

INTERVIEWS

REFORMES CONSTITUTIONNELLES

Ce qu'en pensent les constitutionnalistes

- El Hadji Mbodji, professeur de Droit constitutionnel à la Faculté de Droit de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (Ucad) et Ismaila Madior Fall, chercheur, également maître-assistant à la même Faculté, donnent leur avis sur le débat politique suscité par les réformes constitutionnelles à venir

Sud Quotidien: Quel est aujourd'hui le régime politique qui convient le mieux au Sénégal, compte tenu du paysage politique et de la nécessité de consolider la démocratie?

El Hadji Mbodji: Je pars du fait que le régime politique est l'expression d'une demande ou d'une préoccupation d'un peuple. Il est né des entrailles d'une société et doit reposer sur le consensus entre les acteurs politiques, les militants et serviteurs de la cause démocratique. Il faut se garder de toute démarche de théorisation préalable du modèle constitutionnel.

L'expérience des démocraties stabilisées montre que les régimes politiques ne sont pas pensés d'abord et mis en application ensuite. Ils sont la résultante d'une évolution historique et de l'accumulation d'expériences politiques, ainsi que l'illustre l'apparition et le développement du régime parlementaire en Angleterre ou du régime présidentiel aux Etats-Unis. Dans les deux pays, considérés comme les prototypes de ces deux principales catégories constitutionnelles, le régime politique est né de l'expérience vécue ou de la volonté d'instaurer, de manière empirique, un modèle qui soit de nature à procurer bonheur et prospérité au peuple.

Notre pays est doté d'une expérience politique très riche, pour avoir expérimenté le régime parlementaire de 1960 à 1962 et le régime présidentiel de 1963 à nos jours avec, selon les circonstances politiques du moment, des allures présidentielles et parlementaires. Notons que le paysage politique sénégalais est marqué par un émiettement et un cloisonnement des forces politiques, qu'il est souvent difficile de concilier. Dans ces conditions, il y a un risque pour le régime de se trouver plus tard face à des majorités introuvables ou flexibles. Or, dans les démocraties contemporaines, la légitimité doit être conciliée avec l'efficacité de l'action gouvernementale qui est conditionnée par l'existence d'une majorité parlementaire homogène et cohérente.

Dans ces conditions, en faisant abstraction de toute qualification doctrinale, je considère que le modèle qui convient le mieux est celui fondé avant tout sur l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs avec un pouvoir judiciaire

indépendant, protégeant les droits fondamentaux de la personne humaine et arbitrant selon les circonstances et les différends politiques pouvant opposer soit les Institutions dans les rapports qu'elles entretiennent entre elles, soit dans leurs rapports avec les citoyens. Dans ce régime, il faut une claire assignation des rôles politiques, afin d'éviter des confusions qui pourraient être source de perturbation et enfin garantir la transparence dans le processus de dévolution et d'exercice du pouvoir politique. Peu importe qu'il soit un régime parlementaire, un régime présidentiel ou un régime mixte.

Ismaila Madior Fall: Il faut préciser qu'il est difficile de répondre à la question de façon absolue. Ce sont les hommes politiques investis qui, dans la plupart des cas, bénéficient du privilège de définir le type de régime qui convient. Néanmoins, on peut essayer d'apporter une esquisse de réponses, selon deux perspectives.

Il y a une première perspective où l'on exprime une préférence intellectuelle. Cela veut dire que pour moi, le régime parlementaire est le régime qui convient le mieux. C'est un régime de séparation souple des pouvoirs, contrairement au régime présidentiel qui est un régime de séparation rigide des pouvoirs. Au plan institutionnel, qu'est ce que cela signifie? C'est d'abord un exécutif bicéphale. Cela veut dire que le pouvoir exécutif doit être réparti entre un chef de l'Etat qui peut être un président ou un monarque et un Premier ministre, chef de gouvernement. Dans le régime parlementaire moderne, même s'il y a bicéphalisme, le bicéphalisme doit être à primauté gouvernementale et premierministériel. Cela veut dire que le président qu'il soit élu au suffrage universel ou par un collège restreint doit être un président arbitre à la fois au dessus des contingences partisans et institutionnelles et doit être un recours en cas de blocage des Institutions

Deuxième critère: ce gouvernement doit être responsable devant le Parlement et le chef de l'Etat doit disposer d'un droit de dissolution de l'Assemblée élue au suffrage universel du Parlement pour trancher un conflit entre l'Exécutif et le Parlement

Enfin dans un régime parlementaire digne de ce nom, le Parlement doit être le centre d'impulsion de la vie politique. Cela veut dire que tout doit partir du Parlement et tout doit revenir au Parlement. Ce schéma institutionnel n'est ni abstrait, ni théorique, si l'on regarde ce qui se passe dans les grandes démocraties contemporaines: Allemagne, Belgique, Angleterre et même la France. Dans ces pays, tout marche dans le meilleur des mondes.

Mais si l'on se veut réaliste, on doit envisager une deuxième perspective de réponses. On peut aller dans le sens d'un régime de compromis entre le régime présidentiel et le régime parlementaire car nous ne pensons que le contexte politique sénégalais soit prêt à épouser un régime parlementaire tel que décrit plus haut. Pas plus qu'il n'est prêt à épouser un régime présidentiel à l'Américaine, c'est à dire un régime dans lequel le premier pouvoir constitutionnel demeure le Parlement, le deuxième pouvoir le président de la

République et le troisième pouvoir le pouvoir judiciaire. Comme on le voit ici, le premier pouvoir aux Usa, c'est le Congrès.

Au demeurant, les analyses scientifiques effectuées sur les régimes africains montre l'échec des deux types de régime. Le régime parlementaire instauré à l'aube des indépendances a échoué-ce fut une brève et malheureuse expérience- La Constitution instaurée par le Sénégal en 1960 est une illustration éloquente

Après l'échec de ce régime parlementaire, on s'est tourné vers le régime présidentiel. Mais là aussi, cela a débouché sur un présidentielisme avec une confusion totale des pouvoirs autour du président de la République.

S Q: Un régime parlementaire, est-ce forcément la porte ouverte aux conflits et aux crises entre le Président de la République et son Premier ministre, comme le laissent entendre les détracteurs de ce type de régime?

E M: Le régime parlementaire est d'application difficile dans la mesure où, au delà d'une certaine structuration des organes exprimants la volonté de l'Etat, il requiert des attitudes, des comportements, sinon des pratiques fondées sur la tolérance et le respect de l'autre. C'est un régime fait de nuances et de subtilités, raison pour laquelle certains politologues comme Roger Gerard Swazenberg considèrent que le régime parlementaire ne peut s'épanouir que dans les régimes où la conscience démocratique est très élevée. Le Sénégal a eu à expérimenter le régime parlementaire entre 1960 et 1962 et au lendemain de la crise du 17 décembre 1962, le Président Senghor déclarait que son erreur était de ne pas instituer un régime présidentiel au départ à la place du régime parlementaire en vigueur à l'époque. Le régime parlementaire peut-être moniste lorsque le pouvoir procède d'une seule source en l'occurrence l'Assemblée nationale représentative de la population ou bien dualiste lors que le pouvoir émane de deux sources à savoir la présidence et l'Assemblée nationale et entre les deux Institutions, s'incruste le gouvernement qui, procédant du chef de l'Etat qui nomme ses membres, est doublement responsable devant lui et devant les députés. Ce gouvernement qui passe alors tout son temps à concilier des vues, à négocier des compromis pour satisfaire les désirs des organes qui le contrôlent. Autres difficultés, l'Exécutif parlementaire est bicéphale dans la mesure où il est partagé entre un président de la République qui peut être élu par le peuple-c'est le cas en France, en Finlande, en Autriche, au Portugal, au Mali, ou au Niger-ou par le Parlement monocaméral ou bi-caméral.

Dans les monarchies constitutionnelles, le chef de l'Etat n'est même pas élu, il accède à la magistrature suprême en application des règles héréditaires.

On voit ici les germes de crise non seulement entre l'Exécutif et le législatif, mais au sein même de l'Exécutif à partir du moment où chaque tête -le chef de l'Etat et le chef du gouvernement- cherche à accaparer le maximum de pouvoirs à partir de l'autre. Au demeurant, c'est cette situation qui fut à

l'origine de la crise de 1962, entre le président Léopold Sédar Senghor et Mamadou Dia. Je crois que pour atténuer les risques de tension et garantir le fonctionnement harmonieux des Institutions, il faut que l'Exécutif dispose de soutien parlementaire sans lequel la voie est ouverte à l'instabilité ministérielle chronique. En outre, au sein de l'Exécutif, le pouvoir ne saurait être réparti de manière égale entre le Président et le chef du gouvernement. Il faut impérativement qu'un organe prenne le dessus sur l'autre. Dans les régimes parlementaires monistes, c'est le chef de gouvernement qui prime alors que dans les régimes parlementaires dualistes, le centre de gravité du pouvoir se situe au niveau du chef de l'Etat qui doit être un arbitre, le guide et un impulsor. Si le régime parlementaire est structuré de cette sorte, non seulement les crises seront enrayerées mais la démocratie trouve un cadre idéal d'épanouissement dans la mesure où le régime parlementaire tient davantage compte de la participation du contrôle direct ou indirect des citoyens

I M F: Je ne pense pas qu'un régime parlementaire soit forcément la porte ouverte aux conflits et aux crises politiques. Non surtout pas. En réalité, le régime parlementaire authentique est un régime d'équilibre et de stabilité des pouvoirs. Il y a d'abord un équilibre des pouvoirs au sein de l'Exécutif entre le chef de l'Etat et le chef du gouvernement, ensuite entre l'Exécutif et le Parlement, par le principe de l'irrévocabilité mutuelle qui signifie que l'Assemblée peut mettre fin à l'existence juridique du gouvernement. A l'inverse, le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement peut dissoudre l'Assemblée nationale. Il y a là une sorte d'équilibre de la terreur institutionnelle (tu me renverses, je te dissous). Et sur ce plan, le régime parlementaire est d'une supériorité qualitative par rapport au régime présidentiel. Parce que dans un régime présidentiel, quand il y a désaccord entre l'Exécutif et le Législatif, il y a blocage.

Donc on ne peut pas dire que le régime parlementaire n'est pas un régime de stabilité. Les exemples de l'Italie et des troisième et quatrième Républiques françaises qu'on donne pour soutenir le contraire sont à mon avis de faux exemples. Pourquoi? Parce que nous sommes là en face d'exemples où le régime parlementaire fonctionne mal et dans ce cas, il n'est plus de régime parlementaire, mais un régime d'Assemblée ou régime conventionnel caractérisé par un assujettissement total de l'Exécutif au Législatif. Un régime parlementaire qui fonctionne bien est le meilleur régime politique dans une démocratie moderne. Ce n'est pas pour rien qu'aujourd'hui, en Europe, tous les régimes sont pratiquement des régimes parlementaires. Le régime présidentiel n'a réussi que dans un seul pays: l'Amérique. Mais la réussite des Usa est inexportable alors que le régime parlementaire s'adapte à toutes les situations.

Donc assimiler le régime parlementaire à un régime de crise, c'est méconnaître son essence institutionnelle. Il faut juste mettre deux gardes-fous pour l'appliquer avec efficacité: un premier garde-fou juridique consistant à rationaliser à outrance, c'est à dire à poser des règles visant à assurer la stabilité gouvernementale. Enfin le deuxième garde-fou est politique. Il

consiste à instaurer un système électoral qui favorise l'émergence d'une majorité parlementaire homogène. Pour cela, il faut éviter le scrutin proportionnel.

S Q: Entre un régime parlementaire, comme le réclament certains alliés du président Wade et le régime "présidentieliste" actuellement en cours au Sénégal, y a-t-il un compromis possible?

E M: Sur le plan strictement constitutionnel, le régime politique sénégalais n'est pas un régime présidentieliste pur, en raison précisément de l'existence du gouvernement qui est par excellence une Institution de régime parlementaire. Le gouvernement est considéré quelque part comme la cheville ouvrière car c'est une Institution collégiale et solidaire responsable devant l'Assemblée nationale qui peut le renverser en votant une motion de censure, tout en encourageant le risque de la dissolution. Il y a alors un embryon de parlementarisme dans le dispositif constitutionnel actuel et il est possible d'instaurer un compromis durable entre les Partis de régime parlementaire et ceux qui sont en faveur du maintien du régime politique actuel. Il suffit simplement, ainsi que le propose au demeurant le président Wade de décongestionner le pouvoir présidentiel par le transfert de certaines prérogatives au Premier ministre qui est alors doté d'une véritable autonomie existentielle et fonctionnelle. En outre, il faut renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée nationale qui peut désavouer un gouvernement, sans être automatiquement sanctionné et enfin, au delà du gouvernement et du Parlement, renforcer le pouvoir arbitral du chef de l'Etat qui est indispensable car, ainsi que le faisait remarquer Benjamin Constant, un théoricien libéral du 19^{ème} siècle, lors que les pouvoirs se croisent, s'entrechoquent et s'entravent, il faut une force qui les mette à leur place. Cette force, il est nécessaire qu'elle soit en dehors, qu'elle soit neutre en quelque sorte pour qu'elle soit préservatrice, réparatrice, sans être hostile.

Cette force doit être détenue par le chef de l'Etat qualifié par certains de surveillant général de l'Etat. On le voit, le compromis est possible, il est même facile. C'est la raison pour laquelle je suis contre le principe de changer de Constitution. Je crois que si les acteurs politiques pouvaient débattre de manière impérative, dans le cadre d'une Commission de concertation, ils peuvent s'entendre sur l'essentiel, en procédant notamment à quelques rectifications ou réajustement de la Constitution de 1963 dont la moindre des qualités est qu'elle a assuré une démocratie à la tête de l'Etat

:I M F: On avait déjà commencé à répondre à cette question, plus haut. Il existe bien un régime de compromis qui n'est ni parlementaire, ni présidentiel, ou encore ni présidentiel, ni parlementaire. Pour résumer rapidement, l'essentiel est de tirer dans chaque catégorie les éléments positifs pour un régime de synthèse profitables à tous. Pour cela, il faudrait un président au dessus de la mêlée, un gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation. Ainsi, même si le président ne dispose pas de la majorité à l'Assemblée nationale, cela ne va entraîner aucun problème. Il faudrait

également un président qui dispose d'un droit de dissolution rationalisé et enfin un Parlement réhabilité pour jouer un rôle de contre-pouvoir.

S Q: Est ce qu'il y a aujourd'hui un décalage entre la Présidence, la Primature et l'Assemblée nationale, surtout en ce qui concerne la répartition des tâches et des pouvoirs?

E. M: On peut parler à cet effet de cohabitation tripartite au sommet de l'Etat dans la mesure où les différentes Institutions sont contrôlées par des forces politiques antagoniques. L'alternance du 19 mars ne concerne que le pouvoir exécutif qui est incarné par le Président assisté du Premier ministre, chef de gouvernement, alors que l'Assemblée nationale, qui détient le pouvoir législatif et de laquelle devrait logiquement émaner le gouvernement qui doit bénéficier de sa confiance, reste toujours contrôlée par le Parti qui a perdu le pouvoir exécutif. Dans les démocraties stabilisées, l'élection présidentielle devrait être prolongée par des élections législatives permettant au président de disposer de moyens institutionnels indispensables à l'accomplissement de sa mission. Ce fut le cas en France en 1981, avec l'accession du président François Mitterand à la Magistrature suprême et en 1988, lorsque le même Mitterand s'était trouvé face à une majorité parlementaire hostile. Ou bien l'Assemblée nationale devrait prendre ses responsabilités car elle contrôle l'action du gouvernement qui doit impérativement bénéficier de sa confiance au risque d'être renversé par une motion de censure.

Au Sénégal, le gouvernement de Niassé n'est pas l'émanation de la majorité parlementaire qui ne veut pas de son côté prendre ses responsabilités. Cette situation est en effet préjudiciable au fonctionnement harmonieux des Institutions, à partir du moment où chaque Institution se recroqueville sur elle-même.

I M F: Dans la tradition constitutionnelle sénégalaise enclenchée en 1963, le président est la clé de voûte des Institutions. Il est de par son statut l'élu du peuple et le détenteur exclusif de l'Exécutif. La primature n'existe pas dans le système constitutionnel. Ce qui est prévu dans la Constitution, c'est un Premier ministre qui se présente comme le premier des ministres plutôt qu'un chef de gouvernement. Il s'agit d'une Institution de déconcentration de la présidence et non de bicéphalisme dans la réalité. Il faut préciser que le rapport de force politique peut modifier ce schéma institutionnel. Autrement dit, si le Premier ministre devient un jour chef de la majorité parlementaire, il peut légitimement disputer au président ses prérogatives.

Propos recueillis par Malick DIAGNE