement à l'Assemblée nationale qui peut démettre le Gouvernement. Mais en considérant l'évolution du régime constitutionnel sénégalais, il est paradoxal de constater que le statut du Sénat ne l'a pas préservé de la discontinuité et celui de l'Assemblée n'a pas empêché sa stabilité. Pourtant la discontinuité peut être interprétée comme un aveu que l'Assemblée nationale à elle seule ne suffit pas pour concilier tous les objectifs poursuivis ou n'est pas adapté à l'évolution de la structure de l'Etat.

Le Sénat sénégalais n'a pas été pensé pour améliorer le travail parlementaire. Ses délibérations n'ont pas une influence véritable sur l'adoption des textes. Il s'agit d'un simple tâcheron législatif sommé d'adopter dans le délai imparti les projets ou propositions de lois tels qu'ils ont été votés par l'Assemblée nationale. Le Sénat ne peut pas alors être une chambre de réflexion susceptible de marquer de son empreinte la loi. Dès lors, les notions de majorité et d'opposition n'occupent pas une place centrale dans son fonctionnement et c'est sans doute pourquoi l'opinion publique s'émeut très peu du mode de désignation.

En ne faisant pas du Sénat une assemblée représentant la Nation au même titre que l'Assemblée, en ne lui donnant pas un pouvoir législatif et politique équivalent, la décentralisation ne sera pas renforcée par le Sénat et en retour elle ne le renforcera.

B) Les limites de la décentralisation dans le renforcement du Sénat

Dans le fédéralisme, la seconde chambre permet de rendre effectif le principe fondamental de participation des Etats fédérés au pouvoir fédéral en servant de relais des territoires au sein du système. Elle est, en général, dotée de pouvoirs réels par rapport à l'organe représentant la population et sa marginalisation rendrait illusoire le fonctionnement même de l'institution fédérale³⁷. En revanche, dans les Etats unitaires comme le Sénégal, la création d'une seconde chambre n'est pas incontournable³⁸. Un seul organe peut servir de cadre institutionnel adapté pour exercer toutes les compétences du Parlement. Si le Sénat est institué, c'est parce que les progrès de la démocratie notamment locale et la prise en compte de la structure de l'Etat incitent à privilégier la dimension territoriale dans l'exercice de la représentation nationale. Cependant, le recours à un Sénat pour promouvoir la décentralisation dans les régimes parlementaires comporte un risque. En effet, la décentralisation en soi, ne remet pas en cause la logique parlementaire qui commande la réduction progressive des Parlements parce qu'elle reste éminemment politique (1) tandis que le renforcement du pouvoir local se traduit par

³⁵ F. Priet, « incompétence négative du législateur », *RFDC*, n° 17, 1994, p. 59

³⁶ J.-P. Maublanc, « les nouveaux mythes constitutionnels de la rationalité de la loi » in *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Dalloz, 2005 p.245

³⁷ F. Delpérée, « les secondes chambres dans les Etats fédéraux » in *Recueil des cours de l'Académie internationale de Droit Constitutionnel*, vol. XIII, 2004, p. 181.

³⁸ Y. Weber, « la crise du bicaméralisme », *RDP*, 1972, pp 573-606

un aménagement des compétences entre le Parlement, le pouvoir exécutif et les collectivités locales susceptibles de marginaliser contre toute attente la seconde chambre (2).

1) Le maintien de la logique parlementaire dans l'approfondissement de la décentralisation

Au Sénégal, la création du Sénat est formellement liée à la politique d'approfondissement de la décentralisation. En 1996, l'échelon local sera renforcé par l'érection de la région en collectivité locale et pour la première fois le texte constitutionnel sera révisé pour introduire un titre portant *Collectivités territoriales* garantissant leur existence et leur autonomie. Deux ans après, un Sénat sera créé pour soutenir la dynamique. Et avant sa restauration en 2007, le même titre de la Constitution va changer de nomenclature et de contenu³⁹. Le constituant considère que le Sénégal est arrivé à un contexte d'évolution politique et institutionnelle qui fait qu'objectivement, il existe des raisons pertinentes de recourir à un Sénat pour consolider la décentralisation. Objectivement, le Parlement ne sert pas seulement à représenter, il permet aussi de concilier des contraires. Une seule chambre peut alors apparaître insuffisante pour atteindre ces deux objectifs. Le Sénat, composé de membres issus des collectivités locales, se présente alors comme un cadre institutionnel adapté pour renforcer la décentralisation. Les sénateurs sont au contact avec les problèmes locaux. Dans l'exercice de la fonction qui leur est dévolue, ils pourront créer des commissions de réflexion en vue de diagnostiquer les réformes, les suivre, les évaluer et demander des rapports ou faire des recommandations.

Mais au Sénégal un constat se dégage : la création du Sénat en 1997, sa suppression en 2001, sa réintroduction en 2007 et sa disparition de nouveau en 2012 prouvent que la deuxième chambre constitue seulement une solution conjoncturelle à certains moments du développement, de la complexification ou de la diversification de la structure étatique.

La logique même du régime parlementaire remarque Ph. Lauvaux a commandé la réduction progressive des Parlements à ce que l'on qualifie habituellement et de façon excessive, de « chambre d'enregistrement » parce que cette logique implique que le Gouvernement soit le maître du contenu de la loi ce qui érode le pouvoir délibérant en tant que tel⁴⁰.

Il est aisé de constater que dans les régimes parlementaires contemporains, c'est le fait majoritaire qui caractérise leur fonctionnement et qui remet en cause la séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif proclamée au profit d'une autre séparation entre un bloc majoritaire (Gouvernement et majorité parlementaire) et la minorité parlementaire. Or, la majorité parlementaire désigne seulement la majorité de l'Assemblée nationale soutenant le Gouvernement et non les sénateurs. C'est ainsi que le Sénat permet de sortir de ce schéma uniformisant. A priori, la division en deux chambres permet à un Gouvernement indépendant de trouver, par la deuxième assemblée, un secours utile contre la première. Mais la seconde chambre est une institution complexe et permet de mesurer les avantages et les inconvénients

³⁹ Loi n° 94-55 du 13 juin 1994 portant révision de la Constitution in CREDILA, *Textes constitutionnels du Sénégal du 24 janvier 1959 au 15 mai 2007*, op. cit. p. 147

⁴⁰ Ph. Lauvaux, « parlementarismes européens : entre modèle commun et traditions propres » in *Démocratie et Liberté : tensions, dialogue, confrontation*, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Bruylant, 2008 pp 129-139

que les principes d'organisation politiques peuvent produire, y compris sur le plan parlementaire⁴¹.

Rappelons que le bicaméralisme permet d'introduire une dualité au sein du Parlement en tant que pouvoir constitué. Il s'agit de séparer pour garantir la liberté. Mais au fond, la seconde chambre est investie d'une fonction politique et d'une fonction législative. Par la première, elle permet d'offrir à des groupes, à des tendances, à des courants d'idées l'occasion de s'exprimer en dehors du schéma majoritaire qui caractérise l'Assemblée nationale. Par la seconde, elle effectue un double examen susceptible d'améliorer la qualité de la législation.

Cependant, un diagnostic même sommaire du bicaméralisme sénégalais permet de constater que la deuxième chambre n'est pas un régulateur du fonctionnement du régime parlementaire. Le simple motif que la seconde chambre soit constituée différemment l'amène à la considérer comme étant moins démocratique. Au Sénégal, jusqu'ici, le Sénat doit son existence à la volonté du président de la République. Mais celle-ci n'est pas d'équilibrer les institutions mais plutôt de stabiliser sa domination ou celle de son camp sur le Parlement.

En effet, le constituant sénégalais en ressuscitant le Sénat en 2007 reconnaît au Chef de l'Etat la compétence exclusive de nommer discrétionnairement les deux tiers de ses membres. La seule condition posée consiste à aviser le président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre⁴².

Or, l'absence de critères rationnels dans la nomination des sénateurs par le président de la République fait que le groupe sénatorial peut être disparate. Issus d'horizons différents, ils peuvent ne pas avoir une vision commune des problèmes ou de la gestion des affaires publiques.

Etant désignés sur des critères politiques et personnels, les sénateurs prendront difficilement du recul par rapport aux contingences politiques. L'exercice du libre-arbitre de la seconde chambre devient compromis. Ainsi le Sénat sénégalais ne peut être une chambre de réflexion.

Le Sénat ne sera pas non plus fondé à revendiquer une place identique à l'Assemblée nationale au sein des institutions, ni même le titre d'une Assemblée parlementaire à part entière. Parce qu'il sera composé majoritairement de membres nommés par le président de la République soit le Sénat collabore avec la majorité parlementaire qui soutient son Gouvernement soit en cas de discordance de majorité, le Sénat représente une minorité au Parlement sans moyens pour contester l'Assemblée nationale⁴³. Le statut aménagé pousse le Sénat à défendre une forme de parlementarisme favorable non pas aux Assemblées mais à l'exécutif parce que le président de la République désigne les titulaires de la fonction sénatoriale ce qui favorise une culture de dépendance ou d'adhésion sans réserve soit au chef de l'exécutif soit à son parti politique. Le pouvoir de nomination du président lui confère soit

⁴¹ F. Delpérée, « les secondes chambres parlementaires », op. cit. p. 9

⁴² L'article 9 de la Loi constitutionnelle n°2007-06 du 12 février 2007 créant un Sénat insère dans la Constitution un article 60-1 comprenant un alinéa selon lequel « Une partie des sénateurs est nommée par le Président de la République après avis du Président de l'Assemblée nationale et du Premier Ministre » in CREDILA, « textes constitutionnels du Sénégal du 24 janvier 1959 au 15 mai 2007 », op. cit. p.232

⁴³ M. Ngaidé, « Quelques remarques sur la réforme du droit de dissolution au Sénégal : du rituel à la pratique » in Nouvelles Annales Africaines- Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, n° 1, 2007 p.381

une influence pour pousser à la démission, soit un pouvoir de sanction au moment du renouvellement du mandat.

Si formellement, le Sénat représente les collectivités locales, aucun domaine de priorité ne lui est accordé pour examiner les projets de loi relatifs à la décentralisation. Le constituant ne lui reconnaît aucune fonction institutionnelle lui permettant de revendiquer un rôle plein et entier de défenseur des collectivités locales. Le Sénat intervient en tout domaine en deuxième position⁴⁴ et l'Assemblée nationale dispose du pouvoir de statuer contre sa délibération. Il n'a pas eu le temps nécessaire pour développer une « culture sénatoriale ». Il a, en effet, peu participé au débat parlementaire et sa discontinuité explique qu'il ne pouvait ni initier des réformes de la décentralisation, ni suivre leur application encore moins formuler des propositions de réorientation.

La faiblesse de la représentativité du Sénat fait qu'il n'a pas la légitimité démocratique pour revendiquer une fonction institutionnelle spécifique. Le Sénat est en vérité une chambre mixte composée en partie de membres élus et en grande partie de membres nommés. L'option pour un bicaméralisme asymétrique pousse à se demander si la décentralisation ne favorise pas plutôt le dévoiement du Sénat.

2) La marginalisation du Sénat dans l'approfondissement de la décentralisation

En considérant l'évolution générale du bicaméralisme, il est aisé de constater que dans certains Etats, le renforcement de la décentralisation territoriale peut paradoxalement s'accommoder d'une marginalisation de la seconde chambre alors que la centralisation peut être à l'appui d'un accroissement de son rôle ou de son influence. C'est dans cette perspective qu'il convient de situer le sénat sénégalais.

La tendance contemporaine tend à privilégier la dimension territoriale de la chambre haute⁴⁵. La libre administration se présente comme l'expression constitutionnelle de la décentralisation mais elle s'accommode mal d'une seconde chambre. Et, le phénomène n'est pas isolé dans les Etats unitaires, où, les mutations liées au développement de la régionalisation peuvent entraîner une marginalisation du Sénat.

En Espagne, la Constitution attribue le pouvoir législatif au Parlement et aux Communautés tout en aménageant un domaine partagé⁴⁶. Mais, comme le remarque Hugues Portelli, les assemblées des Communautés ayant progressivement absorbé le domaine partagé, le Parlement national (Les Cortes) ne détient plus que des compétences limitées au domaine régalien et à celui de la solidarité nationale. La Chambre basse a le dernier mot sur le Sénat. De surcroît, poursuit-il, si le Sénat est bien la chambre de la représentation territoriale, la compétence est partagée entre les élus des Provinces c'est-à-dire les représentants des

⁴⁴ Article 13 de la loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007 créant un Sénat, op. cit. p.237

⁴⁵ Voir D. Ribbes, « représenter le territoire » in A.M. Le Pourhiet, B. Mathieu, F. Mélin-Soucramanien, D. Rousseau, *Représentation et représentativité*, Dalloz, 2008, pp 19-25.

⁴⁶ Les matières qui ne sont pas attribuées expressément à l'État par la Constitution peuvent appartenir aux communautés autonomes en vertu de leurs statuts respectifs. La compétence sur les matières qui ne sont pas assumées par les communautés autonomes appartient à l'État, dont les normes prévaudront en cas de conflit sur celles des communautés autonomes pour tout ce qui ne relève pas de la compétence exclusive de celles-ci. Le droit étatique sera, en tout cas, supplétif au droit des communautés autonomes.

Communautés antérieures au régionalisme et ceux des Communautés autonomes, moins nombreux. Les communautés autonomes n'ont donc aucune raison de s'appuyer sur ce qu'elles considèrent comme une survivance de l'ancien Etat unitaire et préfèrent soit utiliser leurs propres pouvoirs soit recourir à des négociations directes avec l'Etat central, ce qui contribue à la marginalisation du Sénat.⁴⁷

En Italie, la prise en compte de la dimension territoriale n'a pas encore une influence sur la composition de la seconde chambre. C'est ainsi que les tentatives pour faire du Sénat une chambre des régions ont échoué⁴⁸.

En France, le Sénat se présente, à certains égards, comme étant le contrepoids de la centralisation politique et administrative parce que les régions ne disposent pas d'un pouvoir législatif mais d'un pouvoir réglementaire, aucune collectivité ne domine l'autre, la tutelle est interdite. Dans ces conditions, le Sénat peut continuer à jouer sur l'ambiguïté de son double rôle : représentant des collectivités locales face à la centralisation administrative et chambre de modération politique face à la centralisation politique du bloc majoritaire (président-gouvernement-Assemblée)

En revanche, le lien organique entre la deuxième chambre et les territoires n'est pas sans risque. Le cumul des mandats favorise une instrumentalisation du Parlement par les sénateurs qui en font selon le contexte, « un syndicat d'administrateurs locaux » qui votent et modifient à leur guise les lois, y compris constitutionnelles, définissant leurs pouvoirs et leurs responsabilités⁴⁹.

Au Sénégal, le constituant a opté pour un Etat fortement centralisé inspiré du modèle français. Il y est reconnu le principe de l'unité politique de la nation dont la volonté « *toujours exclusivement générale doit se former par l'addition des volontés individuelles des citoyens* ». Or le bicaméralisme postule que le suffrage individuel direct qui désigne les députés n'est pas le seul mode possible de représentation de la Nation en République »⁵⁰. L'Assemblée nationale n'assure pas une représentation complète de la Nation.

Formellement, sur les cendres du Sénat un Haut Conseil des Collectivités Territoriales a été mis en place⁵¹. Il permet aux collectivités territoriales de participer à la formation des décisions de l'Etat. Le constituant admet aussi implicitement que la concentration du pouvoir législatif en une assemblée unique présente des limites. Si elle permet de garantir le caractère unitaire de la représentation politique, la chambre unique peut aussi voter la législation dans la précipitation. Un seul organe législatif ne permet pas de prendre en compte suffisamment la représentation des intérêts des collectivités locales. Le besoin de mûrir la réflexion pour certaines lois est bien réel et à défaut d'une double délibération, qu'il soit aménagé une procédure devant un organe consultatif qui analysera plus finement les textes avant leur soumission à la seule chambre du Parlement.

⁴⁷ H. Portelli, « bicaméralisme ou pouvoir régional » in *Pouvoirs* n° 159, 2016, pp. 101-108

⁴⁸ Voir G. de Vergottini, « bicaméralisme parfait et propositions de réforme du Sénat italien » in *En hommage à Francis Délpérée : itinéraires d'un constitutionnaliste*, op. cit. p.367

⁴⁹ Voir B. Chantebout, "décentralisation et démocratie : l'anti-modèle français" in *Démocratie et libertés : tension, dialogue, confrontation* » *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008 p. 773

⁵⁰ Tiphaine Le Youcourt, « le Sénat républicain représentant des collectivités territoriales » in *Pouvoirs* n° 159, 2016, pp27-

40

⁵¹ Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016 op.cit.

La création du Haut Conseil à la place du Sénat reflète au fond un certain réflexe de centralisation. Le bicamérisme suppose un partage de compétences entre deux chambres. Le travail parlementaire est divisé, ce qui garantit un double examen, gage de la confrontation des idées. La suppression du Sénat prive les collectivités locales d'une véritable chambre législative pour les représenter au Parlement. Elles ne disposent que d'un organe chargé d'attributions consultatives dans le domaine de la décentralisation et le dernier mot revient à l'exécutif, ce qui prouve que la décentralisation est limitée. L'Etat ne consent pas à accueillir les élus locaux au même titre que les députés de la Nation pour exercer le pouvoir législatif. L'autonomie des collectivités locales menacerait-elle l'intégrité du territoire de l'Etat ? Il est difficile de donner une réponse catégorique tant la décentralisation se renforce à travers les différentes révisions constitutionnelles. Cependant les attributions assignées au Sénat dans ses différentes versions ne lui permettent pas de faire évoluer le Parlement ce qui rendrait sans doute solide son ancrage institutionnel. Négativement, le Sénat en tant qu'organe constitué constitue une déviation de l'Etat de droit démocratique.

II/ Le Sénat, un organe constitué déviant

Reconnaître constitutionnellement au président de la République, qui est à la tête d'un pouvoir constitué, la compétence exclusive et discrétionnaire de nommer la majorité des membres d'une chambre du Parlement qui incarne un autre pouvoir constitué, soulève, au-delà de la difficulté institutionnelle déjà évoquée, la remise en cause de principes fondamentaux proclamés dans la même Constitution. Le fait que la reconnaissance soit l'œuvre des parlementaires eux-mêmes⁵² sans qu'il soit possible de soumettre au fond le texte au Conseil constitutionnel qui opte pour une déclaration d'incompétence en matière de contrôle de constitutionnalité des lois portant révision de la Constitution renseigne sur les effets de la création d'une telle institution sur l'Etat de droit et la démocratie. Il faut admettre que l'échec de l'ancrage du Sénat résulte aussi d'une contradiction fondamentale : le statut assigné au Sénat morcelle la source du pouvoir dans l'Etat (A) et dessaisit le Parlement dans l'exercice du pouvoir constituant au profit du président de la République (B)

A) Le morcellement de la source de souveraineté

La Loi Constitutionnelle du 12 février 2007 créant de nouveau un Sénat au Sénégal affirme donc clairement que seul un tiers des membres sont élus au suffrage universel indirect et permet donc au président de la République de nommer les deux autres tiers. Il en résulte que la source du pouvoir ne réside plus exclusivement dans le peuple qui est concurrencé par le chef de l'exécutif. Formellement, le statut du Sénat consacre la coexistence déséquilibrée de deux sources du pouvoir (1) et, par conséquent, une expression différenciée de la volonté populaire (2)

1. La coexistence déséquilibrée de deux sources de souveraineté

⁵² Après avoir voté la loi constitutionnelle n° 2007- 06 du 12 février 2007 créant le Sénat, L'Assemblée nationale a constaté qu'elle n'avait pas prévu que le président du Sénat devait assurer la suppléance du chef de l'Etat en cas de démission, d'empêchement ou de décès d'où le vote d'une seconde loi constitutionnelle 2007- 26 du 25 mai 2007. Voir Centre de Recherche, d'Etude et de Documentation sur les Institutions et les Législations Africaines (CREDILA), op. cit. p. 230 et s.

Comment la seconde chambre dont la mission est d'exercer la souveraineté nationale peut-elle être composée majoritairement de membres non élus au suffrage universel ? L'existence du Sénat en soi remet en cause le principe d'unicité du titulaire de la souveraineté nationale. En effet, le président de la République reçoit compétence pour désigner plus de représentants chargés de siéger dans un organe législatif que le peuple lui-même.

Dans le régime constitutionnel sénégalais, il est affirmé que « *la souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté.*⁵³ »

Dans le Préambule de la Constitution, il est proclamé l'attachement du Sénégal à « *l'idéal de l'unité africaine* » et « *l'inaltérabilité de la souveraineté nationale qui s'exprime à travers des procédures et consultations transparentes et démocratiques.* »

Il arrive que la théorie de la représentation à laquelle adhère le constituant sénégalais soit présentée comme étant l'expression d'une conception du pouvoir et du droit qui permettrait de comprendre certaines normes du droit positif telles que « tout mandat impératif est nul » ou encore « la loi est votée par le Parlement ». Ainsi, les normes juridiques dériveraient de certaines constructions intellectuelles et le droit positif lui-même serait non pas le résultat de choix de valeur mais le produit d'une conception rationnelle du pouvoir⁵⁴.

C'est donc en principe le peuple c'est-à-dire l'universalité des citoyens qui détient la souveraineté. On peut alors se demander si le Sénat ne symbolise pas un « césarisme démocratique » sénégalais. Le pouvoir constituant accorde au Chef de l'Etat la prérogative de désigner directement des parlementaires chargés de voter la loi ou de modifier la Constitution. Pourquoi le président détient-il cette prérogative à l'exclusion de toutes les autres autorités ?

Au Sénégal, la Constitution accorde une place particulière au président de la République⁵⁵. En combinant les articles 38 et 42, il est possible de dégager les différentes facettes de la fonction présidentielle. Le constituant sénégalais s'inspirant de la Constitution française du 4 octobre 1958 détermine une fonction institutionnelle assignant au président un rôle de gardien de la Constitution, de garant à la fois de l'indépendance nationale et du fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Ce rôle est combiné explicitement à un autre qui est politique reconnaissant au président la responsabilité de la détermination de la politique de la nation et la *faculté de diriger un parti politique*. Le candidat élu président de la République reste donc dans l'arène politique et dans la mêlée tout en étant un arbitre du fonctionnement des institutions. C'est sans doute tout l'intérêt de se poser la question de savoir quand le président de la République nomme des sénateurs, agit-il au nom de l'Etat ou au nom de son parti politique ?

Au fond, l'analyse de l'institution sénatoriale sénégalaise renforce le mythe de la souveraineté nationale détenue par le peuple. D'abord si l'utilité même du concept de « souveraineté » est remise en cause par certains au motif qu'il entretient l'illusion de conférer une puissance illimitée de commandement au peuple ce qui en soi est contestable pour deux raisons.

⁵³ Article 3 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 op.cit. p. 197

⁵⁴ P. Brunet, « la représentation » in M.Troper, D. Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la Constitution*, tome 1, Dalloz, 2012, p.609

⁵⁵ A. Sall, « Quel régime politique pour le Sénégal ? » in *Nouvelles Annales Africaines- Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'UCAD*, n° 1, 2007, p.431

D'abord, l'exercice direct de la souveraineté par le peuple dépend de la volonté du président de la République et les attributions reconnues aux représentants du peuple sont limitées⁵⁶. Ensuite, une certaine interprétation développée notamment par le juge constitutionnel français a permis de placer des verrous dans les modalités d'exercice de la souveraineté nationale. C'est ainsi que seuls les représentants du peuple élus dans le cadre des institutions de la République sont habilités à participer à la souveraineté nationale. Dans la célèbre décision des 29-30 décembre 1976, *Assemblée européenne*, le juge constitutionnel français a admis que l'élection des députés européens au suffrage universel « n'a pour effet de créer ni une souveraineté ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale »⁵⁷.

Dans le schéma sénégalais, c'est la portée même du suffrage universel, qu'il soit direct ou indirect, qui est strictement limitée. La nomination peut, en effet, supplanter l'élection pour servir d'expression à la souveraineté nationale. Mais l'exercice ne risque-t-il pas d'être différencié ?

2. L'expression différenciée de la volonté populaire

Un examen de l'évolution constitutionnelle des démocraties libérales met en évidence un constat : la division du Parlement en deux chambres n'implique nullement le morcellement de la souveraineté⁵⁸. En effet, la structure bipartite de l'organe représentatif n'influe pas sur l'unité d'expression de la souveraineté nationale. Toutefois, le rôle assigné à chaque organe dans l'exercice de la volonté populaire peut être différent selon les Constitutions.

Le rôle d'une seconde chambre dans un Etat unitaire, affirme-t-on souvent, est de donner une expression plus exacte de l'opinion du pays dans la mesure où la « première chambre étant plus enthousiaste, plus emportée par les minorités issues du suffrage direct, ses tendances parfois trop impétueuses peuvent être freinées, ralenties par la seconde ».⁵⁹

Dans certains pays, une adaptation progressive de la seconde chambre a permis de délimiter son domaine d'intervention. En Angleterre, de profondes mutations ont affecté la Chambre Haute. Le débat était très houleux entre partisans et détracteurs du bicaméralisme. Selon ces derniers, la survivance de la Chambre Haute est inutile au double plan quantitatif et qualitatif. Les statistiques démontrent, en effet, que le nombre de projets issus de la chambre des Communes et amendés par les Lords reste très faible et la plupart des amendements sont formels, destinés à clarifier ou à simplement mettre de l'ordre dans les textes.

En revanche, selon les défenseurs de la Chambre haute, l'abolition de seconde chambre compromettrait l'efficacité du travail législatif et menacerait la démocratie. Ils considèrent que le véritable danger pour la liberté, c'est le Gouvernement de Cabinet qui renforce les pouvoirs de l'exécutif au détriment du Parlement parce que la majorité des Communes est

⁵⁶F. Luchaire, « La souveraineté », *RFDC*, n° 43, 2000 p.451

⁵⁷L. Favoreu, L. Philipe, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 3^e éd., Sirey, 1984, p.341.

⁵⁸J.-L. Herin, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien [coll. Clefs Politique], 2001, 158p.

⁵⁹Voir M. R. Ben Hammed, "les compétences des secondes Chambres" in Académie Internationale de Droit Constitutionnel, *Les secondes chambres parlementaires*, op. cit. p. 135

disciplinée et suit les orientations du Premier ministre. C'est ainsi que depuis 1999, un important projet de réforme évolutif⁶⁰ a été initié en vertu duquel, les Lords héréditaires, tout en conservant leurs titres toujours transmissibles, ont perdu pour eux et pour leurs descendants le droit de siéger et de voter, en raison de leurs titres.

Au Sénégal, le statut de la deuxième chambre soulève le problème de la cohérence du régime d'exercice de la souveraineté. Le droit parlementaire est autant politique que disciplinaire. Il correspond à une certaine logique de situation qui est celle d'une discussion commune entre plusieurs élus qui s'achève par une décision au terme d'une délibération⁶¹. La tradition parlementaire sénégalaise consacre l'existence de « groupes » dont l'objet est de développer des liens fondés sur des affinités politiques.

En effet, s'il est clairement affirmé que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par la voie de ses représentants ou par la voie du référendum », il n'est pas évident de déduire de cette disposition qu'elle consacre la règle selon laquelle seuls les représentants du peuple peuvent être regardés comme participant à l'exercice de la souveraineté.

Peut-on dire que c'est le peuple qui exerce la souveraineté par des « délégués » désignés par le président de la République ? Peut-on utiliser le terme de représentant pour un sénateur investi d'un mandat sur nomination du chef de l'exécutif ? De toutes les institutions, le Sénat est sans doute celui qui pâlit le plus le rayonnement constitutionnel du Sénégal. Il accorde au président de la République des pouvoirs inédits, en fait un concurrent du peuple dans la désignation des représentants de la Nation et le rend en définitive inséparable de la seconde chambre. Les sénateurs nommés peuvent se présenter comme des intermédiaires du président chargés de transmettre sa volonté. Le Chef de l'Etat entretient alors des relations ambiguës avec la Nation parce que s'il peut lui choisir des représentants nommés, l'élection cesse de devenir un acte fondamental de transmission du pouvoir. A défaut d'émaner intégralement des collectivités locales ou du suffrage universel, il sera difficile de justifier la compétence législative du Sénat. La représentation disproportionnée désarme la seconde chambre dans la procédure législative et ne milite pas en faveur d'un développement d'une conception sénatoriale du parlementarisme.

Les pouvoirs du Parlement sont partagés entre une Assemblée nationale élue et un Sénat majoritairement nommé. Le statut des parlementaires est différent ce qui aura une portée sur l'exercice du pouvoir constituant.

B) Le dessaisissement du Parlement dans l'exercice du pouvoir constituant

Traditionnellement, par une déviation, la décision de soumettre au référendum l'approbation de la loi constitutionnelle quel que soit l'organe initiateur revient exclusivement au président de la République ce qui peut être interprété comme un véritable veto (1) et la prérogative de nommer la majorité des sénateurs s'analyse implicitement en un quota réservé dans la composition du parlement constituant (2).

⁶⁰ Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit. p. 513 et s.

⁶¹ J.P. Camby, « le droit parlementaire, droit de la minorité » in *La République, Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, LGDJ, 2001, p. 419

1. La reconnaissance d'un veto présidentiel dans la procédure d'approbation de la loi constitutionnelle

La mise en œuvre du pouvoir de révision de la Constitution au Sénégal révèle une incohérence inacceptable dans un Etat qui reconnaît que le peuple est à la source du pouvoir. En effet, depuis 1963 le titre relatif à la révision de la Constitution contient une disposition jamais remise en cause malgré l'adoption, suite à la première alternance à la tête de l'Etat, d'une nouvelle Constitution selon laquelle, *certes l'initiative de la révision est partagée entre le président et les parlementaires mais les projets de loi et les propositions de loi de révision « ne sont pas présentés au référendum lorsque le président de la République décide de les soumettre à l'Assemblée nationale »*. Les rares modifications apportées visent principalement à prendre en considération le caractère monocaméral ou bicaméral du Parlement. En cas de révision de la Constitution votée par les députés sans son accord, le président peut s'opposer à la ratification populaire. Et comme l'approbation par le Congrès requiert une majorité qualifiée de trois cinquièmes que peuvent ne pas obtenir les députés, les propositions de lois constitutionnelles peuvent ne jamais aboutir. C'est dire que la compétence reconnue aux députés d'initier une révision de la constitution reste fictive. Il en est de même du peuple parce que l'initiative du référendum reconnue exclusivement au président de la République constitue un véritable veto. Si le pouvoir constituant appartient au peuple sénégalais, il doit être l'acteur principal de toute révision constitutionnelle, c'est ce qui fait de lui l'auteur de la Constitution. La Constitution française du 4 octobre 1958 qui inspire les rédacteurs de la Constitution sénégalaise soumet pourtant toutes les propositions de révision constitutionnelle au référendum et réserve l'hypothèse de la ratification par le Congrès aux seuls projets de révision émanant de l'exécutif.

Dans le préambule, le constituant sénégalais affirme pourtant son attachement à la séparation et à l'équilibre des pouvoirs conçus et exercés à travers des procédures démocratiques⁶². Il est aussi proclamé la volonté du Sénégal d'être « un Etat moderne qui fonctionne selon le jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition démocratique, et un Etat qui reconnaît cette opposition comme un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique ».

La reconnaissance du pouvoir de nomination au président de la République place tous les pouvoirs du Parlement entre les mains de la majorité soumise au Gouvernement et au Chef de l'Etat, réduit la place de l'opposition dans le Parlement, diminue son influence et limite son rôle.

Il est important de relever que dans les deux lois constitutionnelles portant création du Sénat, il est affirmé que le président de la République est suppléé par le président de l'Assemblée nationale en cas de démission, d'empêchement ou de décès. Toutefois, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, la suppléance est assurée par le président du Sénat⁶³. Le pouvoir de nomination reconnu au président révèle dans ce domaine une autre anomalie constitutionnelle. Faute d'émaner intégralement des collectivités locales ou du suffrage

⁶² Voir préambule de la Constitution du 22 janvier 2001 op.cit.p.196

⁶³ Article 2 de la Loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007 créant un Sénat, op. cit. p.231

universel, le Sénat permettra à un individu non élu par le peuple d'exercer même temporairement la fonction présidentielle.

En définitive, au Sénégal, les dispositions relatives à la procédure de révision de la Constitution rendent le président maître du contenu de la Constitution parce que le statut du Sénat lui accorde en plus de la prérogative décrite une influence réelle dans la composition du parlement constituant.

2. L'influence du président dans la composition du parlement constituant

Les pouvoirs reconnus au président la République en matière de révision qui limitaient anormalement les compétences des députés sont encore étendus. Alors que jusqu'ici, il pouvait empêcher une proposition de révision d'aboutir, la prérogative qui lui est reconnue de nommer discrétionnairement la majorité des membres de la seconde chambre lui permet d'exercer une influence directe sur le parlement constituant. Le président qui peut s'opposer au recours au peuple peut aussi détenir la clé du Congrès : la majorité à l'Assemblée nationale est de soixante-seize voix et la majorité des trois cinquièmes du Congrès est de cent cinquante. Les partis politiques, à supposer qu'ils détiennent la majorité simple à l'Assemblée nationale, ne peuvent prétendre au mieux qu'à trente-trois sénateurs soit cent neuf élus. Dans ces conditions, il faut qu'un parti dispose de quatre-vingt pour cent des membres de l'Assemblée nationale et de la totalité des élus du Sénat pour faire adopter une loi constitutionnelle. C'est pratiquement impossible dans une démocratie vigoureuse. Le président de la République concentre alors entre ses mains une influence décisive.

Le statut du Sénat fausse le mécanisme constitutionnel fondamental de l'exercice de la souveraineté par le peuple. D'abord, le président de la République, à qui le pouvoir de nomination confère une autorité sur les sénateurs, peut s'appuyer sur eux pour réviser la Constitution et remettre en cause certains principes de la République. Cette éventualité conforte la thèse des partisans d'un contrôle par le juge constitutionnel des lois portant révision de la Constitution⁶⁴. Ensuite, le statut de la seconde chambre permet d'envisager une hypothèse pour le moins insolite. Des sénateurs non élus ont la possibilité d'empêcher toute initiative de révision de la Constitution émanant des organes élus -président de la République et députés- d'aboutir. En effet, si la majorité des députés est pour une révision, soit soixante-seize députés, la ratification exige une majorité qualifiée de trois cinquièmes soit cent cinquante parlementaires ; il faudra alors, à supposer que le restant des députés soit contre la révision, l'adhésion de soixante-quatorze sénateurs. Or, seuls trente-cinq sénateurs sont élus et s'ils s'allient aux députés, on se trouve dans une situation où des élus du peuple ne pourront jamais faire prévaloir leur position face à des représentants nommés.

Et si une majorité des députés vote dans un premier temps un projet ou une proposition de révision, au moment de la ratification, la minorité à l'Assemblée en s'alliant avec les sénateurs nommés dispose du dernier mot.

⁶⁴ I.M. Fall, « note sous Décision 92/2005 du 18 janvier 2006 » in I.M. Fall (dir.) *Les Décisions et Avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, CREDILA, 2008 p.500

En conséquence, le Sénat au Sénégal permet à une majorité de représentants non élus de s'opposer à un président élu et à une majorité issue du suffrage universel direct.

En ne faisant pas du Sénat, un organe représentant la nation au même titre que l'Assemblée nationale, en ne lui donnant pas un pouvoir législatif et politique équivalent à la chambre des députés, le constituant sénégalais a mis en place une forme précaire de bicaméralisme. Le Gouvernement, assuré de l'appui de sa majorité à l'Assemblée nationale, n'est pas contraint de composer avec un Sénat démuné à ses yeux. L'Assemblée nationale qui n'est pas concurrencée reste indifférente à la présence ou à la disparition d'une seconde Chambre qui ne rivalise pas avec elle. Les collectivités locales elles-mêmes seront très peu portées à défendre vigoureusement le maintien d'un Sénat qui ne leur offre pas une véritable possibilité d'expression. La majorité des membres n'ont aucune expérience des mandats locaux et pourront difficilement comprendre les réalités locales ou jauger de la pertinence de l'application des lois sur le terrain. Dès lors, toute volonté de modifier le Sénat, de le supprimer ou de le restaurer revêt le sens d'une opération politique. Le peuple attend d'être convaincu de l'utilité du Sénat à la démocratie ou à l'état de droit et de sa compatibilité avec le régime constitutionnel sénégalais.

* *

*

L'instabilité d'une institution n'est pas négative en soi. Elle peut, en effet, être une source d'adaptation mais ce n'est pas encore le cas pour le Sénat au Sénégal. L'échec de son incorporation au dispositif institutionnel met en évidence l'idée selon laquelle la seconde chambre telle qu'elle a été conçue jusqu'ici, c'est-à-dire un simple levier institutionnel à la disposition du président de la République chargée d'accueillir des personnalités non investies sur les listes législatives, n'est pas acceptée. Le Sénat ne répond pas aux attentes du peuple et le rejet constitue une réponse.

Pourtant, le fait que le Sénat ne disparaisse pas définitivement prouve que le monocaméralisme présente des limites pour assurer les équilibres institutionnels liés à l'évolution de la structure de l'Etat.

Quand il reviendra, il sera opportun de revoir le statut constitutionnel du Sénat : être une réelle seconde chambre ou ne pas renaître.

