

LE SÉNAT AU SÉNÉGAL : UNE ATTRACTION SECONDAIRE ?

G. Hesseling¹

Introduction

« Tel Moïse sur le Sinaï, les rédacteurs de la Constitution sénégalaise reçurent de De Gaulle les tables de la loi. » Je tirais cette conclusion dans ma thèse sur la réception du droit constitutionnel français au Sénégal, publiée en 1982². Sur un point important toutefois, le modèle français ne fut pas aveuglément suivi : en 1960, lorsque le Sénégal accéda à l'indépendance, le pays opta pour un régime monocaméral, sans Sénat. Ce ne fut que près de 40 ans plus tard que le Sénégal mit en place un Sénat. Cette expérience fut très éphémère puisque le Sénat eut à peine deux années d'existence. En 2003 j'ai consacré un article à la fonction d'un Sénat, en particulier dans les pays africains relativement jeunes, aux raisons qui ont poussé le Sénégal à instituer en 1999 une assemblée de ce type et aux péripéties qu'elle a connues pendant sa courte existence.³ Toutefois, cinq ans après la suppression du Sénat en 2001, le président de la République, Abdoulaye Wade, décida de rétablir cette institution. Le présent article se veut une mise à jour depuis 2001. La première partie reprend dans ses grandes lignes mon article paru en 2003 et est donc consacrée principalement au premier Sénat. Dans la deuxième partie, j'analyse d'abord le contexte de la résurrection du Sénat : l'évolution politique et les multiples révisions constitutionnelles depuis l'accession au pouvoir d'Abdoulaye Wade. Ensuite, après une comparaison entre l'ancien et le nouveau Sénat, je termine mon article en m'interrogeant sur l'avenir, non seulement du Sénégal mais également d'autres pays africains.

Emergence et disparition du premier Sénat (1999-2001)

Le Sénat, une institution controversée

On peut distinguer trois traditions différentes relatives au Sénat. Dans la tradition britannique, le régime bicaméral repose sur une grande inégalité entre les deux chambres. Le rôle qui

¹ Le professeur Gerti Hesseling, de l'Université de Leiden (Pays-Bas) a mis un point final à la première version de cet article le 15 mars 2009, soit deux semaines avant sa disparition. Elle avait cependant demandé à Babacar Kanté, professeur à l'Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal), de le corriger et de le publier. Ce travail de correction et de mise à jour a été fait en hommage à sa mémoire.

² Une version adaptée de la thèse a été publiée en français sous le titre *Histoire politique du Sénégal*, Paris, Karthala, 1985, 437 p.

³ L'article est en néerlandais. Son titre en français est: Emergence et disparition du Sénat au Sénégal. La traduction a été faite par Catherine Miginiac.

revient à la Chambre haute est très limité. La tradition américaine montre une nette équivalence entre les deux chambres ; ce qui s'explique par la structure fédérale : le Sénat représente les États fédérés. La tradition française se situe entre les deux modèles précédents : le Sénat est à la fois une chambre de réflexion, comme dans le système britannique, et une représentation des collectivités locales correspondant à la logique américaine.

Au cours des années, de nombreuses études se sont penchées sur l'utilité éventuelle d'une « deuxième chambre » ou Sénat. Wheare mentionne les arguments suivants en faveur d'un Sénat : cette chambre donne une seconde opinion sur les projets et propositions de loi ; les sénateurs auraient une plus grande indépendance à l'égard des partis politiques que les membres de la représentation du peuple élus au suffrage direct, et ils représenteraient mieux les intérêts de la population rurale. En outre, dans certains pays, cette chambre assumerait également un rôle fonctionnel en tant qu'organe consultatif sur les questions économiques⁴.

Partout dans le monde, à l'exception des États qui ont une structure fédérale, le Sénat a régulièrement été l'objet de discussions et de critiques. Je citerai quelques points fréquemment avancés : le Sénat ne serait qu'une doublure coûteuse sans valeur ajoutée ; dans certains pays, le Sénat, du fait de sa composition particulière, est trop conservateur ; ses attributions étant souvent limitées, l'influence de cet organe serait négligeable et il serait facile de minorer impunément ses conseils. Ainsi, aux Pays-Bas, le grand constitutionnaliste néerlandais Thorbecke considérait la première Chambre comme étant « sans fondement et sans but⁵ » et, dans sa contribution au mémorial rédigé à l'occasion des 175 ans de la première Chambre, le constitutionnaliste néerlandais Lucas Prakke écrivait : « dans notre régime constitutionnel, la première Chambre est une attraction secondaire, un *sideshow*⁶. » Malgré ces critiques, les Pays-Bas ont toujours connu un système bicaméral. En France, peu après la fin de la deuxième guerre mondiale, en 1946, certaines voix se sont élevées en faveur de la suppression du Sénat. Le projet de Constitution n'obtint toutefois pas la majorité lors du référendum tenu en mai 1946. Quelques mois plus tard, en octobre, un deuxième projet de Constitution, prévoyant cette fois une Assemblée nationale et un Sénat, fut adopté par référendum. Plus tard, en 1969, De Gaulle allait essayer en vain de transformer le Sénat en une Chambre économique et sociale⁷.

En Afrique, lorsque la plupart des pays accédèrent à l'indépendance, ils choisirent un régime monocaméral. Dans ma thèse, j'écrivais à ce sujet :

« En premier lieu, on craignait que le Sénat favorise la division ethnique qui menaçait ainsi que le régionalisme que l'on craignait également. Compte tenu du contexte historique du Sénat en Europe et du souhait des Africains de supprimer les vieilles chefferies, il était logique de renoncer au Sénat. Le passage de l'État à la tribu peut se franchir aisément. En Europe, le Sénat a trouvé son origine dans les anciens États généraux, dans lesquels siégeaient trois états : la noblesse, le clergé et la bourgeoisie ; de la même manière, les principaux groupes ethniques d'un pays pouvaient être représentés dans un Sénat africain, ce qui était considéré comme une menace pour l'unité nationale (et pour l'intérêt personnel de certains hommes politiques, peut-être). Par ailleurs, un système monocaméral pouvait offrir une transparence et une efficacité plus grandes, ce qui, en plus du facteur coût, est important dans un pays en

⁴ K.C. Wheare, *Legislatures*, London, Oxford University Press, 1968, pp. 133 et s.

⁵ Citation reprise de Van der Pot-Donner, p. 462.

⁶ L. Prakke, *Van links naar rechts. De eerstz Kamer van 1887 tot 1917*, in A. Postma (ed), *Aan deze zijde van Binnenhof: gedenkboek ter gelegenheid van het 1975-jarig bestaan van de Eerste Kamer*, 's Gravenhage: SDU, 1990, p. 227.

⁷ M.-C. Bergères et D. Linotte, *La doctrine française et les institutions de la Vème République*, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts des Gegenwart*, 1975, p. 318.

développement. Compte tenu également du manque parfois aigu de cadres politiques, le choix d'un Parlement à chambre unique semblait évident⁸. »

Des anciennes colonies françaises, seule Madagascar, en 1960, choisit un régime bicaméral ; ce qu'elle défendit surtout en se référant à la « tradition malgache des notabilités » et au rôle important des provinces⁹. Parmi les autres anciennes colonies d'Afrique, le Nigeria et l'ancien Congo belge connurent également un régime bicaméral au début des années 60. Pendant une courte période (janvier 1964–décembre 1965), le Dahomey (l'actuel Bénin) eut lui aussi un régime bicaméral avec la Chambre de réflexion qui comprenait deux sections : un conseil des anciens et une section socioéconomique. La Chambre de réflexion avait une fonction consultative¹⁰.

En 1960 donc, le Sénégal décida de ne pas adopter un régime bicaméral. Avant d'examiner pourquoi il allait revenir (temporairement) sur cette décision 40 années plus tard, il convient d'abord de rappeler brièvement l'évolution politique et constitutionnelle entre 1960 et 2001 (date de la nouvelle Constitution).

Evolution politique et constitutionnelle 1960-2001

Le Sénégal en est maintenant à son troisième président, élu en l'an 2000. Le premier président, Léopold Sédar Senghor, fut élu en 1960 et se retira volontairement 20 ans plus tard en faveur de son Premier ministre, Abdou Diouf. Jusqu'en 1974, le Sénégal connut dans la pratique un régime à parti unique. En 1976, Senghor autorisa un régime multipartite limité : le nombre de partis autorisés par la Constitution fut fixé à trois. Ces trois partis étaient obligés d'adopter l'une des trois idéologies prévues par la loi (libéralisme, socialisme et communisme ou marxisme-léninisme). En 1981, peu après le début de son mandat, Abdou Diouf abrogea cette règle constitutionnelle exceptionnelle et ouvrit ainsi la voie à un régime multipartite ordinaire. Après cette date, le parti socialiste¹¹ continua de dominer la scène politique pendant encore 20 ans, comme il l'avait fait pendant les 20 années suivant l'accession à l'indépendance. Mais, par suite de la libre concurrence avec les nombreux nouveaux partis d'opposition, le parti socialiste perdit progressivement ses électeurs lors des scrutins suivants : le président fut réélu avec une majorité de voix de plus en plus serrée et la représentation des partis d'opposition à l'Assemblée nationale se diversifia et se renforça ; le principal parti d'opposition, le PDS (Parti démocratiques sénégalais), devint très populaire. En 2000, au bout de 40 années, le Parti socialiste perdit son pouvoir quasiment absolu : le chef de file du PDS, Abdoulaye Wade, battit le président en exercice, Abdou Diouf, au second tour de l'élection. Un an plus tard, une coalition composée de deux partis, dont le PDS, remporta également la majorité au Parlement, et le Parti socialiste régressa au rang de deuxième parti du Sénégal.

La première Constitution du Sénégal indépendant, qui date de 1960 et qui introduisait un régime parlementaire, fut remplacée en 1963 après une tentative de coup d'État. Depuis cette date, le Sénégal connaît un régime présidentiel. Le président était jusqu'en 2001 élu pour sept ans au suffrage universel direct à deux tours. En qualité de gardien de la Constitution, il dispose de vastes pouvoirs. Il a en particulier le droit de dissoudre le

⁸ Hesseling, op cit 1982, p. 169.

⁹ A. Ramangasoavina, Le Sénat et les récentes modifications apportées à la Constitution de la République malgache, *Revue Juridique et Politique d'Outre-mer*, 17,1, 1965, pp 130-137. ; C. Manjakavelo, Le Sénat malgache, octobre 1958 à septembre 1969, *Annales de l'Université de Madagascar, Droit*, 7, 89-271.1970.

¹⁰ Voir notamment J. Buchman, *L'Afrique noire indépendante*, Paris, LGDJ, 1962, et I.D. Duchacek, *Power maps, Comparative politics of Constitutions*, Santa Barbara/Oxford, ABC-CLIO, 1973.

¹¹ Le parti socialiste s'appelait jusqu'en 1976 l'Union progressiste sénégalaise et prit alors le nom de Parti socialiste (PS).

Parlement. Entre 1970 et 1980, le Sénégal connut un pouvoir exécutif bicéphale. Dans ce cas de figure, le président est « assisté » d'un gouvernement ayant à sa tête un Premier ministre. Les députés peuvent introduire des motions de censure. L'adoption d'une telle motion implique que le Premier ministre doit présenter la démission de l'ensemble du gouvernement au président. Ce régime est qualifié au Sénégal de « régime présidentiel déconcentré » et montre une certaine analogie avec le régime français (si ce n'est que le président sénégalais a des pouvoirs plus étendus que ceux de son homologue français). La fonction de Premier ministre fut rayée de la Constitution en 1980 et y fut réinscrite environ 10 ans plus tard, en 1991. C'est le président qui nomme le Premier ministre ; il peut également le révoquer. Le Premier ministre définit la politique gouvernementale sous le contrôle du président ; il est responsable sur ce point devant le Parlement, dont le gouvernement pouvait provoquer la dissolution en votant une motion de censure.

La Constitution de 1963 fut révisée maintes fois. La révision constitutionnelle du 2 mars 1998 permit notamment d'instituer le Sénat. La nouvelle Constitution, approuvée le 7 janvier 2001 par référendum, portait aussi, indirectement, sur le Sénat. Cet organe n'était plus mentionné dans la Constitution, ce qui entérinait sa suppression. En outre, la durée du mandat présidentiel fut ramenée à cinq années (il faut signaler toutefois que le président actuel, Abdoulaye Wade, élu sous la Constitution précédente, pouvait achever son septennat).

Un climat politique propice à l'avènement d'un Sénat

Le 31 décembre 1995, le président Abdou Diouf annonçait dans son message annuel à la nation son intention d'instituer un Sénat, présentée comme une mesure logique dans le cadre de la politique de régionalisation¹². À ce moment-là, l'Assemblée nationale examine effectivement six projets de loi qui visent à donner une plus grande autonomie aux collectivités locales. En 1972, le Sénégal, qui, selon la tradition française, connaissait depuis longtemps un régime très centralisé, avait prudemment engagé une politique de décentralisation. Le 5 février 1996, le Parlement vote ces lois, à l'issue de débats animés (et l'introduction de 309 amendements)¹³. Les collectivités locales, nouvellement créées ou modifiées, sont les suivantes : 103 communes (dont 60 villes et 43 communes d'arrondissement), 320 communautés rurales et 10 régions (auxquelles il faut ajouter d'autres depuis 2002). Elles disposent toutes d'organes élus auxquels sont transférés certains pouvoirs fixés par la loi.

Selon le président, le Sénat doit, dans la ligne de cette décentralisation, veiller à ce que les intérêts des collectivités locales soient également représentés au niveau central. Il charge son conseiller juridique, le professeur de droit constitutionnel Seydou Madani Sy, d'effectuer une étude comparée sur le Sénat en Europe. Après s'être rendu au Sénat de Pologne et de France, le professeur Sy émet un avis en faveur du modèle polonais : un Sénat aux pouvoirs limités qui respecte la prépondérance de l'Assemblée nationale dans le processus législatif. Le « Projet de loi portant révision de la Constitution et relatif à la création d'un Sénat », fondé sur cette idée, est débattu le 13 février 1998 à l'Assemblée nationale¹⁴. Pendant les débats, les

¹² « Le moment me semble venu d'ajouter à la régionalisation, l'institution d'un Sénat qui, avec l'Assemblée nationale, constituerait le Parlement de la République et assurerait la représentation des collectivités territoriales au sein du pouvoir législatif. » (*Le Soleil*, 29-1-1996.)

¹³ Il s'agit des lois suivantes : Loi portant code des collectivités locales, loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, loi modifiant le code électoral, loi organique relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et de certaines fonctions, loi fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, loi modifiant la loi n° 72-02 relative à l'organisation de l'administration territoriale.

¹⁴ Par la même occasion, le nombre des membres de l'Assemblée nationale passe de 120 à 140.

membres des partis d'opposition posent certes quelques questions critiques sur l'opportunité d'un Sénat en période de crise économique et sociale, mais le projet de loi est finalement adopté à la majorité des trois cinquièmes, exigée pour une révision constitutionnelle¹⁵. Un certain nombre de députés de l'opposition essaient encore de mettre des bâtons dans les roues du pouvoir exécutif en soumettant au Conseil constitutionnel un projet de loi joint au remaniement de la Constitution, relatif à la modification de la loi électorale, lui demandant de déclarer ce projet anticonstitutionnel. Toutefois le Conseil constitutionnel ne voit pas de motif pour se prononcer dans le sens de la requête¹⁶. La voie vers l'institution d'un Sénat est donc ouverte.

Mais il reste à savoir si à l'époque le Sénat pouvait compter sur un appui populaire suffisant. Bien que les études sur le Sénat ne soient pas nombreuses¹⁷, il ressort clairement d'entretiens conduits au Sénégal avec des experts et des personnes concernées, ainsi que de réactions de la presse locale, qu'un fort courant de l'opinion publique fut opposé au Sénat. Deux arguments sont régulièrement avancés : le climat politique et la crise économique. On dit aussi que le président avait cédé sous la pression de la communauté internationale des bailleurs de fonds.

Cet article n'offre pas le cadre approprié pour étudier le climat politique qui régnait au Sénégal dans les années 90. De nombreux ouvrages et articles ont été rédigés à ce sujet¹⁸. Je me limiterai donc ici à un bref exposé qui permettra de comprendre que la confiance de la population sénégalaise dans la politique du président de la République et du Parti socialiste alors au pouvoir était fortement entamée à l'époque.

Après les élections présidentielle et parlementaires de 1988, qui avaient donné lieu aux affrontements les plus violents de l'histoire récente du Sénégal, Abdou Diouf essaya avant tout de rétablir la confiance dans le système électoral, et ensuite d'écraser le principal parti d'opposition. Il en découla une nouvelle loi électorale qui, après de nombreux débats animés avec tous les partis de l'opposition, fut introduite en 1992, et qui contenait effectivement les conditions nécessaires pour des élections honnêtes et transparentes¹⁹. En outre, on créa l'Observatoire national des élections qui allait désormais être chargé de surveiller le

¹⁵ Il faut souligner que le PS disposait alors d'une «majorité mécanique» de 84 députés sur 120, qui votait systématiquement tous les projets de lois du gouvernement et n'avait pas vraiment besoin des voix des députés de l'opposition.

¹⁶ Les 16 députés (surtout des membres du principal parti d'opposition, le PDS) étaient d'avis que la nomination d'un certain nombre de sénateurs par le président est contraire à la Constitution. Pour le texte intégral de la décision du Conseil constitutionnel, voir *Le Soleil* du 1-3-1996.

¹⁷ P. M. Sy, *Le bicaméralisme au Sénégal* (à paraître). I. M Fall, qui analyse l'évolution constitutionnelle de la veille de l'indépendance aux élections de 2007, ne fait que quelques allusions au Sénat (pp 58, 93 et 167) sans toutefois le traiter systématiquement, voir *Evolution constitutionnelle du Sénégal, De la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA/CREPOS, 2007, 181 p.

¹⁸ L. Beck, *Senegal's patrimonial democracy : Incremental reform and the obstacles to the consolidation of democracy*, *Canadian Journal of African Studies*, 1997, ,p 1-31; C. Coulon, *Sénégal: the development and fragility of semi democracy*, in L. Diamond, J.J. Linz, S.M. Lipset (eds), *Politics in developing countries. Comparing experiences with democracy*, Boulder/ London, Lynner, 1995, pp 493-530. ; C. Coulon, *La tradition démocratique au Sénégal: histoire d'un mythe*, *Studia Africana* 1999, n° 10, pp 69-83. ; M.C. Diop (ed), *Sénégal: Essays in Statecraft*, Dakar, CODESRIA, 1993 ; M.C. Diop, *Sénégal: pourquoi la refondation de l'Etat?* *Studia Africana -1999*, n° 10, pp105-111. ; M.C. Diop et M. Diouf, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karhala, 1990 ; A.S. Patterson, *A reappraisal of democracy in civil society : evidence from rural Sénégal*, *The Journal of Modern Africa Studies*, 1998, 36, 3, pp 423-441 ; R. Vengroff et L. Creevey, *Sénégal: the evolution of a quasi democracy*, in J. F Clark et D. E. Gardiner (eds), *Political reform in francophone Africa*, Boulder, Colo, Westview Press, 1997, pp 204-222. R. Vengroff et M. Magala, *Democratic reform, transition and consolidation: evidence from Sénégal's 2000 presidential election*, in *The Journal of Modern African Studies*, 2001, pp 129-162. L. Villalón, *Generational changes, political stagnation and the evolving dynamics of religion and politics in Sénégal*, *Africa Today*,-1999, 46, pp 129-148..

¹⁹ Une amélioration importante de la nouvelle loi électorale réside dans l'obligation d'utiliser un isolement.

déroulement des élections²⁰. Enfin, dans une tentative de « rétablissement du consensus national », le PDS fut invité en 1991 à participer au gouvernement. Abdoulaye Wade, chef de file du PDS, accepta effectivement un poste de ministre auquel il renonça en 1993 avant les élections, pour revenir au gouvernement en 1995.

Les tentatives d'Abdou Diouf visant à regagner la confiance de la population restèrent toutefois sans succès. Elles étaient considérées comme « une manipulation constante des règles du jeu politique par le PS²¹ ». Cet échec se refléta notamment dans les scrutins. Alors qu'Abdou Diouf avait encore remporté 83 % des suffrages exprimés à l'élection présidentielle de 1983, ce chiffre tomba à 58,4 %, en février 1993, et son parti, le PS, dut se contenter de 56,6 % des voix aux élections parlementaires tenues en mai de la même année. Par ailleurs la participation aux élections de 1993 fut plus faible que jamais (respectivement 51,1 % et 40 %). Certes, lors des élections municipales de 1996, le PS améliora quelque peu son score (66,3 %), parce que la population rurale a généralement tendance à voter pour le pouvoir en place ; mais, après les élections parlementaires de 1998 où il fit un score de 50,4 %, le PS pouvait tout juste s'appuyer sur la majorité au Parlement.

Le nombre croissant d'électeurs qui ne s'inscrivent pas sur les listes électorales et qui ne vont pas voter montre que la confiance dans le régime démocratique est considérablement sapée. L'instauration d'un Sénat ne peut pas y changer grand-chose. Au contraire, on pense que le Sénat a été mis en place pour fournir de nouveaux emplois bien rémunérés aux cadres du PS qui ont perdu leur siège de député à la suite des mauvais résultats aux élections. Dans ce pays qui se caractérise tout de même par le clientélisme, l'instauration du Sénat est considérée comme une tentative d'Abdou Diouf visant à étendre encore davantage sa coterie politique : « Le PS conçoit cette assemblée plus pour régler ses problèmes internes que pour promouvoir la démocratie²² ». Dans la presse apparaissent des expressions du genre « l'institution de trop », « une sinécure pour retraités publics », « un tremplin politique ». Il ressort d'entretiens que j'ai eus en mars 2002 avec d'anciens sénateurs que le président, après les élections parlementaires désastreuses de 1998, fit miroiter un siège de sénateur à des membres du parti (divers anciens sénateurs m'ont déclaré littéralement que le président les avait appelés après les élections pour leur dire : « Attends le Sénat ! »).

Dans les villes surtout, de très nombreux jeunes sans formation et sans travail, mais aussi des écoliers et des étudiants sans grande perspective d'emploi, se retournent alors contre les hommes politiques établis. Cette tendance se confirme en 1995, lorsqu'on annonce à de nombreux jeunes diplômés de l'École Normale Supérieure, qui forme les enseignants des lycées et collèges et normalement obtiennent presque automatiquement un emploi dans la fonction publique, qu'aucun poste n'est disponible pour eux cette année-là, faute de moyens financiers. Lorsqu'il apparaît qu'il y a bel et bien de l'argent pour 60 nouveaux sénateurs dotés de salaires élevés pour les normes sénégalaises, d'une voiture de service et de confortables indemnités, la nouvelle passe mal²³.

On dit, sans le reprocher ouvertement à Abdou Diouf, que sa politique de décentralisation, dont le Sénat est le prolongement, n'est pas une réponse aux besoins du pays, mais un fléchissement devant les souhaits de la communauté internationale de bailleurs de fonds. Il est indéniable en tout cas que de nombreux donateurs, dont la Banque mondiale,

²⁰ Ould Ahmed Salem, Gouvernance électorale et invention de la neutralité : l'Observatoire National des Elections (ONEL) au Sénégal, (sous presse).

²¹ Villalón, op cit , p. 132.

²² *L'Info* du 29-11-1998

²³ Voir la Loi 98-44 du 10 octobre 1998 relative aux indemnités des sénateurs. Le salaire des sénateurs est identique à celui des membres de l'Assemblée nationale, ce qui, en 1998, revenait à un minimum de 600 000 FCFA et à un maximum de 900 000 FCFA par mois (soit entre environ 1 000 et 1 350 euros). Le total des frais annuels du Sénat était estimé à un minimum d'un milliard de FCFA.

voient dans la décentralisation le moyen par excellence de parvenir à la « bonne gouvernance » et en font plus ou moins une condition à leur appui financier²⁴.

Lorsque, fin 1998, les préparatifs des premières élections sénatoriales commencent, il émane une certaine méfiance des milieux politiques, tandis que la grande majorité de la population sénégalaise montre au mieux un manque d'intérêt, et en général une totale ignorance à l'égard de cette nouvelle institution qui a pourtant pour mission principale de défendre ses intérêts.

La brève existence du premier Sénat au Sénégal

Un grand nombre de lois sont adoptées au cours de l'année 1998, qui fixent les divers règlements relatifs au Sénat et aux élections sénatoriales.

Le Sénat se composera de 60 membres dont 45 seront élus par les « grands électeurs » et trois par les Sénégalais résidant à l'étranger. Les 12 autres sénateurs seront nommés par le président de la République. En plus des conditions habituelles régissant l'éligibilité, les sénateurs doivent respecter un âge minimum, à savoir 35 ans. Ils sont élus pour cinq ans, ce qui correspond à la durée du mandat de député.

Des 45 sénateurs élus, la moitié est choisie à la représentation proportionnelle et l'autre moitié suivant le scrutin majoritaire. La loi fixe une clé de répartition pour les dix régions. Il en résulte que sept sièges sont à pourvoir dans la région de Dakar, cinq dans les régions des deux autres grandes villes, Kaolack et Thiès, et quatre dans les autres régions²⁵. Chacune des dix régions possède un collège électoral dans lequel siègent des membres de l'Assemblée nationale, du conseil régional, des conseils municipaux (tant dans les villes que dans les communes d'arrondissement) et des communautés rurales. Ils constituent un total de presque 13 000 grands électeurs. Un bureau de vote est ouvert dans chacun des 30 départements.

Un collège électoral est également mis en place pour les trois sénateurs élus au nom des Sénégalais résidant à l'étranger. Il se compose de 75 membres du Conseil supérieur des Sénégalais de l'étranger. Ce collège électoral est invité à se rendre à Dakar le jour du scrutin, où un bureau de vote est ouvert au ministère chargé des Sénégalais de l'étranger. Les trois sénateurs sont élus par ce collège à la représentation proportionnelle.

La date des premières élections sénatoriales ayant été fixée (24 janvier 1999), les partis d'opposition commencent à bouger dans la capitale, Dakar. Ils se rassemblent plusieurs fois, notamment à l'invitation d'Abdoulaye Wade, le chef de file du PDS, pour essayer d'adopter une position commune à l'égard des élections sénatoriales. Puis il apparaît que l'opposition ne s'intéresse absolument pas à ces élections et qu'elle porte déjà son attention sur l'élection présidentielle prévue pour 2000. Il en résulte que presque tous les partis d'opposition, y compris le principal, le PDS, décident de boycotter les élections sénatoriales. Deux partis d'opposition seulement décident d'y participer, regroupés dans une coalition²⁶. Les principaux arguments en faveur du boycottage sont les suivants : on ne se fait aucune illusion sur les résultats du vote (plus de 12 000 des 13 000 membres du collège électoral appartiennent au PS), et surtout on veut rassembler toutes les forces pour battre Abdou Diouf

²⁴ M. Goby, Interaction entre les systèmes d'aide et la décentralisation au Sahel en Afrique sub-saharienne : Sénégal, Paris, OCDE/Club du Sahel, 1998. L'auteur mentionne un montant de plus de 128 milliards de FCFA destiné à soutenir le programme de décentralisation du Sénégal pendant cinq ans.

²⁵ Si un nombre impair de sénateurs est élu dans une région, la moitié d'entre eux plus un sont élus à la représentation proportionnelle.

²⁶ And Jëf/PADS et PIT constituent ensemble une coalition appelée And-Fippu. Les deux partis (And Jëf/Parti africain pour la démocratie et le socialisme et le Parti de l'indépendance et du travail) se situent eux-mêmes à gauche et se qualifient de progressistes.

en 2000. Les citations suivantes de la presse en témoignent : « Tout, aujourd'hui, doit être mis en liaison avec l'élection présidentielle » et « Il faut combattre le Parti socialiste sur tous les terrains pour le développement de la démocratie au Sénégal en vue de l'alternance en l'an 2000²⁷. »

Même les partis qui décident de participer aux élections reconnaissent que celles-ci « ne sont pas un moment important dans la dynamique de chasser le PS et son candidat de l'an 2000. Ces sénatoriales sont une parenthèse dans la marche vers la présidentielle²⁸. »

En outre, les partis d'opposition qui boycottent les sénatoriales reprochent aux autres partis de participer aux élections : « Nous avons tous dénoncé vigoureusement la création d'un Sénat, en disant qu'il était onéreux, alors qu'il y en a qui meurent de faim dans ce pays. Voilà que des gens vont boire la soupe dans laquelle ils ont craché il n'y a pas longtemps. C'est incroyable²⁹. »

C'est dans ce climat de rejet et d'indifférence que s'ouvre la campagne électorale en janvier 1999, « sans tambour ni trompette³⁰ » pour reprendre les termes du quotidien *Le Soleil*. Le Parti socialiste envoie quelques dignitaires en tournée et exhorte les membres locaux du PS à mener campagne dans leur propre circonscription. Les députés membres du PDS se rendent dans les dix régions pour expliquer la décision de boycotter ces élections ; en fait, seule la coalition And-Fippu mène campagne, sans cesser de faire remarquer que « le non-boycott ne signifie pas la reconnaissance des institutions, mais il faut saisir toutes les opportunités pour combattre et isoler le PS³¹. »

Comme on s'y attendait, le résultat du scrutin, qui selon l'Observatoire national des élections (ONEL) s'est déroulé partout dans le respect des règles, est sans surprise : les 48 sénateurs élus (45 par les collectivités locales et trois au nom des Sénégalais de l'étranger) appartiennent tous au Parti socialiste (l'opposition ne remporte aucun siège, le siège restant étant attribué au parti ayant la plus forte moyenne)³². Il s'agit maintenant de savoir qui seront les 12 sénateurs nommés par le président. Après la circulation dans la presse d'une liste ne comptant pas moins de 600 noms de candidats éventuels, Abdou Diouf fait connaître son choix, le 14 février 1999³³. Outre quelques anciens ministres, anciens ambassadeurs et des candidats du PS battus aux élections législatives, le président nomme encore deux membres de partis d'opposition, dont Majhmout Diop, le chef de file âgé d'un parti d'obédience communiste, le PAI³⁴. Un débat éclate dans la presse sur la personne qui sera nommée à la présidence du Sénat. Sur le papier, le président du Sénat occupe la troisième place dans la hiérarchie constitutionnelle : c'est lui qui remplace le président de la République en cas d'empêchement de celui-ci et du président de l'Assemblée nationale. Deux candidats sont mentionnés : le maire de Dakar et le président du conseil régional de Kaolack. Le choix se fixe finalement sur ce dernier parce qu'on ne juge pas souhaitable de cumuler les fonctions de maire et de président du Sénat. D'ailleurs, la nomination d'Abdoulaye Diack, un vieux routier du Parti socialiste, est qualifiée par la presse de « liquidation politique³⁵ ».

²⁷ Dans respectivement *Le Soleil* du 27-11-1998 et *Walfadjri* du 27-11-1998.

²⁸ *Le Soleil* du 27-11-1998.

²⁹ *Walfadjri* du 27-11-1998.

³⁰ *Le Soleil* des 16-17 janvier 1999.

³¹ *Le Soleil* des 16-17 janvier 1999.

³² Voir le rapport final de l'ONEL, « *Élections sénatoriales du 24 janvier 1999* », Dakar, 28 février 1999. Bien que l'ONEL s'exprime favorablement sur le déroulement des sélections, ce rapport contient un certain nombre de critiques sur les conditions dans lesquelles l'ONEL a dû exercer ses fonctions : on l'a fait intervenir trop tard, il manquait de moyens financiers et ne pouvait envoyer lui-même de représentants dans les bureaux de vote.

³³ Décret n° 99-105 portant nominations des sénateurs.

³⁴ Parti africain de l'indépendance. Banni par Senghor, Majhmout Diop demeura hors du Sénégal pendant des années, mais il rentra, gracié, en 1976 ; le PAI fut alors un des trois partis autorisés par la Constitution.

³⁵ *Sud Quotidien* du 16-2-1999 : « Une liquidation politique qui se couvre du manteau de la consécration de plusieurs années de militantisme ». Cette qualification s'explique par le fait qu'Abdoulaye Diack, à la suite de sa

Le 16 février 1999, le Sénat se réunit pour la première fois. Ne disposant pas de salle de réunion propre, il fut hébergé dans le bâtiment de l'Assemblée nationale. Au cours des semaines suivantes, les sénateurs établirent un règlement intérieur, nommèrent les vice-présidents, les secrétaires et les commissions, et purent attaquer le travail proprement dit.

Le Sénat fonctionna pendant deux ans. Après la session extraordinaire de février 1999, deux sessions ordinaires de chacune trois mois se tinrent encore au cours de la même année. Deux sessions de trois mois furent également tenues en 2000.

Je l'ai déjà mentionné : le Sénégal a clairement opté pour un Sénat tenant un rôle subalterne par rapport à l'Assemblée nationale et doté de pouvoirs assez limités.

Comme dans tout régime bicaméral, le Sénat sénégalais a également des pouvoirs législatifs. En premier lieu, le Sénat a le droit d'initiative. En outre, ce collège doit se pencher sur les projets et propositions de loi approuvés par l'Assemblée nationale. Il doit se prononcer dans un délai de cinq jours (en cas d'urgence, dans un délai de sept jours). Lorsque le projet ou la proposition de loi est accepté tel quel, le président du Sénat envoie le texte de la loi au président de la République pour que celui-ci procède à sa promulgation. Lorsque le Sénat n'est pas d'accord avec le texte adopté par l'Assemblée nationale, ou avec des parties de celui-ci, le projet est alors renvoyé à l'Assemblée nationale qui vote le texte définitif et l'envoie sans attendre au président de la République aux fins de promulgation. Autrement dit, contrairement à de nombreux pays, le Sénégal ne pratique pas la « navette », et l'Assemblée nationale a toujours le dernier mot. Cette procédure s'applique également au budget. En outre, le Sénat peut adresser des questions orales et écrites aux membres du gouvernement, mais ne peut pas prononcer de motion de censure. Le Sénat ne peut donc pas être dissous par le gouvernement ni par le président de la République.

Étant donné que, un an après la suppression du Sénat, les procès-verbaux des séances n'étaient plus disponibles (une recherche intensive effectuée en mars 2002 dans différents bâtiments et auprès de diverses personnes et instances se révéla infructueuse), il faut recourir aux rares informations données par les quotidiens pour se forger une idée des activités du Sénat en 1999 et en 2000. On retire de cette lecture l'impression que le Sénat, du moins en 1999, a toujours approuvé sans difficulté les projets de loi adoptés par l'Assemblée nationale, et qu'il a rarement fait usage de son droit de question³⁶.

Pendant la seconde année d'existence du Sénat, le Sénégal est frappé par un tremblement de terre politique qui entraînera une mobilité politique jusqu'au sein du Sénat et qui finalement scellera son sort. Le 19 mars 2000, Abdou Diouf est battu au second tour de l'élection présidentielle par son « éternel » opposant, Abdoulaye Wade. À partir de ce moment, le Parti socialiste, défait, est confronté à une forte hémorragie de membres. Comme on dit en termes imagés au Sénégal, où l'élevage nomade se pratique toujours : de nombreux membres du PS pratiquent la transhumance, c'est-à-dire qu'ils vont à la recherche des prés herbeux du parti qui est maintenant au pouvoir, le PDS. Un certain nombre de sénateurs comprennent rapidement qu'ils n'ont plus trop de faveurs à attendre du vieux PS et ils rejoignent le PDS. Parmi eux figure le président du Sénat, Abdoulaye Diack, qui, au bout de 40 ans, échange sa carte du PS contre celle du parti du nouveau vainqueur. La mise en place d'un groupe parlementaire au Sénat exigeant au minimum six sénateurs du même parti, le Sénat n'avait qu'un groupe socialiste. En août 2000, six sénateurs étant passés au PDS, il est

nomination, doit abandonner sa fonction de premier questeur du Parti socialiste. De par cette fonction, il gère la caisse du parti, ce qui lui confère un pouvoir considérable dans un système de partis dominés par le clientélisme. D'autres sénateurs se voient également affubler de qualificatifs dénigrants de la part de la presse : « la grande résurrection de LFD », « MAB, qu'on avait littéralement oublié », « MNL, éternellement sevrée de récompense », etc.

³⁶ En juin 1999, le Sénat pose des questions orales au ministre de la communication sur l'approbation éventuelle de la télévision commerciale et sur le caractère indésirable d'une série mexicaine à la télévision. D'autres extraits de journaux mentionnent simplement que le Sénat a approuvé tel ou tel projet de loi.

possible de mettre en place un groupe libéral. Il s'agit alors de la dernière activité digne d'être mentionnée du Sénat. Lorsque, en décembre 2000, le Sénat adopte le projet de loi de finances pour 2001 avec une seule voix d'abstention, les sénateurs savent que ce sera là leur dernier acte législatif. Abdoulaye Wade a en effet tenu sa promesse électorale consistant à supprimer le Sénat dès qu'il serait élu : le projet de révision de la Constitution est prêt à être soumis au peuple. Comme on s'y attendait, la nouvelle Constitution est approuvée par voie référendaire le 7 janvier 2001, et le premier Sénat cesse d'exister deux ans à peine après sa mise en place³⁷.

Bilan provisoire du premier Sénat sénégalais

Il est clair que le premier Sénat a vu le jour sous une mauvaise étoile. Les éventuels arguments d'ordre constitutionnel en faveur d'un régime bicaméral furent éclipsés par des considérations politiques. Le président Abdou Diouf, qui voyait se réduire comme peau de chagrin le nombre de ses partisans, espérait avoir trouvé dans le Sénat un moyen de renverser le cours des choses. Au lieu de juger le Sénat à ses éventuels mérites d'ordre constitutionnel, l'opposition, elle aussi, vit en lui principalement un symbole du Parti socialiste, alors au pouvoir, et du président en exercice. La réclamation de la suppression du Sénat marqua ainsi le début de la campagne électorale qui avait officiellement commencé lors de l'installation du Sénat. Celui-ci ne pouvait donc pas survivre à l'arrivée d'un nouveau président issu des rangs de l'opposition.

Il paraît donc tentant, à l'instar de l'opposition, de dénigrer la courte existence du Sénat au Sénégal en le présentant comme un incident politique, une parenthèse sur la voie de l'élection présidentielle. Cette conclusion serait toutefois trop facile, et ce pour deux raisons. En premier lieu, la mise en place du Sénat au Sénégal eut lieu dans une période où le monde entier montrait un regain d'intérêt pour le régime bicaméral. En second lieu, le président actuel du Sénégal, malgré ses vives critiques sur le « Sénat d'Abdou Diouf », ne tarda pas à dire qu'il projetait de réintroduire un jour, sous une forme ou l'autre, le régime bicaméral.³⁸

La Constitution sur le chantier sous Abdoulaye Wade

La réintroduction du Sénat s'inscrivait dans un mouvement d'un grand nombre de modifications constitutionnelles qui changeait profondément la charpente institutionnelle de la République du Sénégal.

Le Sénégal a connu depuis 1959 quatre constitutions (1959, 1960, 1963 et 2001). Avant l'adoption de la constitution de 2001, celle du 7 mars 1963 avait subi vingt révisions. La nouvelle constitution adoptée par référendum le 7 janvier 2001, introduisit quelques changements et innovations. Elle permet au président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale (sous l'ancienne constitution une motion de censure contre le gouvernement était nécessaire), elle élargit les prérogatives du Premier ministre, supprime le Sénat et le Conseil économique et social et réduit le mandat du président de sept à cinq ans. En outre, elle garantit aux partis politiques le droit de s'opposer à la politique du gouvernement et introduit une disposition à propos du droit des femmes. Mais depuis 2001, la quatrième constitution a subi en quelques années un grand nombre de réformes. Lorsque, en décembre 2007, Assane Thiam publia dans la revue *Politique africaine* un article sous le

³⁷ Par la même occasion, le Conseil économique et social est également supprimé. Le 6 février 2002, l'Assemblée nationale vote quelques lois et articles de loi se référant au Sénat : Lois relatives à l'élection des sénateurs, loi portant abrogation de certains articles du Code électoral.

³⁸ La suppression du Sénat était à la fois une promesse électorale faite par l'opposant Wade au peuple sénégalais et une revendication formulée dans le programme du Pôle de Gauche et de la CA (devenu FAL au second tour de la présidentielle de 2000) qui l'ont porté au pouvoir. Mais Me Wade lui-même est partisan du Sénat qui figurait déjà dans le programme fondamental de PDS de 1976.

titre révélateur « Une constitution ça se révisé », accusant les révisions constitutionnelles itératives sous le régime d'Abdoulaye Wade, il comptait déjà sept amendements. Un an plus tard, le compteur enregistra au moins douze³⁹. On est donc enclin à partager l'avis d'Ismaila Madior Fall quand il écrit : « Le constituant tourne en rond, avec un mouvement de va-et-vient incessant entre des institutions qu'on instaure, supprime et restaure, sans que la logique qui sous-tend ce mouvement soit toujours motivée par des préoccupations de rationalité démocratique. »⁴⁰

Selon l'article 103 de la Constitution, celle-ci peut être révisée par référendum ou par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis : « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et aux députés. Le Premier Ministre peut proposer au Président de la République une révision de la Constitution. Le projet ou proposition de révision de la Constitution est adopté par les assemblées selon la procédure de l'article 71. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet ou la proposition n'est pas présenté au référendum lorsque le Président décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès. Dans ce cas, le projet ou la proposition n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes (3/5) des suffrages exprimés ».

La résurrection du Sénat

Quant au Sénat, Abdoulaye Wade joignit le geste à la parole en mars 2006, lorsqu'il présenta au Conseil des ministres un projet de loi portant création d'un Sénat⁴¹. L'année suivante, fut marquée par des élections (présidentielle, législatives et sénatoriales), mais dans le contexte de cet article, l'on pourrait également la caractériser comme *l'année du Sénat* : l'année pendant laquelle les lois et règlements relatifs au Sénat furent promulgués et le Sénat fut effectivement réinstallé. Au début de l'année, le 13 janvier 2007, l'Assemblée Nationale adopta ce projet de loi et le 12 février la loi constitutionnelle portant création du Sénat fut promulguée⁴². Une autre loi constitutionnelle, adoptée en mai, introduisit une petite révolution dans l'ordre de préséance des personnalités de l'Etat : désormais ce sera le président du Sénat qui remplace le président de la République en cas de démission, d'empêchement ou de décès⁴³. Par conséquent, le président de la Chambre haute est de facto le dauphin constitutionnel du chef de l'Etat (au lieu du président de l'Assemblée Nationale). Parmi les 100 nouveaux sénateurs, seulement 35 sont élus et ces élections eurent lieu le 5 Août. Le 19 août, le Conseil constitutionnel annonça les résultats qui marquèrent une victoire absolue du parti au pouvoir : 34 des nouveaux sénateurs étant membres du PDS, parmi lesquelles quatre femmes.⁴⁴ Un mois plus tard, le 20 septembre, le président de la République procéda à la nomination des 60 autres sénateurs. En nommant 36 femmes, Abdoulaye Wade anticipa sur une révision constitutionnelle adoptée en novembre de la même année prévoyant que la loi favorise l'accès égal des femmes et des hommes aux mandats et fonctions.⁴⁵ Enfin, le 26 septembre le nouveau Sénat fut officiellement installé et le 3 octobre, 99 sur 100 sénateurs

³⁹ Selon Sud Quotidien du 17 novembre 2008 « Abdoulaye Wade a, unilatéralement modifié, en huit ans 14 fois la Constitution. »

⁴⁰ I. M Fall, op cit, p 150.

⁴¹ Communiqué du Conseil des ministres du 16 mars 2006 disponible à l'adresse : http://www.gouv.sn/conseils_ministres/cdm_detail.cfm?numero=381

⁴² Loi constitutionnelle no. 2007-06 du 12 février 2007 créant un Sénat.

⁴³ Loi constitutionnelle no. 2007-26 du 25 mai 2007 relative au Sénat.

⁴⁴ La majorité de partis d'opposition avaient boycotté les élections sénatoriales (ainsi que les élections législatives en juin). Parmi les cinq groupes d'opposition participant aux élections, seulement And-Jëff, Parti Africain pour la démocratie et le Socialisme (AJ/PADS) remporta un siège au Sénat dans le département de Vélingara.

élurent Pape Diop - l'ancien président de l'Assemblée Nationale et sénateur nommé - comme leur président. Le nouveau Sénat renaquit de ses cendres comme jadis le Phénix.

Lorsque le président de la République décida de réintroduire un Sénat au Sénégal, il semble avoir voulu lui éviter le sort du « Sénat de Diouf ». Le nouveau Sénat a un autre statut, une autre composition et d'autres compétences. Mais comme ce fut le cas du premier Sénat, il y a lieu de placer la résurrection de cet organe au point de jonction entre la logique constitutionnelle et les contraintes et stratégies politiques sous le régime d'Abdoulaye Wade depuis son accession au pouvoir en 2001. Dans ce qui suit, je vais d'abord comparer les deux sénats d'un point de vue juridique. Ensuite je me penche sur les multiples révisions constitutionnelles apparues depuis 2001, particulièrement sur celles ayant une relation avec le nouveau Sénat. Je ne le ferai pas dans l'ordre chronologique, mais en traitant successivement des diverses institutions impliquées. En dernier lieu, j'essayerai d'analyser le contexte politique dans lequel le renouement avec le bicamérisme s'est déroulé.

Le bicamérisme rénové⁴⁶

Les arguments du président Abdou Diouf de créer un Sénat en 1998 étaient formulés de la façon suivante : « Cette réforme s'inscrit d'abord dans le prolongement de la régionalisation. Ainsi le Sénat assure la représentation des collectivités locales qui procéderont à l'élection de trois quarts des membres du Sénat. De même, les Sénégalais établis hors du Sénégal disposeront de représentants au sein du Sénat. »⁴⁷ Abdoulaye Wade paraît plus ambitieux quand il restaure le bicamérisme en 2007 : « Dans les systèmes de démocratie pluraliste contemporains, le bicamérisme apparaît comme un mode d'expression et de renforcement de la représentation nationale. L'expérience politique et administrative vécue au Sénégal ces dernières années 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, le Sénat joue un rôle majeur dans l'intégration des différents segments de la société, dans la consolidation de l'unité nationale et par la stabilité politique. »⁴⁸ Pourtant, une comparaison entre l'ancien et le nouveau Sénat soulève quelques questions quant au rôle attribué directement ou indirectement au président de la République et au parti au pouvoir, le PDS, dans le *jeu sénatorial*.

Le nouveau Sénat montre une augmentation considérable du nombre de membres : de 60 à 100. Mais c'est surtout la répartition entre les trois catégories de sénateurs qui requiert l'attention. Dans l'ancien Sénat, seulement douze sénateurs furent nommés par le président de la République (25 %), 45 sénateurs furent élus par les 'grands électeurs' et les trois

⁴⁵ Une première tentative d'instaurer la parité des femmes dans les élections fut un échec en avril 2007 à cause d'une décision du Conseil constitutionnel (Affaire no. 1/C/2007), cf Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal, rassemblées et commentées sous la direction de I.M. Fall, Dakar, CREDILA, 2008, p 523. Mais le président annonça aussitôt son intention de modifier la Constitution et cette révision fut votée par l'Assemblée nationale le 12 novembre et par le Sénat le 26 novembre 2007. Cf A. Thiam, Une Constitution, ça se révisé ! Relativisme constitutionnel et Etat de droit au Sénégal, in Politique Africaine 2007, n° 108, p 149, note 14. Finalement l'insertion d'un nouvel alinéa dans l'article 7 de la constitution qui dispose que : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions », faisait partie d'une loi constitutionnelle qui révisait également certains articles ayant pour objet le Parlement : loi Constitutionnelle n°. 2008-30 du 7 août 2008 modifiant les articles 7, 63, 68, 71 et 82 de la Constitution.

⁴⁶ Au moment d'écrire cet article les lois et règlements relatifs au Sénat n'étant pas disponibles, je me suis basée sur des sources secondaires, comme le site : <http://senat.fr/senatsdumonde/senegal.html>.

⁴⁷ Exposé des motifs de la loi no. 98-11 du 2 mars 1998 portant révision de la Constitution et relatif à la création d'un Sénat.

⁴⁸ Exposé des Motifs de la loi organique no. 2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat.

représentants des Sénégalais résidant à l'étranger furent également élus par un collège électoral. Or, dans le Sénat actuel les proportions sont nettement différentes. Désormais 65% des sénateurs sont nommés par le président, parmi lesquels les quatre représentants des Sénégalais établis hors du Sénégal. Il paraît évident que le chef de l'Etat tient les rênes quant à la composition du Sénat.

La suprématie du président de la République est également assurée par la promotion du président du Sénat qui devient le deuxième personnage de l'Etat sénégalais. Comme il est élu par les sénateurs – en majorité membres du PDS, le parti au pouvoir - le président de la République a indirectement une voix décisive pour désigner son successeur en cas d'empêchement. Vu l'âge de l'actuel président, Abdoulaye Wade (en mai 2010 il aura 84 ans) il n'est pas exclu que Pape Diop devra, à un moment donné, assurer l'intérim.

En troisième lieu, les 35 sénateurs élus du nouveau Sénat le sont au scrutin indirect, c'est-à-dire par un collège électoral constitué de députés et de membres des conseils régionaux, municipaux et ruraux. Etant donné la majorité écrasante du PDS en 2007 à l'Assemblée nationale aussi bien que dans les différents conseils, il n'est pas étonnant que parmi les sénateurs élus le parti d'Abdoulaye Wade joue le rôle de premier plan.

Enfin, comme ce fut le cas du « Sénat d'Abdou Diouf », le « Sénat d'Abdoulaye Wade » est doté de pouvoirs assez limités. Les sénateurs ont le droit d'initiative (sauf en matière constitutionnelle), mais leurs propositions de loi doivent être examinées en premier lieu par l'Assemblée nationale. Les projets et propositions de loi adoptés par l'Assemblée nationale sont transmis au Sénat pour une seconde lecture pour laquelle il dispose de 20 jours (au lieu de 5 jours seulement sous l'ancien régime du Sénat). Mais comme auparavant, il n'y a pas de « navette » : en cas de désaccord entre les deux assemblées, le dernier mot revient toujours à l'Assemblée nationale. Les sénateurs peuvent, tout comme leurs collègues de l'autre chambre, poser des questions orales et écrites aux membres du gouvernement, mais ils ne peuvent pas introduire une motion de censure.

Actuellement le Sénat dispose de son propre local. Il est officiellement logé dans les locaux initialement occupés par le premier ministre Idrissa Seck et qui étaient la maison militaire rattachée à la présidence de la République.

Finalement, il y a eu encore une question intéressante à soulever concernant le règlement intérieur du Sénat. Quand la Constitution a été modifiée pour introduire le Sénat, son article 56 prévoyait que la loi était votée par les deux assemblées. Mais le Conseil constitutionnel, ayant été saisi d'un recours au sujet du règlement intérieur du Sénat par le président de la République en 1999, a profité de l'occasion pour expliquer qu'à partir du moment où le texte en question, bien qu'étant appelé règlement intérieur, n'a pas été voté par les deux assemblées, ne pouvait pas porter l'appellation de loi, mais tout au plus de résolution. Le règlement à l'époque n'avait été voté que par les sénateurs.⁴⁹ En résumé, le Conseil a voulu rappeler au passage que les lois étaient obligatoirement votées par les deux chambres depuis la création du Sénat ; que si une chambre se permettait de voter seule un texte, elle ne pouvait pas lui donner le nom de loi. Ce sera une résolution dans la mesure où les résolutions peuvent être votées par une seule chambre, celle qui est concernée.⁵⁰

On a l'impression que le scénario de 1998, lorsqu'Abdou Diouf créa le premier Sénat, s'est plus ou moins reproduit sous son successeur. La résurrection du Sénat eut également lieu en période électorale et a permis au chef de l'Etat de « caser » un grand nombre de ses amis politiques pour les récompenser de leur soutien. Une partie de l'opposition estima que « la restauration du Sénat, malgré les engagements pris devant le peuple sénégalais entre les deux

⁴⁹ Décision du Conseil constitutionnel no. 5/C/99 du 25 février 1999, cf Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal, op cit, p 335.-

⁵⁰ Cf Décision n° 5/C/1999 du 25 février 1999 in Les Décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal, op cit. pp 336-337.

tours de l'élection présidentielle de l'an 2000, confère à notre architecture institutionnelle des contours hybrides et incohérents qui augmentent scandaleusement le train de vie de l'Etat, dans un contexte où la pauvreté et la demande sociale se sont considérablement accrues. »⁵¹ Mais comme en 1998, l'opposition (à l'époque le PDS) actuelle fut de nouveau incapable d'empêcher le vote de la loi créant le Sénat, vu l'écrasante majorité du parti au pouvoir, le PDS, à l'Assemblée nationale.

Assemblée nationale

Bien que les deux modifications constitutionnelles, apparues en 2006 et 2007, concernant le mandat des députés semblent être des bagatelles, elles sont illustratives de la portée politique de certaines révisions. En effet, lorsque, en janvier 2006, le mandat des députés qui devait se terminer en avril 2006 fut prorogé jusqu'en février 2007⁵², le motif officiel étant que le coût de l'organisation de deux scrutins séparés (les élections législatives en avril 2006 et l'élection présidentielle en 2007) risquait d'être prohibitif. Le couplage de ces deux scrutins en février 2007 était censé réduire considérablement les dépenses de l'Etat. Or, ce motif en cachait bien un autre à savoir la crainte d'Abdoulaye Wade que son parti, le PDS, risquait d'éclater pendant les campagnes électorales, suite à une longue et âpre rivalité avec son ancien Premier ministre Idrissa Seck. Ce dernier fut évincé de son poste en avril 2004 et emprisonné en juillet 2005, accusé de menacer la sécurité de l'Etat et d'avoir mal géré les ressources financières destinées à des travaux d'infrastructures de la ville de Thiès dont il est le maire. A cette occasion douze députés PDS menacèrent de quitter le parti et de créer un nouveau parti (finalement ils retournèrent tous au PDS). Lorsque, en février 2006, Idrissa Seck fut libéré, Abdoulaye Wade craignait la popularité de son rival si les élections législatives avaient lieu en avril 2007. Mais à l'approche de l'élection présidentielle en février 2007, le leader du PDS, chef de l'Etat, se ravisa et décida de découpler les deux scrutins. Il annonça le report des élections législatives jusqu'au 3 juin 2007 et une nouvelle modification constitutionnelle prorogeant de nouveau le mandat des députés fut adoptée.⁵³

Une autre rivalité entre le Président de la République et un de ses anciens premiers ministres semble être à la base d'une modification constitutionnelle touchant l'Assemblée nationale. Il s'agit de l'article 62 de la Constitution, dont le premier alinéa fut rédigé en 2001 ainsi : « Le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale détermine la composition, les règles de fonctionnement du bureau, ainsi que les pouvoirs et prérogatives de son Président qui est élu pour la durée de la législature. » Or, la dernière partie de cet alinéa se lit maintenant comme suit : « ... ainsi que les pouvoirs, les prérogatives et durée du mandat de son Président. »⁵⁴ Ce changement devrait ouvrir la porte pour modifier l'article 15 du Règlement intérieur de l'Assemblée ramenant le mandat du président de l'institution et des autres membres du bureau de cinq à un an.⁵⁵ Cette disposition visait en premier lieu l'ancien Premier

⁵¹ Communiqué du Bureau Politique de l'AFP du jeudi 23 mars 2006.

⁵² Loi constitutionnelle n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001.

⁵³ Loi constitutionnelle n° 2007-21 du 19 février 2007 modifiant la loi n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001. Cf. A. Thiam, op cit, pp 146-148. Voir également M.-C. Diop, *Le Sénégal à la croisée des chemins*, Politique Africaine, 2006, n° 104, pp-118-119.

⁵⁴ Loi constitutionnelle n° 2008-67 du 21 octobre 2008 portant modification de l'article 62, alinéa 1^{er} de la Constitution. Au Congrès du Parlement (composé de l'Assemblée nationale et du Sénat), 176 députés et conseillers ont voté pour l'article 62.

⁵⁵ Certains juristes ont avancé que pour changer le règlement intérieur, le projet ou proposition de loi dans ce sens devrait être impérativement soumis par le président de la République au Conseil constitutionnel pour avis. (Sud quotidien du 23 octobre 2008). Selon Stéphan Bolle le Sénégal serait une des rares pays en Afrique francophone où le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prend la forme d'une loi et non d'une résolution.

ministre, Macky Sall, tombé en disgrâce auprès d'Abdoulaye Wade. Après les législatives du 3 juin 2007, Sall avait déjà dû se consoler d'une position moins stratégique, celle du président de l'Assemblée (selon les rumeurs il était ainsi puni pour la faible participation aux élections législatives où il était la tête de liste du PDS).⁵⁶ Mais ce qui lui a vraiment donné le coup de grâce c'est la convocation, le 4 octobre 2007, de Karim Wade, le fils du chef de l'Etat, pour qu'il rende des comptes aux députés sur la gestion des fonds pour l'organisation du sommet islamique, tenu en mars 2008 à Dakar. Cela n'a pas du tout plu au père qui incita les députés à signer une pétition visant la destitution de Sall comme président de l'Assemblée nationale. Celui-ci refusa, arguant qu'il n'y avait aucune base légale l'obligeant à quitter son poste. Il attendit l'adoption de la révision constitutionnelle en 2008 pour démissionner du PDS et renoncer à tous ses mandats électifs (il n'est redevenu maire de Fatick qu'après les élections locales de mars 2009). Début janvier 2008, Macky Sall annonça la création d'un nouveau parti politique, *Yaakaar* (« espoir » en wolof).

Enfin, il y a lieu de mentionner deux autres modifications concernant les députés, apportées par des lois organiques. En novembre 2006 le nombre des députés passa de 120 à 150 et un mois plus tard le mode de scrutin fut changé.⁵⁷

Comme le pouvoir législatif se compose maintenant de deux chambres - appelées ensemble le Parlement ou, lorsqu'elles se réunissent en une séance commune, le Congrès - certaines modifications constitutionnelles concernent aussi bien l'Assemblée nationale que le Sénat. Ce fut le cas d'une loi constitutionnelle du 7 août 2008.⁵⁸ Au lieu de deux sessions ordinaires de quatre mois chacune, le Parlement se réunira désormais en une session unique de huit ou neuf mois (article 63). L'article 68 concerne surtout le droit du Parlement de voter les projets de lois de finances en précisant les délais impartis au Parlement (soixante jours au plus comme auparavant), à l'Assemblée nationale (35 jours pour statuer en premier lieu) et au Sénat (15 jours). L'ancien article 71 prévoyait qu'une loi adoptée par l'Assemblée nationale était transmise sans délai au Président de la République. Selon la nouvelle rédaction les projets ou propositions de loi sont, après leur adoption par l'Assemblée nationale, transmis au Sénat qui statue dans un délai de vingt jours à compter de la date de réception. En cas de désaccord avec l'Assemblée nationale, le projet est transmis en urgence à l'Assemblée qui statue définitivement. La modification de l'article 82 entraîne une limitation du droit d'initiative et du droit d'amendement des députés et sénateurs : ils ne peuvent proposer une loi ou un amendement que s'ils suppriment ou réduisent une dépense ou augmentent les recettes. Comme le dit Stéphane Bolle : « Autrement dit, les assemblées ne pourront prendre que des initiatives peu populaires par définition ».⁵⁹

Une des rares études sur l'Assemblée nationale au Sénégal - effectuée en 2002⁶⁰ donc avant la réintroduction du Sénat - révèle que les activités législatives de cette institution se limitent principalement à approuver les projets de loi proposés par le gouvernement, que les initiatives législatives sont rarissimes et que les pouvoirs d'amender les lois financières sont tellement réduits qu'apparemment aucune loi financière n'a jamais été amendée. D'abord, parce que les députés manquent de connaissances requises en la matière, mais aussi à cause

Voir son blog : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/> 8 juin 2008.

⁵⁶ En effet, les élections législatives ayant été boycottées par presque tous les partis d'opposition, moins de 35% des électeurs sont allés aux bureaux de vote ; ce qui fait de la participation la plus basse depuis l'introduction du multipartisme au Sénégal en 1974.

⁵⁷ Loi organique n° 2006-38 du 21 novembre 2006 (article L.O. 140 du Code électoral). Loi organique n° 2006-41 du 11 décembre 2006 : l'article L 142 précise que : « Les députés de l'Assemblée nationale sont élus à raison de quatre vingt dix (90) députés au scrutin majoritaire à un tour dans le ressort du département et de soixante (60) députés au scrutin proportionnel sur une liste nationale (...) ».

⁵⁸ Loi constitutionnelle n° 2008-30 du 7 août 2008 modifiant les articles 7, 63, 68, 71 et 82 de la Constitution.

⁵⁹ Stéphane Bolle : *Sénégal : une Constitution caméléon*. <http://www.la-constitution-en-afrique.org/> 8 juin 2008.

⁶⁰ M.A.Thomas et O. Sissoko, Liaison legislature: the role of the National Assembly in Senegal, *Journal of Modern African Studies*, 2005, 43,1, pp 97-117.

des courts délais impartis pour étudier les projets de loi financière. Ensuite, les députés utilisent à peine les mécanismes prévus leur permettant de contrôler l'exécutif tels que la motion de censure ou la création d'une commission d'enquête. Le pouvoir législatif serait plutôt une institution consultative pour le gouvernement. Le seul rôle positif des parlementaires serait – toujours selon les auteurs de l'étude – de faire du lobbying auprès des autorités pour obtenir des fonds de développement destinés à leur circonscription électorale. Etant donné un des arguments avancés par le chef de l'Etat pour restaurer le Sénat, on a tenté de dire que ce rôle de lobbying appartenait désormais à cette chambre.

En tout cas, les modifications récentes et le contexte politique (une majorité absolue du parti au pouvoir dans les deux assemblées) semblent réduire encore plus la capacité du Parlement de jouer son rôle correctement.

L'Assemblée consultative : le Conseil économique et social

Le Sénat ne fut pas la seule institution que la Constitution de 2001 a fait périr. Le Conseil Economique et Social subit à la même occasion un sort pareil. Toutefois, la première modification de la Constitution concerna la résurrection du conseil sous le nom de Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales (nommé communément Conseil de la République).⁶¹ Même si, à cause de la majorité du PDS à l'Assemblée nationale, le projet de loi fut voté, on pourra parler d'une naissance dans la douleur. Non seulement l'opposition essaya farouchement d'entraver un vote favorable en le déclarant « inopportune et coûteuse », elle appela également le Conseil constitutionnel qui, le 28 août 2003, déclara le projet de loi « non conforme à la Constitution » parce qu'il ne comporta pas de recettes compensatoires. Mais ce ne fut que partie remise et, après un amendement dans ce sens, la loi fut finalement adoptée et le conseil fut installé en septembre 2004 pour un mandat de cinq ans. Le Conseil de la République fut une chambre consultative sans pouvoir de décision, présentée comme une synthèse du Sénat et du Conseil Economique et Social et ayant comme mission d'être « le conseiller privilégié du Président de la République, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Il donne ses avis sur la demande de ces institutions ou de sa propre initiative. »⁶² Le Conseil de la République comprenait 100 membres divisés en trois catégories : 25 conseillers représentaient les organisations socioprofessionnelles, 50 les élus locaux et 25 étaient choisis par le président de la République. Tous furent nommés par un décret du président de la République. Selon le site officiel du Gouvernement du Sénégal, « il est par l'âge et la qualité de ses membres, un creuset de sagesse et d'expérience utile au renforcement de l'unité nationale et de la cohésion sociale. »

Mais cinq ans après la révision constitutionnelle instituant le Conseil de la République et avant l'expiration du mandat des conseillers, son existence fut déjà déclarée obsolète, étant donné l'arrivée du Sénat. Le 7 août 2008 la Constitution fut de nouveau modifiée pour supprimer le Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales.⁶³ Au cours de sa dernière séance, le 29 août 2007, les anciens conseillers demandèrent à l'Etat de prendre en compte leurs engagements pris au niveau des banques. De plus, les trente neuf conseillers restants (onze des cinquante conseillers élus étant passés députés ou sénateurs) plaidèrent pour leur intégration au futur Conseil Economique et Social, vu leur expérience.⁶⁴ Le même

⁶¹ Loi n° 2003-15 du 19 juin 2003 portant révision de la Constitution et instituant un Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales.

⁶² Site officiel du Gouvernement du Sénégal.

⁶³ Loi constitutionnelle n° 2008-31 du 7 août 2008 portant suppression du Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales

⁶⁴ Walf Fadjri 30-11-2007.

jour que le Conseil de la République fut supprimé, une loi portant création du Conseil Economique et Social fut adoptée.⁶⁵ Le nouvel article 87-1 de la Constitution est rédigé ainsi : « Le Conseil économique et social (CES) constitue, auprès des pouvoirs publics, une assemblée consultative disposant d'une expertise dans les domaines économique, social et culturel. Il est consulté par le Président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat. Il peut aussi, de sa propre initiative, émettre un avis sur l'ensemble des questions d'ordre économique, social et culturel intéressant les différents secteurs d'activités de la Nation. Le Conseil économique et social (CES) favorise, par son activité, une collaboration harmonieuse entre les différentes communautés et les différentes catégories sociales et professionnelles du Sénégal. Il est un médiateur dans les conflits sociaux. Une loi organique détermine le mode de désignation des membres du Conseil économique et social ainsi que les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'institution. » Depuis sa création en début 2009, cette institution n'a pas encore eu d'activités significatives. On est donc dans une situation où il existe un flou. Ce changement a été perçu comme une décision ayant des dessous politiques. Certains ont pensé qu'il s'agissait soit de remplacer l'ancien président du Conseil de la République qui semblait tombé en disgrâce, soit de trouver un poste à quelqu'un qu'on voudrait promouvoir. La nomination récente du président du Conseil et de ses membres semble confirmer en réalité une combinaison des deux hypothèses.⁶⁶

Avec le retour du Sénat et du Conseil économique et social qui ont quasiment les mêmes rôles que sous Abdou Diouf, le *sopi* (changement) d'Abdoulaye Wade semble, au moins sur ce point, plutôt être une œuvre restauration.

Le Président de la République

Le Titre III de la Constitution s'appliquant au Président de la République a subi pendant trois années consécutives des révisions, dont la dernière en date a sans doute suscité le plus de débat politique. En 2006, l'article 33 a non seulement conféré le droit de vote aux militaires et paramilitaires, mais a également supprimé la règle dite du « quart bloquant ». Dans la version de 2001 il était stipulé que : « Nul n'est élu au premier tour s'il n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins le quart des électeurs inscrits. » Abdoulaye Wade craignant un faible taux de participation à l'élection présidentielle de 2007 a rayé les huit derniers mots de l'article.⁶⁷

Un an plus tard et seulement quelques jours avant l'élection présidentielle, le premier alinéa de l'article 34 qui prévoyait qu'en cas de décès, d'empêchement définitif ou de retrait d'un candidat, l'organisation de l'élection est entièrement reprise avec une nouvelle liste de candidats, est supprimé.⁶⁸ Selon Assane Thiam, l'argument pour abroger cet alinéa serait de permettre à Idrissa Seck de se retirer comme candidat présidentiel sans que l'élection ne soit repoussée.⁶⁹

Finalement, le communiqué daté du 9 mai 2008 du Conseil des ministres annonça le changement de l'alinéa 1 de l'article 27 de la charte fondamentale. Dans sa version de 2001,

⁶⁵ Loi constitutionnelle n° 2008-32 du 7 août 2008 portant création du Conseil Economique et Social (CES).

⁶⁶ Un ancien ministre, responsable des structures du parti du présidentiel, battu aux élections locales de mars 2009 dans la commune dont il était le Maire, a été nommé à la présidence du Conseil économique et social à la suite d'un autre allié du président de la République qui serait en disgrâce.

⁶⁷ Loi constitutionnelle n° 2006-37 du 15 novembre 2006 modifiant l'article 33 de la Constitution.

⁶⁸ Loi constitutionnelle n° 2007-19 du 19 février 2007 modifiant l'article 34 de la Constitution. Le premier tour de l'élection présidentielle eut lieu le 25 février 2007.

⁶⁹ A. Thiam, op cit, p 148. Idrissa Seck, exclu du PDS en 2005, créa son propre parti politique *Rewmi* (le pays) et annonça le 4 avril 2006 sa candidature à l'élection présidentielle. Il arriva en deuxième position recueillant près de 15 % des suffrages. Début 2009, il retourne au PDS (Sud Quotidien 13 janvier 2009).

cette disposition se lisait comme suit : « La durée du mandat du président de la République est de cinq ans. Le mandat est renouvelable une fois. Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire ou par l'adoption d'une nouvelle constitution. » La modification de ce texte fait passer la durée du mandat de cinq à sept ans et stipule que cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire. L'annonce par le Conseil des ministres a suscité immédiatement une controverse juridique parce qu'il était décidé de soumettre la loi constitutionnelle au congrès du Parlement et de ne pas passer par un référendum. Les constitutionnalistes du Sénégal estimèrent par contre qu'une telle modification requiert la consultation du peuple et par conséquent que seule la voie référendaire peut la légitimer. La rédaction de l'article 27 dans la constitution de 2001 semble leur donner raison. Certains spécialistes ajoutèrent que la référence à la loi référendaire fut délibérée : c'était pour ne pas faciliter des révisions intempestives de la Constitution sur des points essentiels et pour éviter une personnalisation du pouvoir.⁷⁰ Leurs arguments sont tombés dans l'oreille du sourd. Le congrès du Parlement a voté l'article 27 le 13 octobre 2008 avec seulement deux députés votant contre. Une semaine plus tard la loi fut promulguée par le président de la République.⁷¹

La réforme judiciaire

Dans son discours à l'occasion de la rentrée des Cours et Tribunaux, le 23 janvier 2008, le Chef de l'Etat annonça la nécessité de faire le bilan de la réforme judiciaire de 1992. Cette réforme avait supprimé la Cour suprême et créé le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation et le Conseil constitutionnel (et en 1999 la Cour des Comptes). Comme le disait le Président : « Le souci d'efficacité plaide en faveur d'un regroupement de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat en une seule entité. Les autorités politiques sont obligées de prendre en compte la rapidité et la réduction des coûts en tant que critères de choix dans le fonctionnement de la Justice. » Une commission fut chargée de faire cette évaluation et recommanda la résurrection de la Cour suprême. Il s'agit donc d'un retour partiel à la situation qui existait avant 1992.

Deux mois plus tard, le 21 mars 2008, le Conseil des ministres adopta une série de projets de lois organiques allant dans ce sens et que, le 7 avril, l'Assemblée nationale adopta à la majorité.⁷² Pendant une séance du Conseil supérieur de la Magistrature, qui eut lieu le 12 août et fut présidé par Abdoulaye Wade, le président et le procureur général de la Cour suprême furent nommés (Pape Oumar Sakho et Abdoulaye Gaye qui étaient respectivement président et procureur général de la Cour de Cassation). La Cour suprême fut officiellement installée en novembre, de nouveau sous la présidence d'Abdoulaye Wade qui, à cette occasion, a souligné que cette réforme « n'est qu'un début ». Il fallait, selon lui, poursuivre la réflexion pour évoluer vers la réunification de toutes les juridictions. Il n'est donc pas exclu que le Conseil constitutionnel disparaisse à terme pour devenir une chambre de la Cour suprême. La Cour des Comptes pourrait être soumise au même sort. La réforme judiciaire faisant renaître la Cour suprême a été accompagnée d'une révision constitutionnelle rendant obligatoire la soumission du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et du Sénat au Conseil constitutionnel (articles 62 et 92 de la Constitution).

Pour le moment, il existe donc un partage clair entre les compétences du Conseil constitutionnel et de la Cour suprême. Le premier connaît de la constitutionnalité des règlements intérieurs des Assemblées législatives, des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétences entre l'exécutif et le législatif, ainsi que des exceptions

⁷⁰ Sud Quotidien du 14 mai 2008.

⁷¹ Loi constitutionnelle n° 2008-66 du 21 octobre 2008 modifiant la première phrase de l'alinéa premier de l'article 27 de la Constitution.

⁷² Projet de loi n° 19/2008 portant révision de la Constitution. La loi constitutionnelle n° 2008-34 du 7 août 2008 portant révision de la Constitution annonce la création de la Cour Suprême alors que la Loi organique n° 2008-35 du 7 août 2008 porte organisation et fonctionnement de ladite Cour.

d'inconstitutionnalité soulevée devant la Cour suprême. La Cour suprême, par contre, est juge en premier et dernier ressort de l'excès de pouvoir des autorités exécutives. Elle connaît des décisions de la Cour des Comptes par la voie du recours en cassation. Elle est compétente en dernier ressort dans le contentieux des inscriptions sur les listes électorales et des élections des collectivités territoriales. Elle connaît, par la voie du recours en cassation, des décisions des Cours et Tribunaux relatives aux autres contentieux administratifs. En toute autre manière, la Cour suprême se prononce par la voie du recours en cassation sur les jugements rendus en dernier ressort par les juridictions subordonnées. La Cour Suprême se met en place progressivement. Il n'y a donc pas pour le moment de problème concernant les rapports entre les deux juridictions. De toute façon le Conseil rend des décisions qui, aux termes de l'article 92 de la Constitution, s'imposent à toutes les autorités administratives et judiciaires du pays. Cela signifie qu'en principe, la Cour suprême ne devrait pas pouvoir rendre de décisions contraires à celles du Conseil constitutionnel.⁷³

Pourtant, ce qui a fait couler beaucoup d'encre était l'amendement de l'article 9 de la Constitution adopté par la même loi constitutionnelle. Cet article consacre le droit que « nul ne peut être condamné si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant l'acte commis ». Par l'adjonction d'un nouvel alinéa la rétroactivité de la loi est introduite en cas de « faits de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre. »⁷⁴ Selon l'exposé des motifs, cette modification fut nécessaire pour se conformer aux obligations internationales du Sénégal. Toutefois, il y a beaucoup plus qui se passe ici. Depuis 1990, l'ancien président du Tchad, Hissène Habré, s'est réfugié au Sénégal et, à partir de ce moment, une longue bataille nationale et internationale s'est déclenchée pour qu'il soit poursuivi de crime de guerre et crime contre l'humanité. Déjà en 2000, tout a été fait au Sénégal pour que ce procès ait lieu, mais le procès-verbal de l'inculpation fut annulé pour incompétence de la Justice sénégalaise à l'époque. C'est en 2006 que l'Union Africaine donna mandat au Sénégal de juger Hissène Habré. D'abord, en 2007, le Code Pénal et le Code de procédure pénale subirent des modifications pour lever les premiers obstacles juridiques. La modification de l'article 9 de la Constitution devait être l'élément final pour pouvoir juger le dictateur tchadien par la justice sénégalaise. Initialement, il y eut une opposition forte contre cet amendement : la Commission des lois de l'Assemblée nationale refusa simplement de le voter, principalement pour deux raisons. Il s'agirait d'une manipulation du pouvoir exécutif pour juger Habré et l'on s'insurgea contre la violation flagrante du principe universel de non rétroactivité de la loi. Le ministre de la Justice – tout en précisant que cette loi est impersonnelle et ne vise en aucun cas Hissène Habré – se vit obligé de retirer le projet d'amendement.⁷⁵ Mais en deuxième lecture, le 7 avril 2008, le congrès adopta ladite loi constitutionnelle avec la majorité requise, ceci à la grande satisfaction des organisations des Droits de l'Homme qui considèrent que les anciens dirigeants soupçonnés de crime contre l'humanité n'ont pas le droit à l'immunité. Depuis lors, le procès n'a pas encore eu lieu, selon les autorités sénégalaises parce qu'on manque toujours de ressources financières et que les bailleurs de fonds (notamment l'Union Européenne et l'Union Africaine) ne sont pas prêts à délier la bourse. Le feuilleton de Hissène Habré risque de se poursuivre encore longtemps. La Belgique qui s'était impliquée dans l'affaire depuis des années a traduit le Sénégal en février 2009 devant la Cour Internationale de Justice à La Haye avançant que Dakar refusant de juger Habré au Sénégal ou de l'extrader

⁷³ Aux termes de l'article 92 al 2 de la Constitution : « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucune voie de recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

⁷⁴ Loi constitutionnelle n° 2008-33 du 7 août 2008 modifiant les articles 9 et 95 et complétant les articles 62 et 92 de la Constitution.

⁷⁵ Il y a lieu de rappeler que le ministre de la Justice, nommé en avril 2008, mais qui a quitté ses fonctions, fut l'ex-coordonateur des avocats d'Hissène Habré.

en Belgique, est en violation du droit international et notamment de la Convention contre la torture de 1984.

Retour au Sénat : la popularité du régime bicaméral en Afrique subsaharienne

Comme je l'ai indiqué précédemment, les colonies africaines qui accédèrent à l'indépendance dans les années 60 avaient surtout des arguments contre l'établissement d'un Sénat. Mais, dans les années 70, la popularité du régime bicaméral diminua à travers le monde, comme en témoigne notamment le choix fait par les pays scandinaves qui décidèrent de supprimer le Sénat. Toutefois, cette tendance négative s'est à nouveau inversée pendant les dernières années du siècle dernier. Au cours des années 70, quelques 45 pays avaient un régime bicaméral ; en 2000, ce chiffre était passé à 67 et 12 autres pays envisageaient l'introduction d'une deuxième chambre⁷⁶. Dans la seule Afrique subsaharienne, 18 pays connaissaient un régime bicaméral en 2008, et deux pays préparaient la mise en place d'un régime de ce type. Quant à ces derniers, il s'agit du Cameroun où la Constitution prévoit déjà depuis 1996 la création d'un Sénat pour représenter les collectivités territoriales décentralisées, mais en 2008 il n'était toujours pas installé. Cela vaut également pour le Togo où la Constitution de 2002 prévoit l'institution de bicamérisme (avec un Sénat qui ne dispose que d'une compétence consultative). Mais comme les élections n'ont pas encore eu lieu, l'existence du Sénat est virtuelle. Dans les années récentes, trois pays ont supprimé le Sénat : au Burkina Faso, la Chambre des Représentants du Burkina Faso a été abolie en 2002 ; au Malawi, le Sénat institué en 1994 n'a jamais été mis en place et a été supprimé en 2001 ; de même, au Tchad où la Constitution avait institué un parlement bicaméral, le Sénat n'a jamais été installé et fut supprimé par une révision constitutionnelle en 2005.

Parmi les pays disposant d'un régime bicaméral, il y a lieu de distinguer trois catégories. En premier lieu il y a des pays où la deuxième chambre ne s'appelle pas Sénat comme en Afrique du Sud qui, en 1996, a institué le Conseil national des provinces. En Botswana, la Chambre des Chefs ne fait pas expressément partie du parlement ; il s'agit seulement d'un organe spécialisé et consultatif, mais la saisine de la Chambre des Chefs est obligatoire lorsqu'il s'agit d'un texte législatif touchant tout ce qui a trait à la coutume. Au Mali, le Haut Conseil des Collectivités possède pour l'heure uniquement des compétences consultatives spécialisées. En Namibie, enfin, le Conseil national, institué en 1993, a également une fonction consultative.

La deuxième catégorie comprend les Etats fédéraux. L'Ethiopie dispose depuis 1994 d'une Chambre de la Fédération (*Yefedereshin Mekir Bete*), Le Nigeria a depuis 1999 un Sénat représentant les Etats de la Fédération et le Soudan connaît un Conseil des Etats (*Majilis Welayat*) représentant les Etats constituant la fédération soudanienne.

Les autres Sénats existant en 2008 se trouvent (par ordre alphabétique) dans les pays suivants. Au Burundi la création d'un Sénat était déjà mise en œuvre au lendemain des élections de 1965, mais le parlement fut dissous la même année. Depuis 2005 le Burundi a rétabli le Sénat. Le Congo-Brazzaville connaît un Sénat représentant les collectivités locales depuis 2002. Dans la République Démocratique du Congo, le premier Sénat fut aboli en 1967, mais la Constitution provisoire de 2003 prévoyait sa réintroduction, maintenue dans la Constitution de 2005. Le Gabon mit en place un Sénat en 1991, chargé de représenter les collectivités locales. Le Sénat du Lesotho, renouvelé en 2007, est une chambre représentant les chefs traditionnels. Après la fin de la guerre civile au Libéria, ce pays s'est doté d'un Sénat en 2003. A Madagascar, le Sénat qui a été réintroduit par la révision constitutionnelle de 1998, est fonctionnel depuis 2001 et est doté de pouvoirs de législation, de contrôle de

⁷⁶ Toutes les données sur le Sénat proviennent de *Forum des Sénats du Monde*, 2000 et 2008, dont j'utilise parfois des citations textuelles. Cf. le site : <http://senat.fr/senatsdumonde>.

l'action gouvernementale, de consultation et de représentation des Provinces Autonomes. Le Sénat en Mauritanie (*Majlis al Chouyoukh*) fut introduit en 1991 pour représenter les collectivités territoriales et les Mauritaniens établis à l'étranger. Le Sénat était d'ailleurs couramment appelé le « Sénat tribal ». Entre-temps, le coup d'Etat en 2008 a suspendu le parlement. Le Sénat au Rwanda, créé en 2003 est chargé de veiller spécialement au respect de l'unité nationale et du partage équitable du pouvoir entre les diverses communautés constituant la nation. Le parlement du Rwanda tient actuellement le record du nombre de femmes avec plus de 56% prenant l'avance sur la Suède avec 47%. Le Sénat du Swaziland est un cas à part, comme il s'agit d'une monarchie absolue où le pouvoir législatif est constitutionnellement dévolu au Roi et au parlement (Chambre de l'Assemblée et Sénat). Mais dans la réalité, le parlement est quasiment impuissant. Au Zimbabwe, enfin, le bicamérisme fut supprimé en 1990 et rétabli en 2005. Le Sénat est censé représenter les provinces et les chefs traditionnels.

Ce regain de popularité en faveur du régime bicaméral s'expliquerait principalement par le fait que de nombreux pays ayant introduit l'une ou l'autre forme de deuxième chambre ont entamé un processus de décentralisation et de démocratisation. C'est le cas d'un grand nombre de pays en développement, surtout des pays d'Afrique, où les deux processus se déroulent avec un succès inégal depuis le début des années 90. Par ailleurs, comme nous avons vu ci-dessus, il apparaît un besoin croissant dans un certain nombre de pays africains de donner finalement une place dans l'appareil d'État aux représentants de la tradition ou de l'élite traditionnelle, qui avaient été délibérément laissés de côté lors de l'accession à l'indépendance.

Une présentation sur le régime bicaméral dans le monde, préparée pour le Forum des Sénats du Monde tenu en 2001, mentionne encore deux explications. La première soutient que le Sénat est populaire surtout dans les pays qui connaissent de grandes tensions internes : « Les Sénats sont de remarquables révélateurs des tensions profondes qui animent les divers pays, en même temps que la seule technique permettant de les prendre en compte ». En outre, le Sénat aurait une fonction régulatrice dans les sociétés de plus en plus complexes⁷⁷. Cette présentation, commandée par le Service des relations internationales du Sénat français, n'est naturellement pas la source la plus objective, et on peut se poser des questions sur le rôle déterminant qu'un Sénat pourrait tenir dans la résolution de tensions internes ou bien en tant qu'organe permettant d'assouplir le passage vers une société plus complexe.

En guise de conclusion : Sénat et démocratie

Etant donné que le deuxième Sénat du Sénégal ne fonctionne que depuis quelques mois, il est trop tôt pour tirer déjà des conclusions définitives. Il faut ajouter à cela que le Sénat n'est qu'un maillon d'un ensemble complexe constituant les institutions principales d'un Etat. Je me limiterai donc à quelques réflexions provisoires. Avant d'aborder le rôle qu'un Sénat pourrait jouer dans l'évolution vers la démocratie, il me paraît utile d'élargir le champ et de me pencher sur le rôle de la Constitution et de l'Etat de droit. A partir des exemples de la France et de la Grande Bretagne, je prête attention à l'initiative extraparlamentaire au Sénégal, les Assises nationales, pour retourner au Sénat.

Tout d'abord, dans tous les pays démocratiques du monde, la Constitution enferme un degré d'ambiguïté. Dire cela est presque une banalité. La Constitution doit assurer la stabilité et l'équilibre des institutions de l'Etat et, par conséquent, contenir des mécanismes qui limitent des amendements de circonstances. En même temps, les développements politiques,

⁷⁷ *Forum des Sénats du Monde*, 2000, p. 21.

sociaux et économiques, ainsi que l'influence accrue des relations internationales, la modernisation et le rééquilibrage des institutions nécessitent de temps en temps de réellement repenser l'architecture institutionnelle de la Constitution. Les réformes constitutionnelles survenues au Sénégal ces dernières années s'inscrivent donc dans une tendance internationale à se pencher sur l'actualité, l'efficacité et l'efficience des trois pouvoirs et des grands corps de l'Etat (Conseil constitutionnel, Conseil de l'Etat, Cour de Comptes etc.). Ainsi, en France, le président de la République a créé par décret en juillet 2008, un comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. Le président du comité, Eduard Balladur et ses 13 membres issus de tous les courants de pensée, d'horizons différents et complémentaires, ont remis leur rapport après trois mois et demi, à partir duquel un avant-projet de loi a été élaboré, soumis à une large consultation et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.⁷⁸ Ce projet a abouti à une révision constitutionnelle le 23 juillet 2008. Egalement, en Grande Bretagne, le ministre de la Justice a établi des documents de consultation sur la « Gouvernance en Grande Bretagne » entre autres sur la limitation des pouvoirs dans les domaines de la défense et des traités internationaux et sur des réformes du pouvoir de nomination des juges. Cet article ne se prête pas à une analyse de ces activités de modernisation de la charte fondamentale, mais on est tenté de partager l'avis de Stéphan Bolle selon lequel les pays africains pourraient au moins s'inspirer de ces exemples, sans toutefois tomber dans une imitation servile.⁷⁹

Thomas Carothers a édité en 2006 une anthologie critique de la réception du droit constitutionnel promu par les bailleurs de fonds, intitulée « La promotion de l'Etat de droit à l'étranger » (*Promoting the Rule of Law Abroad. In search of knowledge*). Il critique particulièrement l'approche idéologique et technocratique appliquée aux interventions visant à introduire ou renforcer l'Etat de droit. Une telle approche nie et s'oppose à la dimension politique de l'Etat de droit ainsi qu'aux rapports de force existants dans le pays concernés. Plus de quarante ans après l'indépendance en Afrique, nous ne disposons toujours pas de théorie correctement élaborée et mise à jour sur la réception du droit ni de méthodologie utilisable pour la recherche dans le domaine.

Comme le souci concernant l'Etat de droit existe partout dans le monde, je voudrais ici me référer à un rapport préparé par le Conseil scientifique néerlandais sur le futur de l'Etat de droit aux Pays-Bas, qui pourrait bien servir d'inspiration aux constituants africains. Dans ce rapport le concept de l'Etat de droit a été conçu comme une notion « stratifiée ».⁸⁰ La première strate (supérieure) est la notion de base que le pouvoir de l'Etat est soumis aux règles de droit. La deuxième strate est formée des principes fondamentaux du droit qui spécifient la notion de base. Ces principes importants incluent l'égalité devant la loi, la certitude juridique et la protection juridique garanties par un tribunal indépendant, par l'effet non rétroactif des lois et le principe de la légalité en droit pénal. Ils comprennent aussi les droits civils formellement reconnus tels que la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de réunion et la liberté de religion.

Les troisième et quatrième strates renvoient à des spécificités pratiques. La troisième strate inclut la forme de gouvernement, y compris la séparation des pouvoirs. La quatrième strate comprend la mise en œuvre dans la réalité de ce système sous forme de réglementations obligatoires et de décisions judiciaires qui guident l'application au quotidien de l'administration de la justice.

La relation entre les deux premières strates (les principes normatifs) et les deux dernières strates peut nous éclairer sur la question de savoir quels changements dans les règles

⁷⁸ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République et son exposé des motifs ; Rapport Wassmann.

⁷⁹ Blog de Stéphan Bolle 21 mai 2008.

⁸⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 2003. Voir également mon cours inaugural dont certaines parties ont été traduites en français (Hesseling 2006)

juridiques mettront en danger l'Etat de droit et à quel moment ils se produiront. Toutefois, les réglementations et les lois en vigueur appartenant aux strates trois et quatre peuvent varier en fonction de l'époque et du lieu sans affecter la notion de base de l'Etat de droit. Par conséquent, les révisions constitutionnelles peuvent intervenir en principe sans mettre en danger les fondements de l'Etat de droit.

Cependant, il faut rappeler que la révision constitutionnelle créant le Sénat fait partie d'une avalanche de modifications de la charte fondamentale depuis l'alternance survenue en mars 2000. Pourtant, l'occasion tant attendue pour introduire une réelle refonte des institutions était, à mon avis, la nouvelle Constitution de l'alternance, basée sur une vision de la politique publique et les innovations tant prônées par le nouveau président. On a l'impression que la Constitution de 2001 a vite fait de ne plus convenir aux hommes au pouvoir. Entre-temps le chef de l'Etat a commencé à considérer la charte fondamentale comme « sa » Constitution.⁸¹ Il suffit de citer Ismaila Madior Fall: « Ainsi, sans que personne ne s'en émeuve, la réforme des institutions de l'Etat du Sénégal est subrepticement devenue l'affaire du Président de la République. Ce dernier l'a menée de bout en bout à sa guise. C'est là l'expression éclatante d'une certaine personnalisation d'une procédure Constituante. »⁸² Il n'est pas difficile de trouver d'autres citations allant dans le même sens, dont certaines viennent bien sûr des membres de l'opposition, mais également de sources plus indépendantes.⁸³

Ces opposants au régime de Wade (réunis dans *Siggil Sénégal* : « relever la tête du Sénégal) ont pris, déjà en janvier 2008, l'initiative de créer un comité de pilotage chargé de concrétiser des Assises nationales, une sorte de congrès où, sur la base d'un diagnostic de la crise au Sénégal, a l'intention de « trouver une solution consensuelle, globale, efficace et durable à la crise multidimensionnelle (éthique, politique, économique, sociale et culturelle) ». ⁸⁴ Un grand nombre d'organisations diverses et d'experts reconnus se sont associés à cette initiative. Le 31 mai Abdoulaye Wade a provoqué une réunion de crise pendant laquelle il décide de « traiter l'événement par le silence, voire le mépris pour éviter de lui donner un écho qu'il ne mérite pas. »⁸⁵ La cérémonie d'ouverture, sous la présidence d'Amadou Moctar Mbow, ancien directeur général de l'Unesco, a eu lieu le 1^{er} juin. Cette réunion a réussi à rassembler un très grand nombre de participants, parmi lesquels plus de 70 organisations. A la surprise de certains, on a aussi noté la présence de membres du corps diplomatique, de chefs religieux, de dignitaires et de hauts fonctionnaires sénégalais. Dans son allocution d'ouverture, Moctar Mbow s'est fortement élevé contre « les allégations du président de la République qui, lors de son adresse de samedi 31 mai à l'antenne de la Radio Télévision du Sénégal, a parlé de complot et de coup d'Etat » et il lui lance de nouveau un appel ainsi qu'à son parti pour qu'ils participent à ces assises. Finalement il assure reconnaître sans restriction la légitimité du président de la République et des pouvoirs établis.⁸⁶ En février 2009 les commissions des Assises nationales avaient rédigé deux rapports provisoires : « Société(s) et Institutions » et « Conditions de refondation des institutions au Sénégal. »

⁸¹ I. M. Fall en donne une illustration éloquentes quand il rappelle la conférence du Président sur le projet de Constitution de 2001 : « Ce spectacle télévisé et radiodiffusé a permis à l'acteur central de l'entreprise constituant, de présenter « sa » Constitution (...) », cf L'évolution constitutionnelle du Sénégal, op cit, p 90.

⁸² I. M. Fall, op cit, p 91.

⁸³ Il suffit de consulter la presse sénégalaise, qui est une source inépuisable d'articles critiques (Sud Quotidien, Wal Fadrji etc.). P. Mbow, Senegal, the return of personalism, Journal of democracy, 2008, 19,1, p 156-169., B. Kanté, Le Sénégal, un exemple de continuité politique et d'instabilité constitutionnelle in Revue Juridique Politique et Economique du Maroc, 1989, p 17. O. Cranenburgh, Big men rule; presidential power, regime type and democracy in thirty african countries; Democratization, December 2008. =

⁸⁴ Jeune Afrique juin 2008.

⁸⁵ Jeune Afrique juin 2008.

⁸⁶ Sud Quotidien du 2 juin 2008.

Le Sénat devrait être composé d'hommes et de femmes expérimentés, sages et pondérés qui ont la capacité et le temps de réflexion et de développer une vision à long terme. Sans vouloir faire préjudice aux sénateurs expérimentés, force est de constater que dans le Sénat actuel du Sénégal, il y a trop d'hommes et de femmes qui n'ont pas une formation requise et même qui ne maîtrisent pas assez la langue de travail, le français, ce qui limite sérieusement leur capacité de participer de façon optimale aux travaux de cet organe.⁸⁷

Sur l'indice Ibrahim 2008 de la gouvernance en Afrique, le Sénégal se trouve en 10^{ème} position (sur 48 pays). « Chaque pays est évalué en fonction de 57 critères regroupés en cinq catégories globales qui, prises dans leur ensemble, constituent la pierre angulaire des obligations d'un gouvernement envers ses citoyens : Sécurité et Protection ; Application de la loi, Transparence et Corruption, Participation et Droits de l'Homme, Développement économique durable et Développement humain. »

⁸⁷ Déclaration de Windhoek.

Bibliographie

Beck, L.J., 1997, "Senegal's 'Patrimonial Democrats': Incremental Reform and the Obstacles to the Consolidation of Democracy", *Canadian Journal of African Studies*, 31,1: pp. 1-31.

Bergères, M.-C. & D. Linotte, 1975, "La Doctrine Française et les Institutions de la Vème République", *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*: pp. 309-338.

Buchman, J., 1962, *L'Afrique noire indépendante*, Paris, Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence.

Carothers, T. (ed), 2006, *Promoting the Rule of Law Abroad. In Search of knowledge*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Coulon, C., 1995, "Senegal: The Development and Fragility of Semidemocracy", in Diamond, L., J.J. Linz, S.M. Lipset (eds), *Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy*, Boulder/London: Lynne Rienner: pp. 493-530.

Coulon, C., 1999, "La tradition démocratique au Sénégal: histoires d'un mythe", *Studia Africana*, no. 10: pp. 69-83.

Cranenburgh, O. van (2009), « Hyperpresidentialisme in Afrika: staatsinrichting als belemmering voor democratisering », *Internationale Spectator* 63,1: pp. 33-38 (résumé en anglais).

Cranenburgh, O. van (2008), "Big Men Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in Thirty African Countries", *Democratization*, december 2008..

Diop, M. C. (ed.), 1993, *Senegal: Essays in Statecraft*, Dakar: CODESRIA.

Diop, M.C., 1999, "Sénégal. Pourquoi la refondation de l'État?", *Studia Africana*, no. 10: pp. 105-111.

Diop, M.-C. (2006), « Le Sénégal à la croisée des chemins », *Politique africaine* no. 104 : 103-126.

Diop, M.C. & M. Diouf , 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris: Karthala.

Douane, T., 1998-1999, *Le Sénat au Sénégal*, Dakar: Université Cheikh Anta Diop, Mémoire de Maîtrise.

Duchacek, I.D., 1973, *Power Maps. Comparative Politics of Constitutions*, Santa Barbara/Oxford: ABC-Clio.

Fall, I.M. (2007), *Sur l'évolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Paris : Karthala / Dakar : Credila.

Forum des Sénats du Monde, 2000, *Situation du Bicamérisme dans le Monde*, Paris: Service des relations internationales du Sénat.

Goby, M., 1998, *Interaction entre les systèmes d'aide et la décentralisation au Sahel en Afrique sub-saharienne: Sénégal*, Paris: OECD/Club du Sahel.

Hesseling, G., 1982, *Senegal: staatsrechtelijke en politieke ontwikkelingen*, Antwerpen/Amsterdam: Maarten Kluwer's Internationale Uitgeversonderneming.

Hesseling, G., 1985, *Histoire politique du Sénégal*, Paris: Karthala.

Hesseling, G., 2006, *Recht en Vrede kussen elkaar*, Utrecht: Universiteit Utrecht? Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten. Partiellement traduit en français sous le titre: Etat de Droit en Afrique.

Hesseling, G. & H. Kraemer, 1996, *Senegal / Gambia*, Amsterdam/ 's Gravenhage: KIT/ Novib.

Kante, B. (1996), "Le Constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », in C.M. Zoethout, M. E. Pietermaat-Kros & P.W.C. Akkermans (eds), *Constitutionalism in Africa : A quest for autochthonous principles*, Deventer : Gouda Quint/Sanders Instituut, pp. 17-32.

Kasse, P.D., 1998-1999, *La réforme du parlement sénégalais*, Dakar; Université Cheikh Anta Diop, Mémoire de Maîtrise.

Manjakavelo, C., 1970, "Le Sénat malgache, octobre 1958 à septembre 1969", *Annales de l'Université de Madagascar. Droit*, 7: 89-271.

Mbow, P. (2008), "Senegal: the return of personalism", *Journal of Democracy*, 19,1: pp. 156-169.

Ould Ahmed Salem, Z., ter perse, "Gouvernance électorale et invention de la neutralité: la création de l'Observatoire National des Elections (ONEL) au Sénégal.(à paraître)

Patterson, A.S., 1998, "A reappraisal of democracy in civil society: evidence from rural Senegal", *The Journal of Modern African Studies*, 36,3: pp. 423-441.

Van der Pot – Donner, 2001, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, veertiende druk bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen.

Prakke, L., 1990, "Van links naar rechts. De Eerste Kamer van 1887 tot 1917", in A. Postma (ed.), *Aan deze zijde van het Binnenhof: gedenkboek ter gelegenheid van het 1975-jarig bestaan van de Eerste Kamer*, 's Gravenhage: SDU.

Ramangasoavina, A., 1965, "Le sénat et les récentes modifications apportées à la constitution de la République Malgache", *Revue Juridique et Politique d'Outre-Mer*, 17,1: pp. 130-137.

Thiam, A. (2007), « Une constitution, ça se révisé ! Relativisme constitutionnel et Etat de droit au Sénégal », *Politique africaine* no. 108, décembre 2007, pp 145-153.

Thomas, M.A. & O. Sissoko (2005), "Liaison legislature : the role of the National Assembly in Senegal", *Journal of Modern African Studies*, 43,1: pp. 97-117.

Vengroff, R. & L. Creevey, 1997, "Senegal: The Evolution of a Quasi Democracy" in: J.F. Clark & D.E. Gardinier (eds), *Political Reform in francophone Africa*, Boulder, Colo: Westview Press, pp. 204-222.

Vengroff, R. & M. Magala, 2001, "Democratic reform, transition and consolidation: evidence from Senegal's 2000 presidential election", *The Journal of Modern African Studies*, 39,1: pp. 129-162.

Villalón, L.A., 1999, "Generational Changes, Political Stagnation and the Evolving Dynamics of Religion and Politics in Senegal", *Africa Today*, 46, 3/4: pp. 129-148.

Wheare, K.C., 1968, *Legislatures*, London: Oxford University Press.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), 2002, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: SDU Uitgevers.