



**UNIVERSITE DE GAND (BELGIQUE)
FACULTE DE DROIT**



**UNIVERSITE DE LOME (TOGO)
FACULTE DE DROIT**

**LES SECONDES CHAMBRES DU PARLEMENT
DANS LES ETATS FRANCOPHONES :
LE CAS DU BURUNDI, DE LA FRANCE, DU GABON ET DU SENEGAL**

**THESE
Pour le Doctorat en Droit public**

Kodjo Ahlin Avitsinu KUAKUVI

Directeur de Recherche

Monsieur Dodzi KOKOROKO

Professeur Agrégé de Droit public et de Science politique,
Directeur de l'Ecole doctorale
Directeur du Centre de Droit Public
Faculté de Droit – Université de Lomé

Promoteur

Prof. Dr. Ludo. M. VENY

Chef de Section du Droit Administratif
Département du Droit public
Faculté de droit – Université de Gand

Suffragants

AVERTISSEMENT

« La Faculté de Droit n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Elles doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

RESUME

Le système bicaméral n'a pas commencé au même moment dans les Etats francophones. Il avait débuté en France dès le XVIII^{ème} siècle et a connu des périodes de crise et de gloire. Les Etats d'Afrique noire francophone quant à eux n'étaient pas tellement intéressés par ce système dans les années 1960. Mais, avec le renouveau démocratique des années 1990, la seconde chambre a connu un engouement dans ces Etats. Son institution répond à des objectifs différents suivant les pays. Le modèle africain du bicamérisme ressemble un peu à celui de la France mais se démarque des fois de lui par un mode de recrutement de sénateurs qui ne prend pas en compte le suffrage des citoyens. Ainsi, on assiste à une diversité de modes de désignation au niveau de la chambre haute, dont certains remettent en cause la légitimité des représentants. En outre, faisant partie du pouvoir législatif, la seconde chambre rivalise la chambre des députés dans plusieurs domaines. Mais, cette concurrence est souvent limitée puisque les Etats francophones adoptent le bicamérisme inégalitaire conduisant à la diminution des pouvoirs de la seconde chambre ; ce qui soulève la question de son utilité.

MOTS CLES

Le bicamérisme - La seconde chambre - Le Sénat - La légitimité de la seconde chambre - La représentation - L'utilité de la seconde chambre.

ABSTRACT

The bicameral system did not start at the same time in the French-speaking states. It began in France in the eighteenth century and has experienced periods of crisis and glory. The French-speaking black African states for their part were not so interested in this system in the 1960s. But with the democratic renewal of the 1990s, those states had a reel enthusiasm for the second chamber. The institution meets different objectives in different countries. The African model of bicameralism is somewhat similar to that of France, but differs sometimes from it by a system of recruitment of senators which do not take into account the vote of the citizens. So, there is a diversity of modes of selection at the second chamber, some question the legitimacy of Representatives. In addition, part of the legislature, the second chamber rivals the Chamber of Deputies in several areas. But this competition is often limited because the French-speaking states adopt unequal bicameralism leading to the reduction of powers of the second chamber, which raises the question of its usefulness.

KEYWORDS

Bicameralism - The second chamber - the Senate - The legitimacy of the second chamber - Representation - The value of the second chamber.

DEDICACE

Nous dédions ce travail à feu Professeur Yao Biova Vignon qui
a été pour nous un modèle.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance à tous ceux qui ont, de près ou de loin, contribué à la réalisation de ce travail, en particulier,

- ❖ A notre directeur de thèse, le Professeur **Dodzi KOKOROKO**, Directeur de l'école doctorale et du Centre du Droit Public (Université de Lomé), qui a accepté diriger cette thèse et a fait, preuve à notre égard, d'une disponibilité totale, d'une grande patience et d'une rigueur soutenue;
- ❖ A notre promoteur, le Professeur **Ludo M. VENY**, Chef de la section du droit administratif à la Faculté de droit de l'université de Gand : pour son accueil, son hospitalité, sa disponibilité et tous les sacrifices consentis pour la réalisation de ce travail ;
- ❖ Au Projet **VLIR** sans lequel ce travail n'aurait pas été possible ;
- ❖ Aux **Membres du Jury**, qui, malgré leurs préoccupations multiples, ont accepté venir porter, sur ce travail, une appréciation critique nécessaire à son amélioration ;
- ❖ Au Professeur **Akuété SANTOS**, Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lomé : pour ses multiples sacrifices consentis pour la rédaction et la réalisation du Projet VLIR dans le cadre duquel cette thèse a été écrite ;
- ❖ Au Professeur **Adama KPODAR**, vice-doyen de la Faculté de Droit pour sa contribution de toute nature à la réalisation de ce travail ;
- ❖ A **Yvan DEMAESENEIRE**, secrétaire à la section du droit administratif de la Faculté de Droit de l'université de Gand : pour sa gentillesse, sa disponibilité, son accueil, son aide ;
- ❖ A **Ivo CARLENS**, **Bengt VERBEECK**, **Christophe VANDERBEKEN**, enseignants à la Faculté de Droit de l'Université de Gand : pour leur amitié et leur collaboration.

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	2
DEDICACE	4
REMERCIEMENTS	5
SOMMAIRE	6
SIGLES ET ABREVIATIONS	7
INTRODUCTION	9
PREMIERE PARTIE. LA LEGITIMITE DES SECONDES CHAMBRES DANS LES ETATS D'EXPRESSION FRANÇAISE	31
TITRE I. UNE LEGITIMITE DEFENDUE	34
CHAPITRE I. UNE PROMOTION DES COLLECTIVITES LOCALES.....	37
CHAPITRE II. UNE PRISE EN COMPTE DES INTERETS NATIONAUX	77
TITRE II. UNE LEGITIMITE CONTESTEE	113
CHAPITRE I. UNE DESIGNATION INSTRUMENTALISEE.....	115
CHAPITRE II. UNE REPRESENTATIVITE DISCUTEE.....	148
DEUXIEME PARTIE. L'UTILITE DES SECONDES CHAMBRES DANS LES ETATS D'EXPRESSION FRANÇAISE	184
TITRE I. UNE UTILITE SOUTENUE	186
CHAPITRE I. L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA LOI.....	188
CHAPITRE II. L'EXERCICE DE POUVOIRS EXTRA LEGISLATIFS	222
TITRE II. UNE UTILITE TEMPEREE	265
CHAPITRE I. UNE ASSEMBLEE MARMENEE	267
CHAPITRE II. LA SUPERFETATOIRE	301
CONCLUSION GENERALE	338
BIBLIOGRAPHIE	346
TABLE DES MATIERES	365

SIGLES ET ABREVIATIONS

- **ADC** : Alliance des Démocrates pour le Changement
- **AFE** : Assemblée des Français de l'Étranger
- **AID** : Association Internationale de Développement
- **AIDB** : Association pour l'Intégration et le Développement Durable au Burundi
- **AJ/PADS** : And Jëf/Parti Africain pour la Démocratie et le Socialisme
- **ANC** : Alliance des Forces du Changement
- **ASSEJEB**A : Association Espoir des Jeunes Batwa
- **BAD** : Banque Africaine de Développement
- **BIRD** : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
- **CENI** : Commission Electorale Nationale Indépendante
- **CERDIP** : Centre d'Études et de Recherches en Droit et Institutions Politiques
- **CNDD** : Conseil National pour la Défense de la Démocratie
- **CNDD-FDD** : Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie
- **CNDP** : Congrès national pour la Défense du Peuple
- **CRC** : groupe Communiste Républicain Citoyen
- **CSFE** : Conseil Supérieur des Français de l'Étranger
- **FMI** : Fond Monétaire International
- **FRODEBU** : Front pour la Démocratie au Burundi
- **HCC** : Haut Conseil des Collectivités
- **IADM** : Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
- **LGDJ** : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
- **OCDE** : Organisation de Coopération et de Développement Economique
- **ODM** : Objectifs du Développement pour le Millénaire
- **OIF** : Organisation Internationale de la Francophonie
- **PDG** : Parti Démocratique Gabonais
- **PDS** : Parti Démocratique Sénégalais
- **PIB** : Produit Intérieur Brut
- **PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement

- **PPTE** : Pays Pauvres Très Endettés
- **PS** : Parti Socialiste
- **PSA** : Parti Socialiste Authentique
- **PUF** : Presses Universitaires de France
- **RCDSP** : Réseau Canadien Du Savoir Policier
- **RDC** : République Démocratique du Congo
- **RDP** : Revue de Droit Public
- **RFDC** : Revue Française de Droit Constitutionnel
- **RFSP** : Revue Française de Science Politique
- **RIDC** : Revue Internationale de Droit Comparé
- **RJP** : Revue Juridique et Politique
- **RJPIC** : Revue Juridique et Politique. Indépendance et Coopération
- **RP** : Rassemblement pour le Peuple
- **RPP** : Revue Politique et Parlementaire
- **RPT** : Rassemblement du Peuple Togolais
- **RTSJ** : Revue Togolaise des Sciences Juridiques
- **UCEDD** : Association pour l'intégration et le Développement des Déshérités
- **UDF** : Union pour la Démocratie Française
- **UDFP** : Union Démocratique des Forces Patriotiques
- **UEMOA** : Union Economique Monétaire Ouest Africaine
- **UFC** : Union des Forces du Changements
- **UJEDECO** : Union des Jeunes pour le Développement Communautaire
- **UMP** : Union pour un Mouvement Populaire
- **UPROBA** : Union pour la Promotion des Batwa
- **UPRONA** : Union pour le Progrès National
- **URD** : Union pour le Renouveau Démocratique

INTRODUCTION

« Le Parlement doit-il être composé d'une seule chambre ou de plusieurs ?- Le débat sur ce sujet était très vif au début de ce siècle, où s'affrontaient les partisans du bicamérisme ou du monocamérisme »¹. Cette interrogation faite, en son temps, par le professeur Maurice Duverger, pose à juste titre le problème de l'opportunité de la création d'une seconde chambre du Parlement, dans un Etat unitaire².

En effet, pour certains auteurs comme Harold Laski, l'époque du bicamérisme était révolue, le monocamérisme est plus adapté aux défis des Etats modernes³. Antoine de Baecque décrit « le bicamérisme comme l'un des plus grands échecs de la pratique contemporaine »⁴. On a même parlé de la « crise du bicamérisme »⁵.

En revanche, pour d'autres auteurs comme Patrice Gélard, « (La seconde chambre) est indispensable à la démocratie. Elle est à la démocratie ce que la Cour constitutionnelle est à l'Etat de droit »⁶. On voit alors que la seconde chambre est nécessaire dans les Etats modernes.

Ainsi, magnifiée par certains, décriée par d'autres, la seconde chambre trébuche, tombe, mais se relève, et « a certes été maintenu(e) presque partout, mais sans qu'une véritable théorie s'en soit formée, sans que l'on parvienne non plus à l'éliminer de la scène »⁷. Il ne faut pas perdre de vue que dans beaucoup de pays qui sont dotés de la seconde chambre, son existence et sa justification font chaque fois l'objet de discussions récurrentes périodiques⁸. On comprend dès lors l'importance d'une étude sur « les secondes chambres du Parlement dans les pays d'expression

¹ **Duverger (M.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1980, p. 163.

² Pour Georges Burdeau, l'Etat unitaire est « celui qui ne possède qu'un seul centre d'impulsion politique et gouvernementale. Le pouvoir politique, dans la totalité de ses attributs et de ses fonctions, y relève d'un titulaire unique qui est la personne juridique Etat. Tous les individus placés sous la souveraineté de celui-ci obéissent à une seule et même autorité, vivent sous le même régime constitutionnel et sont régis par les mêmes lois ». Voir **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1947, p. 33.

³ **Laski (H. J.)** cité par **Endong (M. A.)**, « Le bicamérisme en Afrique : visions post-conflit et perspectives démocratiques », p. 2, Sur, www.infothèque.info.

⁴ **De Baeque (A.)**, *Une histoire de la démocratie en Europe*, Paris, Ed. Le Monde, 1991, p. 35.

⁵ **Burdeau (G.)**, *Traité de science politique-Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, Paris, LGDJ, 1976, pp. 66- 67.

⁶ **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ? », in *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 146.

⁷ **De Baeque (A.)**, *Une histoire de la démocratie en Europe*, op.cit., p. 35.

⁸ **Grewe (C.) et Fabri (H. R.)**, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 456.

française ». Après une présentation de l'actualité des secondes chambres du Parlement : entre tradition et modernité (I), nous allons dégager la problématique de l'étude (II) et annoncer le plan (III).

I. L'ACTUALITE DES SECONDES CHAMBRES DU PARLEMENT : ENTRE TRADITION ET MODERNITE

Le bicamérisme a une origine lointaine. Déjà, à Athènes, dans l'antiquité, il y avait un système d'organisation institutionnelle qui divisait les chambres en « *Ekklesia* » et en « *Boulê* ». Au temps de la Rome royale, on parlait du « *Sénat* » et des « *Comices du peuple* ». En effet, le « *Sénat* » existait déjà en ce moment mais n'avait qu'un rôle exécutif. Il était composé des chefs des grandes familles, d'hommes qui avaient eu l'expérience des affaires publiques et qui n'étaient pas désignés directement par le peuple mais par les « *Comices* » ou par les « *Censeurs* »⁹. Il contrôlait les « *Comices du peuple* » qui avaient disposé en un moment donné d'un réel pouvoir législatif. Malgré la coexistence de ces deux types de Conseils, leurs fonctions et leurs compétences étaient si différentes qu'on pouvait à peine parler de bicamérisme en cette période¹⁰. Mais, ce modèle d'organisation inspirera plus tard les Etats modernes.

Dans le monde contemporain, l'origine anglaise du bicamérisme est traditionnellement admise¹¹. Celui-ci est né en Angleterre avec l'essor de la bourgeoisie des villes. Au Conseil des pairs, choisis par le Roi dans la noblesse et le haut clergé, va s'ajouter un Conseil des représentants des communautés. Le consentement de cette nouvelle institution ainsi créée, était aussi nécessaire depuis la Grande Charte de 1215 pour l'établissement de l'impôt. La coexistence conflictuelle entre ces deux catégories de Conseils, dont l'un représentait les forces sociales montantes et l'autre l'aristocratie dirigeante qui craignait d'être débordée, conduisit à une séparation en deux chambres de ce « *Parlement* » unique à la fin du

⁹ **Mastias (J.) et Grangé (J.) (dir.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987, p. 90.

¹⁰ **Trivelli (L.)**, *Le bicamérisme*, Lausanne, Payot, 1975, p. 51.

¹¹ Seule la Hongrie, par une évolution propre et distincte, a divisé sa Diète en deux chambres au commencement du XVII^{ème} siècle, Voir, **Esmein (A.)**, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Ed. Panthéon Assas, 2008, p. 98.

XIV^{ème} siècle. A partir de ce moment les représentants des communautés siègèrent à part, en une Assemblée dénommée la « *Chambre des communes* », alors que les « *seigneurs* » civils et religieux, délibérant seuls désormais, formèrent une autre Assemblée appelée la « *Chambre des Lords* ¹² ». Etait donc née, à côté de la chambre de la population, la première des secondes chambres de l'histoire des institutions. Celle-ci servira de modèle à plusieurs pays du monde, notamment ceux d'expression française. Mais alors qu'est-ce qu'une seconde chambre ?

La définition de la seconde chambre¹³ est tout sauf un long fleuve tranquille. Dès lors, celle du bicamérisme¹⁴ servira de clé de voûte à la solution.

Du point de vue organique, le bicamérisme est « *un régime constitutionnel dans lequel les fonctions parlementaires sont exercées par deux chambres et non par une seule Assemblée* ¹⁵ ». Cette approche purement descriptive de la notion du bicamérisme se rapproche de celle proposée par Jean Grangé. Aux dires de cet auteur : « *le bicamérisme est un système institutionnel dans lequel deux Assemblées désignées distinctement exercent les fonctions parlementaires dans les conditions déterminées par la Constitution* ¹⁶ ». On peut constater que cette conception de la notion est peu explicite. Elle n'aborde pas clairement la composition des chambres surtout celle de la seconde chambre. Cette lacune autorise donc qu'on puisse se rapporter à la conception matérielle du bicamérisme.

Du point de vue matériel, « *pour qu'il s'agisse vraiment de bicamérisme, il faut d'abord que deux Assemblées soient reconnues, dans le droit constitutionnel interne, comme faisant partie du Parlement compte tenu des compétences propres dévolues à ce dernier. (...) L'élection distincte de deux chambres par le corps électoral est un*

¹² **Grangé (J.)**, in **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 75.

¹³ La dénomination « *seconde chambre* » peut se justifier au plan chronologique par l'arrivée tardive de cette chambre dans le dispositif institutionnel parlementaire.

¹⁴ Le terme « *bicamérisme* » se différencie de celui du « *bicaméralisme* » que l'on réserve parfois à la thèse de ceux qui proposent un système bicaméral, Voir, **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *op.cit.*, p. 74.

¹⁵ **Nay (O.) (dir.)**, *Lexique de science politique- Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p. 32.

¹⁶ **Grangé (J.)**, in **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *op.cit.*, p. 74.

*autre critère essentiel du bicamérisme*¹⁷». Cette définition proposée par Jean Grangé paraît étroite. Elle ne prend pas en compte les autres moyens d'accession à la seconde chambre autre que le suffrage tels que la nomination par une autorité politique, la cooptation ou même l'accès de droit à la chambre. On peut alors retenir la définition de Serge Guinchard et Thierry Debard qui peut la compléter. Ainsi, selon ces auteurs, avec le système bicaméral « *une seconde chambre peut être constituée pour assurer la représentation soit d'une classe sociale ou d'une élite, soit des notables locaux, soit des groupes économiques et sociaux, soit des collectivités fédérées*¹⁸ ». Cette définition met en exergue, les différents types de représentations qui peuvent exister dans le système bicaméral. Elle ne règle pas non plus la question de désignation des membres à la seconde chambre.

A partir de ces deux conceptions du bicamérisme, on peut donner une définition à la seconde chambre. Elle peut être définie comme la chambre du Parlement désignée d'une manière identique ou différente que la première chambre et participant d'une manière égalitaire¹⁹ ou inégalitaire²⁰ à la fonction législative dans l'Etat. Elle connaît des dénominations variables suivant les pays²¹.

Dans le cadre de cette étude, on retiendra cette définition qui prend en compte le mode de recrutement et les compétences de la seconde chambre du Parlement dans les Etats francophones. Cette chambre a suivi une longue évolution dans ces Etats.

Les secondes chambres du Parlement n'ont pas évolué de la même manière dans les Etats francophones. Elles avaient commencé déjà en France, avant que les Etats d'Afrique francophones n'emboitent le pas. En effet, il y a certains Etats qui ont hérité du modèle français en raison des liens historiques jusqu'à ce que « *la seconde*

¹⁷ **Grangé (J.)**, in **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *op.cit*, pp. 74- 75.

¹⁸ **Guinchard (S.) et Debard (T.)**, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2010, p. 99.

¹⁹ Quand il y a bicamérisme égalitaire les deux chambres du Parlement ont pratiquement des pouvoirs identiques, c'est ce modèle qu'on rencontre dans les Etats fédéraux et exceptionnellement en Italie qui est un Etat unitaire.

²⁰ Quand il y a bicamérisme inégalitaire, la seconde chambre du Parlement a des pouvoirs diminués par rapport à la première chambre. Cette inégalité est due au « *déficit de légitimité* » de la seconde chambre du Parlement.

²¹ La seconde chambre du Parlement est dénommée « *Sénat* » dans la plupart des Etats francophones. « *Sénat* » vient du mot latin « *senatus* » qui signifie « *Conseil des vieillards* ». La seconde chambre peut être dénommée également « *deuxième chambre* », la « *chambre haute* », etc.

*chambre rappelle fortement le Sénat français*²²». Mais il y a d'autres Etats d'Afrique qui se démarquent de ce modèle par leurs spécificités. Il est important de souligner que le contexte de création de la seconde chambre n'est pas le même en France et dans les Etats d'Afrique francophone comme le rappelle si bien Raymond Carré de Malberg, « *La dualité des chambres n'a point partout le même fondement et la même signification* »²³.

En France, le bicamérisme a commencé depuis le XVIII^{ème} siècle²⁴. Ainsi, la Constitution de 1795 avait partagé le pouvoir législatif entre deux chambres : la première était dénommée le Conseil des cinq cents et la seconde était appelée le Conseil des Anciens²⁵. Les deux Assemblées étaient élues au suffrage indirect et se renouvelaient par tiers chaque année. La seconde chambre ne se distinguait de la première que sur le plan numérique et sur le plan du recrutement. En effet, son effectif était deux fois moins important et les conditions d'éligibilité étaient un peu complexes²⁶. Au niveau des attributions, le Conseil des cinq cent avait l'initiative des lois que le Conseil des Anciens acceptait ou rejetait sans modification. La Constitution de l'an III qui avait instauré ce type de bicamérisme n'a vécu que quatre ans et le coup d'Etat de Bonaparte arriva. Il substitua à ce bicamérisme quatre types de conseils : un « *jury législatif* », un « *tribunat* », un « *Conseil d'Etat* » et un « *Collège des conservateurs* ». Ce système législatif fonctionna difficilement²⁷. Le « *Collège des conservateurs* » se transforma plus tard en « *Sénat conservateur* », avec des membres nommés par l'Empereur. Finalement, cette évolution fut achevée

²² **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », in *Mélanges offerts à Jean-Pierre Marichy*, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse, 2003, p. 24.

²³ **Carré de Marlberg (R.)**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 2, Paris, Dalloz, 2004, p. 557.

²⁴ Selon Marie France Verdier, « *Si les révolutionnaires ont opté en 1791 pour le monocamérisme qui incarnait l'unité de la souveraineté, le bicamérisme a été institué par la Constitution du Directoire de 1795 et n'a cessé d'être en vigueur depuis (en France), sauf durant l'éphémère II^{ème} République et pendant deux périodes de bouleversement consécutif à des guerres, de 1871 à 1875 et de 1940 à 1946* », Voir, **Verdier (M. F.)**, « L'évolution de la représentation au sein du Sénat français », *Les secondes chambres parlementaires*, Tunis, Académie Internationale de Droit Constitutionnel, Vol XIII, 2004, p. 405.

²⁵ Les représentants de ce Conseil sont appelés : députés au Conseil des Anciens.

²⁶ Pour y siéger, il fallait avoir quarante ans révolus, être marié ou veuf et être domicilié en France depuis 15 ans, Voir, **Cluzel (J.)**, *Le Sénat dans la société française*, Paris, Economica, 1990, p. 39.

²⁷ **Baguenard (J.)**, *Le Sénat*, Paris, PUF, 1997, p. 12.

par la mise en place de « *la Chambre des Pairs* » sous la Restauration et la Monarchie de Juillet²⁸. Malgré cette origine ancienne du bicamérisme, c'est avec la Constitution de la III^{ème} République qu'apparut après une évolution très mouvementée le véritable ancêtre du Sénat de la V^{ème} République.

L'instauration de la seconde chambre du Parlement n'a pas été chose facile sous la III^{ème} République : « *les républicains lui sont hostiles mais l'acceptent pour avoir la République et les loyalistes, pour consentir à la République, exigent des garanties quant à son caractère conservateur*²⁹ ». La seconde chambre était composée de 225³⁰ sénateurs élus et 75 sénateurs inamovibles³¹. En cette période, les deux chambres du Parlement participaient à la fonction législative et au contrôle du Gouvernement. La seconde chambre du Parlement avait profité de ses pouvoirs et a renversé dix Gouvernement sous la III^{ème} République ce qui a provoqué son discrédit. En effet, en disposant que le président de la République pouvait dissoudre la première chambre « *qu'après avis conforme du Sénat*³² », les lois constitutionnelles ont contribué à sa chute³³.

Avec l'instauration effective de la IV^{ème} République, le premier projet constitutionnel d'avril 1946, issu d'une majorité de Gauche instituait le monocamérisme³⁴. Après l'échec de ce projet, la nouvelle Constitution du 27 octobre 1946 imposait le bicamérisme avec une seconde chambre aux pouvoirs amoindris dénommée Conseil de la République ne jouant sur le plan législatif « *qu'un rôle de figuration*³⁵ ». En effet ce bicamérisme n'était même pas inégalitaire et Jean Cluzel avait bien raison de

²⁸ **Baguenard (J.)**, *Le Sénat, op.cit.*, pp. 12-13.

²⁹ **Marichy (J. P.)**, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris, LGDJ, 1969, p. 90.

³⁰ Il convient d'ajouter quatorze autres à la suite de la victoire de 1918 et l'intégration de nouveaux territoires dans la communauté nationale.

³¹ En 1884, la loi du 9 décembre 1884 supprime les sénateurs inamovibles, ils ne seront pas remplacés à leur mort, le dernier disparaît en 1917, Voir, **Baguenard (J.)**, *Le Sénat, op.cit.*, p. 13 ; Selon George Burdeau, « *Les inamovibles sont supprimés pour satisfaire à l'exigence démocratique qui ne peut s'accommoder des représentants à vie* », Voir, **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel, op.cit.*, pp. 158-159.

³² Ce qui était paradoxal est que le Sénat est exempt de dissolution.

³³ **Baguenard (J.)**, *Le Sénat, op.cit.*, pp. 13-14.

³⁴ **Cluzel (J.)**, *L'indispensable Sénat*, Paris, Economica, 1998, p. 24.

³⁵ **Burdeau (G.)**, *Traité de science politique- les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante, op.cit.*, p. 69.

qualifier le système législatif de cette période de « *monocamérisme camouflé* ³⁶ ». A partir de 1948, une modification du règlement intérieur de la chambre change la dénomination du Conseil en Sénat. Un an plus tard, les « *nouveaux sénateurs* » ont essayé de reprendre les pouvoirs d'une véritable Assemblée législative. Ils participent ainsi au contrôle des activités gouvernementales par la procédure de questions orales avec une adoption de résolutions. Et enfin la réforme constitutionnelle du 07 décembre 1949 a permis au Sénat la discussion de propositions de loi avant leurs transmissions à la chambre des députés. La seconde chambre a repris alors sa place au niveau des institutions de la République. Privilège qu'elle a gardé avec l'avènement de la V^{ème} République.

Les prémisses de la seconde chambre du Parlement de la V^{ème} République étaient déjà bien projetées par le Général de Gaulle dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946 en ces termes : « *Il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une Assemblée élue au suffrage universel direct. Mais le mouvement d'une telle Assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième Assemblée élue et composée d'une autre manière la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. Or, si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits dans le sein de la Chambre des députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits (...)*³⁷ ». Ainsi, le Général De Gaulle avait donné la configuration de la seconde chambre, le mode de désignation et même les attributions qu'on devait donner à celle-ci et pour Georges Burdeau, « (...) *en revalorisant le Sénat, la Constitution de 1958 compensait l'abaissement qu'elle imposait à l'Assemblée nationale par le renforcement des prérogatives d'une Chambre qui, elle aussi élue, se situait dans le cadre démocratique* ³⁸ ». On a alors remarqué que les Etats francophones ont suivi l'exemple de la France à quelque différence près.

³⁶ Cluzel, *L'indispensable Sénat, op.cit.*, p. 23.

³⁷ Voir, Discours de Bayeux du 16 juin 1946, Sur www.charles-de-gaulle.org.

³⁸ Burdeau (G.), *Traité de science politique- Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante, op.cit.*, p. 80.

En effet, le constituant africain des premières décennies des indépendances n'a pas cédé à la tentation bicamériste à laquelle l'exposait pourtant les différents modèles occidentaux, notamment le système parlementaire français issu de la Constitution du 04 octobre 1958. Les quelques exceptions à cette règle ont concerné, en Afrique francophone, Madagascar, la République Démocratique du Congo, le Royaume du Maroc et le Burundi. La République du Dahomey (aujourd'hui République du Bénin) avait mis en place une chambre consultative dont les membres étaient nommés par le chef de l'Etat, mais qui était écartée de la procédure législative³⁹. Durant la parenthèse fédérale (1961-1972), le Cameroun occidental aussi disposait d'une seconde chambre appelée « *House of Chiefs* » ou « *Chambre des Chefs* » à côté de l'Assemblée législative⁴⁰.

En ce moment, l'Afrique post coloniale n'ayant pas connu de Parlement fort, il ne s'est pas posé la question de diviser le Parlement pour l'affaiblir devant un exécutif de plus en plus puissant⁴¹. De plus, les premiers constituants africains, obsédés par l'idéologie de construction de l'unité nationale, ont mis en veilleuse l'émergence de tout pouvoir local digne de ce nom. Ainsi, l'on voit mal prospérer l'idée d'une Assemblée parlementaire assurant entre autres la représentation des collectivités locales⁴². Lorsque la création d'une deuxième chambre parlementaire était évoquée, les adversaires du bicamérisme avançaient souvent son incompatibilité avec la théorie de la souveraineté nationale qui doit être indivisible sans oublier au passage

³⁹ **Luchaire (F.)**, *Droit d'Outre-mer et de la coopération*, Paris, PUF, 1966, p. 342.

⁴⁰ **Kamto (M.)**, « La dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », *RJA*, n° 1, 2 et 3, p. 7.

⁴¹ Voir **Kiendé (P.)**, « Le bicamérisme en Afrique et au Burkina Faso », *Revue Burkinabé de droit*, n° 28, janvier 1992, p. 29.

⁴² **Kokoroko (D.)**, « Réflexions sur les secondes chambres en Afrique noire francophone », *RTSJ*, n° 1, 2012, (A paraître).

la surabondance institutionnelle⁴³, des raisons de surcharge budgétaire,⁴⁴ et même soulevaient l'efficiencia en matière de célébrité du travail législatif.⁴⁵

Les années 1990-1991 resteront pour le continent africain celles des transformations politiques majeures⁴⁶. Ainsi, « *le vent de l'Est* » qui a secoué les régimes politiques de l'URSS⁴⁷ et des Etats d'Europe de l'Est a eu des répercussions en Afrique surtout le sud du Sahara⁴⁸ avec la tenue du « *Sommet de la Baule* »⁴⁹ en France. Les dirigeants politiques au pouvoir étaient obligés malgré quelques résistances dans certains pays⁵⁰ de se conformer à la nouvelle donne qui imposait la démocratisation des régimes politiques en place. Cette vague de démocratisation a eu des incidences sur les différentes institutions politiques des Etats d'Afrique francophone. Quelques années après le déclenchement du processus de transition démocratique, cette ferveur pour le monocamérisme des années d'après les indépendances semble

⁴³ Voir **Kiemdé (P.)**, « Le bicamérisme en Afrique et au Burkina Faso », *op.cit.*, p. 28 ; **Mback (C.N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *Revue Africaine de Parlementarisme et de la Démocratie*, vol.1, n° 1, p. 108.

⁴⁴ Pour L'ancien président mauritanien Moktar Ould Daddah, le bicamérisme crée une « *surcharge parlementaire* », Voir, **Mback (C.N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *op.cit.*, p. 108 ; **Endong (M.)**, « Le bicamérisme en Afrique : visions post-conflit et perspectives démocratiques », *op.cit.*, p. 2.

⁴⁵ Pour eux, l'installation de deux Assemblées fait figure de dissipation d'énergies, de divisions stériles, Voir, **Cabanis (A.) et Martin (M.L.)**, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-la-neuve, Académia- Bruylant, 2010, pp. 100-101.

⁴⁶ Gérard Conac qualifiait cette période « *d'intense activité volcanique* », Voir, **Gérard Conac**, « Parlement et Francophonie », *Revue de l'Assemblée internationale des Parlements de langue française*, n° 82-84, 1991, p. 34.

⁴⁷ Union des Républiques Socialistes et Soviétiques.

⁴⁸ Pour le président de la Cour constitutionnelle béninoise Me Robert Dossou, « *Ce n'est pas la chute du mur de Berlin qui a provoqué la démocratisation en l'Afrique. (...) Les luttes internes y poussaient, les conditions économiques, les conditions des droits de l'Homme et autres conduisaient nécessairement les Etats de dictature, de parti unique, à changer de cap, mais le mur de Berlin a été un argument pour ceux qui luttèrent pour la démocratie* », Voir **Dossou (R.)**, « Revitalisation de la vie politique en Afrique », in **Vettovaglia (J. P.) et autres**, *Préventions des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 145.

⁴⁹ On se rappelle de la XVI^{ème} conférence des chefs d'Etat d'Afrique et de la France sous l'égide du président français François Mitterrand le 20 juin 1990, et le fameux discours du président français que son ministre des Affaires étrangères d'alors Roland Dumas a ainsi résumé : « *Le vent de liberté qui a soufflé à l'Est devra inévitablement souffler un jour en direction du Sud (...) Il n'y a pas de développement sans démocratie et il n'y a pas de démocratie sans développement* », Voir, www.voltairenet.org.

⁵⁰ Comme au Togo, en ex-Zaïre, etc.

s'être interrompue au point de laisser la place à une préoccupation apparemment contraire⁵¹.

En effet, avec le renouveau constitutionnel, le pouvoir législatif en Afrique noire francophone est soit monocaméral soit bicaméral. Le monocamérisme est le système le plus répandu. Mais avec le système bicaméral, deux cas de figure se présentent selon que le bicamérisme a été retenu dès la mise en place du nouveau régime ou bien postérieurement, dans le cadre d'une révision constitutionnelle⁵². Dans un premier temps, certains pays d'Afrique noire francophone avaient opté pour le système bicaméral dès l'adoption de nouvelles Constitutions dans les années quatre vingt dix. Ce fut le cas du Burkina Faso⁵³, du Cameroun, du Congo, du Tchad et du Niger⁵⁴. Dans un second temps, d'autres pays ont adopté le monocamérisme avant de faire des reformes pour l'institution du bicamérisme, c'est le cas du Gabon, du Sénégal, du Togo, etc. D'une manière générale, on a constaté une résurgence du bicamérisme sur le continent africain surtout dans les Etats francophones.

Certes, les Etats francophones inspireront nos développements, ils sont très nombreux, ce qui nous pousse nécessairement à procéder à un choix, peut-être arbitraire. Mais, il est justifié, puisque l'échantillon est représentatif de divergences et de convergences observables d'un système à l'autre. Une extension du cadre géographique de cette étude à certains pays anglophones, néerlandophones, germanophones, ou autres, aurait été d'un intérêt non moins important. Puisque, les secondes chambres du Parlement ne se rencontrent pas seulement dans les Etats unitaires, ils se rencontrent également dans les Etats fédéraux⁵⁵. Cet élargissement

⁵¹ **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, op.cit., p. 101.

⁵² **Cabanis (A) Martin (M. L.)**, *Les Constitutions d'Afrique francophone : évolutions récentes*, Paris, Ed. Karthala, 1999, p. 114 ; Egalement, **Atangana-Amougou (J. L.)**, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », VI^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Congrès de Montpellier, 09-11 juin 2005, Sur www.droitconstitutionnel.org.

⁵³ Au Burkina Faso, la seconde chambre du Parlement appelée la chambre des représentants créée en 1991 et dont le rôle a été relativement renforcé par la révision constitutionnelle du 11 avril 2000, a été supprimée en janvier 2002, puisqu'on ne voyait plus son utilité. Le parti au pouvoir remporte à chaque échéance électorale la majorité à la chambre des députés.

⁵⁴ Le Tchad et Niger ont abandonné la seconde chambre du Parlement parce qu'on ne voyait plus son utilité.

⁵⁵ « L'Etat fédéral est celui qui, tout en apparaissant seul dans les relations internationales, est constitué par des Etats membres ayant conservé certaines prérogatives de la souveraineté »

du champ d'étude aurait permis, à travers une analyse comparée, d'avoir une vue panoramique de cette institution afin de voir comment les expériences des uns, pourraient enrichir celles des autres. Mais trois raisons principales nous poussent à limiter le champ géographique à quatre Etats francophones.

Tout d'abord, il est impossible de mener une réflexion sur toutes les secondes chambres dans le cadre de cette étude. Une telle manœuvre ne permettra pas d'appréhender tous les rouages de cette institution dans les différents Etats bicaméraux.

La deuxième raison tient à la barrière linguistique. Les Etats bicaméraux existent dans plusieurs Etats avec des langues si différentes. Les écrits en langue française consacrés à ces différents pays restent difficilement accessibles et parfois limités. Notre ignorance de certaines langues et notre connaissance limitée notamment de l'anglais ne nous ont pas permis d'avoir accès et d'exploiter à fond les documents écrits consacrés à ces pays.

Enfin, l'existence de la seconde chambre du Parlement ne pose pas de problème particulier dans un Etat fédéral. Et selon Maurice Duverger, « *les secondes chambres fédérales sont la conséquence normale de la structure d'un Etat fédéral. D'un côté, l'Etat fédéral se présente comme un bloc uni, comme une nation ; de l'autre, il apparaît comme formé d'Etats-membres qui conservent une large autonomie*⁵⁶ ». Ainsi, dans un Etat fédéral, la première chambre représente toute la population et la deuxième chambre représente les collectivités fédérées soit sur une base égalitaire⁵⁷, soit sur une base inégalitaire⁵⁸.

interne, et notamment le pouvoir législatif. Ce qui distingue ces Etats membres des collectivités décentralisées d'un Etat unitaire c'est qu'ils participent à la formation de la volonté de l'Etat central. En effet, l'organisation politique de l'Etat fédéral comporte, en général, à côté d'une Assemblée qui représente l'ensemble de la population, une autre chambre qui représente les Etats. En outre, les Etats membres disposent d'une compétence propre, fixée par la Constitution fédérale, en matière législative, exécutive ou juridictionnelle (...).», Voir **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, op.cit., p. 35.

⁵⁶ **Duverger (M.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p. 164.

⁵⁷ C'est le cas des Etats-Unis, de l'Argentine et de la Suisse où il y a deux représentants au niveau de la seconde chambre quelque soit les entités fédérées.

⁵⁸ En Allemagne, la représentation au niveau de la seconde chambre varie entre trois et six.

Ces différents obstacles ainsi relevés nous poussent à nous référer seulement aux Etats d'expression française pour une illustration de notre raisonnement. Au niveau du travail, si l'occasion le permet on pourra recourir à certains Etats qui ne font pas partie de notre champ d'étude pour appuyer certains développements. Cette recherche se limitera alors aux secondes chambres du Parlement en France, au Burundi, au Gabon et au Sénégal. Elle prendra en compte le Sénat français depuis l'avènement de la Constitution de 1958 et les secondes chambres d'Afrique noire francophone depuis le renouveau démocratique des années quatre vingt dix. Ces différents Etats d'expression française présentent des points de convergences et des points de divergences.

Les similitudes se manifestent au niveau de la présentation, des compétences et de la finalité de la création des secondes chambres du Parlement.

D'abord, au niveau de la présentation, tous ces Etats étudiés sont des Etats francophones⁵⁹ et unitaires⁶⁰. Ils mettent en place une seconde chambre appelée « *Sénat* » dans le cadre de la prise en compte des intérêts des collectivités locales⁶¹ comme l'ont si bien précisé Jean Mastias et Jean Grangé, « *Issu des collectivités*

⁵⁹ Voir, l'art. 2 de la Constitution française de 1958, « *La langue de la République est le français (...)* » ; Art. 1^{er} al. 2 de la Constitution du Sénégal de 2001, « *La langue officielle de la République du Sénégal est le français (...)* » ; Art. 2 al. 8 de la Constitution gabonaise de 1991, « *La République gabonaise adopte le français comme langue de travail (...)* » ; Au Burundi, selon l'art. 9 de la Constitution de 2005 le pays peut avoir plusieurs langues officielles dont le français.

⁶⁰ Voir, l'art. 1^{er} de la Constitution française de 1958, « *La France est une République indivisible (...). Son organisation est décentralisée* » ; Art. 1^{er} de la Constitution du Burundi de 2005, « *Le Burundi est une République unitaire (...)* » ; Art. 2 de la Constitution gabonaise de 1991, « *Le Gabon est une et indivisible (...)* » ; La Constitution sénégalaise de 2001 n'aborde pas clairement le caractère unitaire de l'Etat, mais on peut le déduire du Titre XI du texte fondamental qui parle des collectivités locales.

⁶¹ Voir, l'art. 60-1 de la Constitution sénégalaise de 2001, « *Le Sénat assure la représentation des collectivités locales (...)* » ; Art. 24 al. 4 de la Constitution française de 1958 « *Le Sénat (...) assure la représentation des collectivités territoriales de la République* » ; Art. 35 al. 3 de la Constitution du Gabon, « *(...) Le Sénat assure la représentation des collectivités locales* » ; Au Burundi, le Sénat a une mission donnée, la Constitution de 2005 ne dit pas expressément que le Sénat représente les collectivités locales, mais on le remarque dans l'esprit de l'art. 163 de la Constitution de 2005 qui dispose : « *Le Sénat comprend : 1- Deux délégués de chaque province élus par un collège électoral composé de membres des conseils communaux de la province intéressée, provenant de communautés ethniques et de familles politiques différentes et élus par des scrutins distincts* ».

locales, le Sénat s'en veut, en effet, l'expression⁶² ». Aussi, les Etats francophones font appel au suffrage universel indirect pour la désignation des membres de la haute Assemblée⁶³.

Ensuite, dans tous les Etats témoins, le bicamérisme est inégalitaire. En effet, la seconde chambre du Parlement participe à la fonction de législation dans ces différents pays et n'est pas sur un pied de stricte égalité avec la chambre des députés⁶⁴. Elle participe également au contrôle politique du Gouvernement⁶⁵ ainsi qu'au contrôle juridictionnel au sein de la Haute Cour de Justice⁶⁶. Dans ces divers Etats, la deuxième chambre joue un rôle de taille dans le renforcement ou la consolidation de la Constitution⁶⁷, elle peut aussi être un relais au pouvoir exécutif⁶⁸.

Et enfin, quant à la finalité, que ce soit en France ou dans les autres Etats témoins, l'institution de la seconde chambre du Parlement a été tactique ; on peut même parler des raisons inavouées de son instauration. Le pouvoir exécutif a toujours cherché dans ces Etats un appui au niveau du pouvoir législatif et il espère trouver

⁶² **Mastias (J.) et Grangé (J.) (dir.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, op.cit., p. 246.

⁶³ Voir, art. 35 al. 2 de la Constitution du Gabon de 1991, « *Les membres du Sénat portent le titre de sénateur. Ils sont élus pour une durée de six ans au suffrage universel indirect* » ; Art. 60-1 de la Constitution sénégalaise de 2001, « *Le nombre de sénateurs représentant les collectivités locales de la République ne peut être inférieur au tiers des membres du Sénat. Ces représentants sont élus au suffrage universel indirect dans chaque département dans les conditions déterminées par cette loi organique* » ; Art. 24 al. 4 de la Constitution française de 1958, « *Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect (...)* » ; Au Burundi, selon l'art. 163 de la Constitution de 2005, deux délégués de chacune des 17 provinces sont élus par un collège électoral distinct composé de membres des conseils municipaux de la province considérée et provenant de communautés ethniques différentes.

⁶⁴ Dans tous les Etats témoins, les lois sont votées « *a priori* » par les deux chambres du Parlement, en cas de désaccord entre les chambres, il y a la constitution de Commission Mixte Paritaire en France au Gabon et au Burundi pour trouver un consensus, mais si le désaccord persiste, la chambre des députés a le dernier mot en France (art. 45 de la Constitution de 1958) et au Gabon (art. 58 a de la Constitution de 1991), le Sénat a le dernier mot au Burundi (art. 175 de la Constitution de 2005). Au Sénégal, il n'y a pas de constitution de Commission Mixte Paritaire, la chambre des députés a le dernier mot en cas de désaccord (art. 71 de la Constitution de 2001).

⁶⁵ Par les questions des parlementaires et le contrôle par les commissions.

⁶⁶ Par le jugement du président de la République et même de certains hauts dignitaires de la République.

⁶⁷ La participation de la seconde chambre au contrôle de constitutionnalité, son intervention également dans la révision de la Constitution.

⁶⁸ La seconde chambre peut assurer l'intérim du chef de l'Etat, elle peut participer à la mise en œuvre de pouvoirs exceptionnels, elle peut être impliquée dans le processus référendaire, elle peut participer à la désignation de certains responsables au sein de l'Etat, etc.

celui-ci au niveau de la deuxième chambre du Parlement. Raymond Carré de Malberg avait raison d'affirmer que, « *le système français de deux chambres n'est (...) pas imposé par des nécessités d'ordre juridique. Il a été établi simplement en raison de ses avantages politiques* ⁶⁹ ». Ainsi, le Général De Gaulle espérait trouver dans la haute Assemblée, un soutien face aux débordements éventuels de la chambre des députés⁷⁰. Comme l'a si bien martelé Georges Burdeau, « *Ce n'est pas, semble-t-il, prêter aux auteurs du texte de 1958 un machiavélisme excessif que d'interpréter leur solitude pour le Sénat par le raisonnement suivant : conservant ses habitudes turbulentes, l'Assemblée nationale risque de contrarier les vues du Gouvernement ; certes, celui-ci sera mieux armé pour se défendre, mais, s'il peut se réclamer de l'appui du Sénat, il trouvera en lui une caution démocratique ; le renforcement de l'exécutif sera ainsi édulcoré par l'aval d'une partie de la représentation nationale* ⁷¹ ». On comprend alors les propos de Michel Debré devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958, « *Ah ! Si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un Gouvernement contre une Assemblée trop envahissante et trop divisée* ⁷². » On retrouve à peu près ces mêmes raisons en Afrique noire francophone mais d'une manière voilée.

⁶⁹ Carré de Malberg (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 2, *op.cit.*, p. 558.

⁷⁰ Cluzel (J.), *L'indispensable Sénat*, *op.cit.*, p. 25 ; Voir également, Verdier (M.-F.), « La IIIème cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *RDP*, n° 997, 1998, p. 75.

⁷¹ Burdeau (G.), *Traité de science politique- Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, *op.cit.*, p. 80.

⁷² Cité par Jean Mastias, « Le Parlement », in, Luchaire (F.) et Conac (G.), (dir.), *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Paris, Economica, p. 406 ; Il faut rappeler que plus tard, les rapports entre le Général De Gaulle et le Sénat étaient très tendus, en effet, le 20 septembre 1962 le Général annonce son intention de changer le mode d'élection du président de la République en substituant le suffrage universel direct à la formule du collège électoral consacrée par le texte constitutionnel. Il a préféré l'utilisation de l'art. 11 de la Constitution de 1958 au lieu de l'art. 89 qui parle de la révision. Ce choix va créer une tension entre le Sénat dirigé par son président d'alors Gaston Monnerville et le Général De Gaulle. Le président du Sénat avait considéré cette option comme une « *violation de flagrante* » de la Constitution. Au fait, le président de la République a voulu éviter un éventuel blocage de la seconde chambre ce qui justifie le choix de l'art. 11 de la Constitution. Ainsi, commença un véritable bras de fer entre le Général De Gaulle et le Sénat qui a voulu par une réforme en 1969 diminuer les pouvoirs de cette Assemblée en intégrant dans cette institution des sénateurs socioprofessionnels. La consultation référendaire du 27 avril 1969 fut alors fatale au Général De Gaulle, Voir, Baguenard (J.), *Le Sénat*, *op.cit.*, pp. 57- 58.

Ainsi, au Sénégal⁷³, et au Gabon⁷⁴, la seconde chambre du Parlement a été instituée pour apporter son concours à l'exécutif. Malgré les convergences constatées au niveau de ces Etats francophones, ce qui justifie principalement le choix de ces pays est qu'ils présentent à des degrés divers des particularités.

En effet, la France étant l'ancienne métropole, ces Etats choisis étant influencés par sa tradition juridique, on pourra penser qu'il y aura un mimétisme institutionnel. Or, ce ne semble pas être le cas, chacun d'eux est marqué par sa spécificité et ses réalités. Ces raisons expliquent le choix de la France pour montrer qu'il y a une différence entre le modèle français et celui des Etats d'Afrique noire francophone. Mais qu'est-ce qui marque l'originalité des secondes chambres dans ces Etats francophones d'Afrique ?

Le Sénégal se distingue par une nomination d'une partie de sénateurs⁷⁵ par le président de la République. Selon la Constitution du 22 janvier 2001, cette désignation doit prendre en compte les Sénégalais de l'étranger⁷⁶. Ainsi, il y a une immixtion du chef de l'exécutif dans la composition de la seconde chambre. Ce qui nous amène à affirmer que la création de la deuxième chambre dans ce pays répond plus à une stratégie de conservation du pouvoir politique par le chef de l'Etat. La particularité de ce pays ne se rencontre pas dans les autres Etats témoins.

⁷³ Dans ce pays, la deuxième chambre a été supprimée par le président Me Abdoulaye Wade à son arrivée au pouvoir en 2001 et réapparu sous sa bénédiction six ans plus tard en 2007 ce qui montre son attachement à cette institution.

⁷⁴ Pour le professeur Fidèle Mengue Me Engouang, « *Le président de la République (El Hadj Omar Bongo) a su, malgré tout, digérer son échec et attendre un moment plus propice pour prendre sa revanche. Tirant profit du nouveau rapport de forces crée par sa réélection en décembre 1993, il est parvenu, dès 1994, à désunir les adversaires du bicamérisme et à faire adopter par l'Assemblée nationale une réforme initialement combattue par cette dernière* », **Mengue Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *Revue de la CERDIP*, Vol. 1, 2002, pp. 21-22.

⁷⁵ La Constitution sénégalaise de 2001 dispose en son art. 60-1 al. 3, « *Une partie des sénateurs est nommée par le président de la République après avis du président de l'Assemblée nationale et du Premier ministre* » ; C'est pratiquement les mêmes dispositions qu'on retrouve au Togo avec la Constitution de 1992 qui dispose en son art. 52 al. 7, « *Le Sénat est composé (...) d'un tiers (1/3) de personnalités désignées par le président de la République* » ; Et également au Cameroun avec la Constitution de 1996 qui dispose en son art. 20, « (...) (2) *Chaque région est représentée au Sénat par dix (10) sénateurs dont sept (7) sont élus au suffrage universel indirect sur la base régionale et trois (3) nommés par le président de la République* ».

⁷⁶ Comme le modèle français.

Au Gabon, la révision constitutionnelle du 18 mars 1994 instaure la deuxième chambre du Parlement. Elle ne doit prendre en compte que la représentation des collectivités locales. Cette prise en compte par la chambre des intérêts exclusifs de ces collectivités marque la spécificité de cette chambre.

Et enfin au Burundi, la création de la seconde chambre du Parlement répond à une stratégie de règlement de conflits politiques. Elle assure par sa représentation spécifique un certain équilibre des différentes ethnies du pays et prend en compte aussi la représentation de droit des anciens présidents de la République. Ce qui a poussé le professeur Patrice Gélard à affirmer : « *Il est logique que ce soit la seconde chambre qui assure ces représentations spécifiques et non la première car il y aurait alors la déformation du suffrage universel direct sur lequel repose la légitimité démocratique de celle-ci*⁷⁷ ». Le cas du Burundi nous permettra de voir que l'institution d'une seconde chambre peut également être un moyen de règlement de conflits politiques. Ces particularités que présentent ces quatre pays d'étude, constituent sans doute des pistes dans la recherche d'une problématique pour ce sujet.

II. LA PROBLEMATIQUE

Il faut rappeler que dans les années soixante, les nouveaux Etats indépendants d'Afrique francophone n'avait pourtant pas opté pour un système bicaméral après leur accession à la souveraineté internationale, « *les évolutions institutionnelles les plus récentes conduisent en effet à l'accentuation du rapprochement avec le modèle français, ce dont on peut trouver une trace dans le fait que nombre de pays ne possédaient pas à l'origine de deuxième chambre ont décidé de s'en doter*⁷⁸ ». Ainsi, on constate ces derniers temps, un regain du bicamérisme dans les Etats francophones. Cet engouement à la seconde chambre du Parlement trouve quand même une justification. Il s'agit comme en France de trouver « *une représentation des collectivités territoriales et de favoriser ainsi la gouvernance locale et une*

⁷⁷ **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ? », *op.cit.*, p. 145.

⁷⁸ **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, *op.cit.*, p. 101.

*démocratie de proximité*⁷⁹». Les Constitutions de ces Etats prennent alors à cœur la politique de la décentralisation. Si tel est le cas, est-ce que ces Etats francophones arrivent vraiment à prendre en compte les intérêts des collectivités locales ? Les Etats africains faiblement décentralisés ont-ils besoin d'une seconde chambre pour assurer la représentation des collectivités locales ? Le plus souvent le suffrage universel indirect est utilisé pour la désignation des représentants des collectivités locales. Il faut alors que le mode de recrutement soit différent de celui utilisé au niveau de la première chambre du Parlement. Ainsi, « (...) *les raisons qui ont déterminé la Constitution à créer deux chambres, impliquent que ces deux Assemblées ne sauraient être la copie l'une de l'autre et qu'elles doivent, par conséquent, être recrutées par des procédés différents*⁸⁰». Le procédé de recrutement des sénateurs est-il représentatif ?

Dans les Etats francophones, on a remarqué que la seconde chambre du Parlement peut prendre en compte aussi les intérêts des citoyens de l'étranger. Est-ce que la prise en compte de ces intérêts est nécessaire ? Egalement dans les Etats francophones, le recrutement à la seconde chambre peut aussi se faire par un procédé autre que le suffrage du peuple. Ainsi, on peut recruter les sénateurs par nomination, par cooptation ou même on peut être membre de droit de cette institution. D'une manière générale, les différents procédés de recrutement à la deuxième chambre ne souffrent-ils pas de « *déficit* » de légitimité ? S'il y a « *déficit* » de légitimité, n'a-t-il pas une influence sur les pouvoirs accordés à la seconde chambre dans les Etats francophones ?

Quant à la compétence, la seconde chambre du Parlement participe à l'élaboration d'une législation de qualité. Par sa présence, « *elle assure un meilleur travail législatif du fait qu'elle entraîne plusieurs examens des textes. Elle paralyse les réformes impulsives et ne laisse sortir de la matrice législative que les lois qui paraissent opportunes à deux Assemblées animées d'un esprit différent, ce qui est une garantie en faveur de l'excellence de ces lois*⁸¹ ». On peut alors se demander si

⁷⁹ **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », *op.cit.*, p. 21.

⁸⁰ **Carré de Malberg (R.)**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 2, *op.cit.*, p. 558.

⁸¹ **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 267- 268.

le double examen des textes n'a-t-il pas une influence sur les textes de lois, aussi sur la procédure législative.

La seconde chambre du Parlement participe également à d'autres pouvoirs au sein de l'Etat. En effet, elle assure le contrôle politique du Gouvernement, est impliquée dans le jugement de certains dignitaires, peut contribuer au contrôle de constitutionnalité des lois, à la révision de la Constitution et enfin peut participer à la fonction exécutive de l'Etat. Est-ce qu'on a besoin de la seconde chambre du Parlement pour mettre en pratique ces pouvoirs au sein de l'Etat ? Le fonctionnement d'une institution nécessite un coût. Est-ce que les Etats d'Afrique francophone qui sont le plus souvent endettés ont besoin de la seconde chambre du Parlement dans leurs systèmes institutionnels ? Et d'une manière plus générale, on peut se demander si la seconde chambre est vraiment utile dans un Etat unitaire.

Aujourd'hui, la seconde chambre du Parlement fait partie de l'édifice institutionnel de plusieurs Etats francophones. Elle concurrence par son existence, la chambre des députés au sein du pouvoir législatif et peut prendre en compte par sa représentation spécifique, des intérêts méconnus par le suffrage universel. Mais, cette concurrence a des limites, puisqu'elle n'a pas la même légitimité que la première chambre. Pour Jean Mastias et Jean Grangé « *qu'elles l'aient ou non commis à l'aube de leur histoire, les secondes chambres sont marquées par le péché originel antidémocratique*⁸² ». Ainsi, elle est le plus souvent reléguée au second plan et placée en position d'infériorité⁸³ par rapport à la seconde chambre du Parlement. Si tel est le cas, il est normal de soulever les intérêts que présente une étude sur les secondes chambres dans les Etats francophones. Nous avons relevé des intérêts sur le plan théorique et sur le plan pratique.

Sur le plan théorique, on constate qu'il y a des études sur la seconde chambre en France ; par contre sur le continent africain les études sur cette institution sont très éphémères. Ce travail va nous permettre de combler cette lacune, pas totalement, mais sera un début de solution.

⁸² **Mastias (J.) et Grangé (J.) (dir.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, *op.cit.*, p. 51.

⁸³ Surtout en matière législative et en matière budgétaire.

Sur le plan pratique, par la représentation des collectivités locales, la seconde chambre du Parlement permet le rapprochement de l'administration des administrés. Ceci est facilité par le relais essentiel de communication entre ces deux acteurs, comme le rappelle Jean Blondel, « *la fonction première des Assemblées est (avant tout) une fonction de communication entre inputs et outputs*⁸⁴ ». Ce contact entre l'élu et les citoyens va permettre une meilleure défense des intérêts des collectivités décentralisées. On peut constater cette symbiose en France, mais dans les Etats d'Afrique francophone, le faible niveau de la politique de la décentralisation ne permet pas encore à la seconde chambre la prise en compte effective des intérêts locaux.

En outre, la résurgence du bicamérisme sur le continent africain s'inscrit dans le cadre du renouveau démocratique amorcé dans les années 1990. A priori, on peut penser que l'installation de la seconde chambre va faciliter la cristallisation de la démocratie. Mais, on remarque aujourd'hui que la haute Assemblée est devenue une institution au service des dirigeants politiques africains.

Enfin, « *l'Assemblée élue au suffrage universel direct ne paraît pas capable de représenter la société dans toute sa diversité*⁸⁵ ». Seule la seconde chambre du Parlement peut prendre en compte les divers intérêts ethniques dans le but du partage du « *gâteau national*⁸⁶ ». Le bicamérisme permet alors une meilleure représentation du peuple et de ses diverses composantes.

Ces objectifs divers nous amènent à l'annonce du plan de cette étude.

III. L'ANNONCE DU PLAN

Toute approche scientifique d'une notion juridique requiert une méthode. Selon A. Kaplan, « *le propre de la méthode, est d'aider à comprendre au sens le plus large,*

⁸⁴ C'est-à-dire une communication entre les représentants et le souverain, Voir, **Blondel (J.)** cité par **Mény (Y.)**, *Politique comparée- Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 222.

⁸⁵ **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, p. 102.

⁸⁶ **Endong (M.)**, « Le bicamérisme en Afrique : visions post-conflit et perspectives démocratiques », *op.cit.*, p. 9.

*non les résultats de la recherche scientifique, mais le processus de recherche lui-même*⁸⁷». Par la méthode, le chercheur démontre les différentes étapes d'une recherche scientifique.

Dans le cadre de cette étude nous allons retenir la méthode comparative. Selon les propos de Bertrand Badie et de Guy Hermet, « *L'ambition comparatiste s'inscrit par priorité dans un effort de nature méthodologique, puisque la simple accumulation d'études monographiques isolées les unes par rapport aux autres sur le plan intellectuel ne représente, au fond, qu'un aveu de carence dans ce domaine*⁸⁸ ». Si on fait une étude sur plusieurs pays, il est important de faire recourt à la comparaison. Ainsi, « *pour comparer, il faut connaître les autres droits*⁸⁹ », ce qui signifie qu'il faut connaître les droits des différents pays de références qui sont tous des Etats francophones et même il est important de faire appel au droit anglo-saxon. Et pour le chercheur, « *la spécificité de son terrain ne peut lui apparaître que dans son contraste avec d'autres terrains proches ou diamétralement distincts*⁹⁰ ». La comparaison va nous permettre d'analyser les données des différents pays étudiés sans toutefois oublier que les Etats d'Afrique francophone se sont inspirés du système juridique de la France.

Ce travail a été ainsi mené grâce à une démarche méthodologique esquissée en deux mouvements, « *la comparaison (va) se construire de manière systématique et critique*⁹¹ ».

Premièrement, l'analyse des textes juridiques qui fondent les secondes chambres et la pratique dans les Etats étudiés permettent de faire un rapprochement des différents systèmes juridiques. On a constaté que ces différentes chambres, bien qu'elles soient influencées par le système français ne se ressemblent pas. Chacune est marquée par sa particularité. Le constat est que le modèle français qui sert de référence à ces Etats souffre d'insuffisances. Le modèle adopté par les Etats d'Afrique noire francophone qui diffère de celui de la France aussi n'est pas exempt

⁸⁷ Kaplan (A.) cité par Grawitz (M.), *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2001, p. 15.

⁸⁸ Badie (B.) et Hermet (G.), *La politique comparée*, Paris, Dalloz, 2001, p. 7.

⁸⁹ Ponthoreau (M.- C.), *Droits constitutionnels comparés*, Paris, Economica, 2010, p. 90.

⁹⁰ Badie (B.) et Hermet (G.), *La politique comparée, op.cit.*, p. 7.

⁹¹ Idem.

de critiques puisqu'il y a eu au niveau de ces Etats un détournement de la représentativité.

Deuxièmement, ce travail tente de montrer également qu'il y a une similitude au niveau du rôle joué par les différentes chambres dans les pays de référence. On a remarqué d'une manière générale que la seconde chambre a toujours été asphyxiée au niveau de ces Etats.

Il en découle que jusqu'à ce jour, la seconde chambre du Parlement cherche une véritable place au niveau des institutions de la République.

Au total, le bicamérisme permet la participation de la seconde chambre du Parlement au pouvoir législatif. Cette participation se manifeste dans plusieurs domaines : sur le plan de la législation, sur le plan politique, sur le plan juridictionnel, sur le plan constitutionnel, sur le plan exécutif, etc. La seconde chambre partage ainsi la plupart de ces pouvoirs avec la chambre des députés. Ce partage n'empêche pas la concurrence au niveau de ces deux Assemblées. S'il y a un « *bras de fer* » entre les deux chambres, c'est la première chambre qui est le plus souvent privilégiée. Pour bien comprendre cet état de chose, il est intéressant d'étudier la légitimité de la seconde chambre du Parlement dans les Etats d'expression française (**I^{ère} partie**). Cette légitimité a une influence sur les pouvoirs accordés à la deuxième chambre, d'où l'intérêt d'une étude sur l'utilité de la seconde chambre (**II^{ème} partie**).

PREMIERE PARTIE.

LA LEGITIMITE DES SECONDES CHAMBRES DANS LES ETATS D'EXPRESSION FRANÇAISE

La notion de légitimité a été développée par le sociologue allemand Max Weber⁹², qui a proposé trois « *types idéaux* » que le professeur Jean-Louis Quermonne appelle aujourd'hui trois modèles de légitimité. Il s'agit de la légitimité traditionnelle, de la légitimité charismatique et la légitimité rationnelle⁹³.

Premièrement, avec la légitimité traditionnelle, le gouvernant est obéi en vertu de coutumes et d'une autorité ancestrale ; cela correspond à la monarchie.

Deuxièmement, elle est charismatique si elle est caractérisée par l'obéissance à un chef auquel les gouvernés sont dévoués. Ils ont une confiance aveugle en un personnage exceptionnel, et cela correspond à la dictature ou au pouvoir personnel, voire à ce que l'on appelle la personnalisation du pouvoir.

Enfin, la légitimité est rationnelle lorsqu'elle repose sur la conformité du pouvoir au droit en vigueur. C'est ce dernier type de légitimité qui est intimement lié aujourd'hui aux valeurs démocratiques.

Ainsi, on peut dire que « *ce qui est fondé en droit, en raison ou en valeur est légitime* »⁹⁴. La légitimité est alors « *la qualité qui s'attache à un pouvoir dont l'idéologie, les sources d'inspiration et les critères de référence font l'objet d'une adhésion sinon unanime, du moins très majoritaire de la part des gouvernés*⁹⁵ ». Elle est également la qualité d'un pouvoir d'être conforme aux aspirations des gouvernés, ce qui lui vaut l'assentiment général et l'obéissance spontanée. Elle est démocratique lorsqu'elle est fondée sur l'investiture populaire des gouvernants⁹⁶. Par analogie, la légitimité de la seconde chambre du Parlement sera intimement liée à l'adhésion populaire. Ainsi, pour Jean Mastias et Jean Grangé « *toutes les fois qu'il est reconnu que tout pouvoir procède du peuple, ceux qui tiennent le plus médiatement ou immédiatement leur pouvoir du peuple, ceux dont les électeurs sont*

⁹² **Weber (M.)**, cité par **Quermonne (J. L.)**, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Ed. du Seuil, 2006, p. 10.

⁹³ **Quermonne (J.L.)**, *Les régimes politiques occidentaux*, *op.cit.*, pp. 10-13.

⁹⁴ **Colas (D.)**, in **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *Dictionnaire constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 565-566.

⁹⁵ **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, p. 65.

⁹⁶ **Guinchard (S.)**, **Montagnier (G.)**, *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 480.

les plus nombreux doivent croire aussi leur pouvoir le plus légitime⁹⁷ ». Or l'institution de la seconde chambre du Parlement dans un Etat unitaire a rarement fait l'unanimité. Critiqué comme n'ayant pas la même légitimité démocratique que la première chambre⁹⁸, cette chambre a toujours opposé les acteurs politiques. Cette opposition n'a pas épargné le continent africain au moment où on parle du déclin du bicamérisme en Europe⁹⁹ alors qu'en Afrique, avec l'avènement du nouveau constitutionnalisme, on a assisté à un regain hésitant du bicamérisme¹⁰⁰. Ce retour n'a pas suscité l'euphorie générale escomptée parce que l'existence, la justification, l'adéquation de la seconde chambre font l'objet de controverses récurrentes périodiques¹⁰¹. Ainsi, la légitimité de la seconde chambre est tout aussi défendue (**Titre I**) que contestée (**Titre II**).

⁹⁷ **Mastias (J.) et Grangé (J.) (dir.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, *op.cit.*, p. 81.

⁹⁸ **Cluzel (J.)**, « Sénat rime avec démocratie », *Journal Lacroix*, édition du samedi 18 et 19 septembre 2004.

⁹⁹ **Chantebout (B.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, Ed. Dalloz, 2010, pp. 242-252.

¹⁰⁰ Au Togo, la révision constitutionnelle du 31 Décembre 2002 a institué le Sénat, et jusqu'aujourd'hui on n'arrive pas à l'instaurer, Voir **Debbasch (C.)**, *L'état du Togo, 1967-2004*, Paris, Jouve, 2004, pp. 75-76 ; Il y a la même hésitation pour l'instauration de la seconde chambre au Cameroun également ; Le Burkina Faso l'avait expérimenté et est encore retourné au monocamérisme 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 ; Voir, **Keutchu Tchapnga (C.)**, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *RFDC*, 2005/3, n°63, p. 460 ; Voir **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, *op.cit.*, p. 100.

¹⁰¹ **Grewe (C.) et Fabri (H. R.)**, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 456.

TITRE I.
UNE LEGITIMITE DEFENDUE

Il est important de rappeler que le bicamérisme a des partisans et même des défenseurs farouches. Pour Joseph Barthélémy, «*Le Sénat est fait pour résister, alors il résiste par son inertie*¹⁰²». Dans la majorité des pays du continent européen, le système bicaméral a été introduit par imitation du modèle anglais¹⁰³. Ainsi le recteur Marcel Prélot prenant la défense de la seconde chambre affirme : « (...) *lorsqu'il n'y a pas de Sénat, il n'y a plus de République*¹⁰⁴. » Et Lally-Tollendal de renchérir, « *le dualisme des Assemblées est un axiome que la raison et l'expérience ont placé hors d'atteinte, car partout où le pouvoir législatif est en une seule main, la liberté ne peut exister*¹⁰⁵. » En effet, pour ces auteurs, la seconde chambre est indispensable dans une démocratie. Cet enthousiasme à l'institution sénatoriale est remarqué également en dehors de l'Europe.

En Afrique, le bicamérisme est marqué par une grande diversité. Il n'existe pas un système unique, chaque Etat a ses spécificités et ses propres traditions. Toutefois, que ce soit en Europe ou en Afrique, le bicamérisme permet la représentation des citoyens au niveau du pouvoir législatif. Cette représentation découle de la théorie de la souveraineté nationale « *basée sur l'idée que la souveraineté n'appartient pas indivisément aux citoyens, mais à la nation, c'est-à-dire à la collectivité des citoyens, considérée comme un être réel distinct des individus qui la composent*¹⁰⁶ ». Les citoyens ne pouvant pas directement exercer cette souveraineté font appel à des représentants comme l'exprime si bien Georges Burdeau, « *le peuple n'a pas l'éducation politique suffisante pour aborder dans le détail les problèmes que pose le Gouvernement d'un Etat ; il n'en a pas non plus le loisir. Mais incapable de décider lui-même, il est parfaitement qualifié pour choisir les hommes que leur sagesse, leur culture ou leur expérience désignent pour traiter les affaires politiques*¹⁰⁷ ». Il y a alors une corrélation entre la représentation et la démocratie. Aujourd'hui, la

¹⁰² **Barthélémy (J.)** cité par **Garrigues (J.)**, « Le Sénat : quel bilan entre "l'âge d'or" et l'entre-deux-guerres ? », *Le Sénat de la V^{ème} République, Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, Les colloques du Sénat, p. 27, Voir www.senat.fr/colloques.

¹⁰³ **Schmitt (C.)**, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 1993, p. 442.

¹⁰⁴ Cité par **Gélaud (P.)**, « Le Sénat aujourd'hui- Session III : un cinquantenaire qui se porte bien », p. 2, Sur le site : www.senat.fr/colloques.

¹⁰⁵ Cité par **Jan (P.)**, *Les Assemblées parlementaires françaises*, Paris, Ed. La Documentation Française, 2005, p. 17.

¹⁰⁶ **Duverger (M.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit.*, p. 86.

¹⁰⁷ **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel, op.cit.*, p. 84.

Constitution française de 1958 et celles des Etats d'expression française proclame la démocratie représentative. Cette proclamation permet d'avoir la représentation des citoyens au niveau du pouvoir législatif. C'est dans ce cadre que la seconde chambre favorise une promotion des collectivités locales (**Chapitre 1**) et aussi une prise en compte des intérêts nationaux (**Chapitre 2**).

CHAPITRE I.

UNE PROMOTION DES COLLECTIVITES LOCALES

En le comparant à l'Etat fédéral¹⁰⁸ où la seconde chambre représente les entités fédérées¹⁰⁹ dans le cadre de la participation de ces dernières au pouvoir législatif¹¹⁰, l'une des principales justifications de l'existence de la seconde chambre dans un Etat unitaire est la représentation des collectivités territoriales¹¹¹, c'est-à-dire l'ensemble des parties du territoire¹¹² et non le territoire dans son ensemble¹¹³. Comme l'avait si bien affirmé Michel Debré : « *Le bon sens et la tradition républicaine justifient une deuxième Assemblée (dans un Etat unitaire), qu'elle se nomme Sénat et qu'elle assure la représentation des collectivités locales.* ¹¹⁴ » Cette représentation est le fruit de la politique de décentralisation mise en place par les pays d'expression française qui ont calqué leurs modèles institutionnels sur celui de l'ancienne métropole¹¹⁵. On peut alors dire que l'existence de la seconde chambre est étroitement liée à la décentralisation.

Par la décentralisation, les Etats d'Afrique noire francophone peuvent choisir leurs représentants au niveau local et ces derniers feront en principe partie du collège qui désignera les membres de la seconde chambre au niveau des collectivités décentralisées (section 2). Ce mode de désignation des membres de la seconde chambre qui est indirect diffère du choix des membres de la première chambre qui

¹⁰⁸ Le fédéralisme est particulièrement complexe puisqu'il associe et superpose des collectivités étatiques distinctes, à l'étage inférieur des Etats membres ou fédérés, à l'étage supérieur l'Etat fédéral, Voir **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *op.cit.*, p. 44.

¹⁰⁹ Dans tous les Etats fédéraux, il existe à côté d'une Assemblée élue chargée de représenter l'ensemble de la population, un organe spécifique qui est le Sénat fédéral et qui a pour mission d'assurer la représentation des Etats fédérés, Voir **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *Droit constitutionnel, op.cit.*, p. 48.

¹¹⁰ **Jacqué (J.P.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit.*, pp. 13-15.

¹¹¹ **Jacqué (J.P.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit.*, p. 201 ; **Ardant (P.) et Mathieu (B.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit.*, p. 578 ; **Quermonne (J. L.)**, *Les régimes politiques occidentaux, op.cit.*, p. 147 ; **Martinetti (F.)**, *La Constitution de la V^{ème} République*, Paris, Librio, 2003, p. 49.

¹¹² **Favoreu (L.)** et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1999, pp. 652 et 653.

¹¹³ Le territoire dans son ensemble est représenté au niveau de la première chambre du Parlement dans un Etat unitaire.

¹¹⁴ **Martinetti (F.)**, *La Constitution de la V^{ème} République, op.cit.*, p. 48.

¹¹⁵ Du point de vue de la politique publique, la décentralisation a cristallisé à partir de 1982 en France avec la loi Defferre. A partir de cette année, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils composés de représentants élus. C'est par le vote des députés et des sénateurs du 17 mars 2003 que la décentralisation est inscrite pour la première fois dans la Constitution de 1958, Voir **Martinetti (F.)**, *la Constitution de la V^{ème} République, op.cit.*, p. 19.

sont quant à eux élus directement au suffrage universel direct par les citoyens (Section 1).

SECTION I. UNE REPRESENTATION DIFFERENTE DE LA PREMIERE CHAMBRE DU PARLEMENT

Que ce soit en Europe ou en Afrique, le mode de représentation au sein de la seconde chambre n'est pas semblable à celui de la première chambre. Cette spécificité de la représentation (§1) permet d'avoir une certaine stabilité (§2).

§1. Une représentation spécifique

Le mode de suffrage utilisé pour le recrutement des membres de la seconde chambre est différent de celui pratiqué au niveau de la première chambre (A). Il permet d'avoir une représentation différenciée du peuple (B).

A. UN MODE DE SUFFRAGE DIFFERENCIE

Le mode de suffrage utilisé pour le recrutement des sénateurs est le plus souvent le suffrage universel indirect (1) qui est accompagné de différents modes de scrutins (2).

*1- Le suffrage universel indirect.*¹¹⁶

Généralement, les sénateurs sont désignés au suffrage universel indirect et suivant un système électoral variable¹¹⁷. Il s'oppose au suffrage universel direct¹¹⁸. Selon M.

¹¹⁶ Le suffrage universel est l'organisation électorale dans laquelle voter est un droit reconnu à l'universalité des citoyens. Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Le suffrage est direct si les électeurs procèdent sans intermédiaires à la désignation de leurs représentants. Il se combine aussi bien avec le suffrage restreint (lorsque les électeurs sont sélectionnés en fonction de critères divers dont le plus courant a été la fortune ou plus précisément encore le revenu) qu'avec le suffrage universel mais ce n'est que lorsque le suffrage est à la fois universel et direct qu'il peut être considéré comme véritablement démocratique. Tandis que le suffrage est indirect lorsque l'élection se réalise en plusieurs phases, la désignation des représentants étant le fait d'un collège composé d'intermédiaires procédant eux-mêmes d'une élection au suffrage restreint ou universel, Voir, **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *Droit constitutionnel, op.cit.*, pp. 88 et 89.

¹¹⁷ **Garrigues (J.) et autres**, *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, p. 438.

François Goguel, la représentation au suffrage universel indirect est très originale parce que la seconde chambre est « *la seule Assemblée d'une grande démocratie dont les membres sont élus par des collèges uniquement composés d'autres élus*¹¹⁹. » Ainsi, le corps électoral du Sénat diffère de celui de la première chambre.¹²⁰

Le suffrage est universel indirect lorsque ce sont les représentants du corps électoral qui deviennent électeurs à leur tour¹²¹. Dans ce mode d'expression du droit de suffrage, l'élu est indirectement désigné par l'électeur qui confie cette mission à un « *grand électeur* » ou « *électeur du second degré* ».

A vrai dire, selon A. Esmein « *le suffrage indirect rompt l'égalité entre les électeurs en donnant une valeur multiple aux électeurs du second degré* »¹²². Ainsi, on ne peut plus parler de relation directe entre l'électeur c'est-à-dire le souverain et les représentants de la nation. Ce mode de suffrage est utilisé en France pour le choix des sénateurs¹²³ et également dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone qui ont opté pour la seconde chambre du Parlement. (Burundi, Congo, Gabon, Sénégal, République démocratique du Congo, Togo, etc.)¹²⁴

¹¹⁸ Le suffrage universel est direct lorsque le corps électoral désigne directement son ou ses représentants.

¹¹⁹ **Goguel (F.)**, « Du Sénat de la III^{ème} à celui de la V^{ème} », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 5.

¹²⁰ Au niveau de la première chambre, les représentants sont désignés directement par la population, c'est alors le suffrage universel direct qui est utilisé.

¹²¹ **Bernard (G.), De Gunten (B.), Martin (A.) et Niogret (M.)**, *Les institutions de la France*, Nathan, 2008, p. 20.

¹²² **Esmein (A.)** cité par **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *Dictionnaire constitutionnel*, *op.cit.*, p. 1002.

¹²³ Voir la Constitution de la République française du 04 Octobre 1958 en son art.24 qui dispose : « ...Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect... » ; La Constitution de la République du Congo du 20 jan. 2002 dispose en son art. 90 « ...Les membres du Sénat portent le titre de Sénateur. Ils sont élus au suffrage indirect par les conseils des collectivités locales... » ; La Constitution de la République du Gabon du 26 Mars 1991 dispose en son art.35 « ...Les membres du Sénat portent le titre de sénateur. Ils sont élus pour une durée de six ans au suffrage universel indirect... » ; La Constitution de la République du Sénégal du 22 jan. 2001 en son art. 60-1 dispose « ...Le nombre de sénateurs représentant les collectivités locales de la République ne peut être inférieur au tiers des membres du Sénat. Ces représentants sont élus au suffrage universel indirect dans chaque département dans les conditions déterminées par cette loi organique... ».

¹²⁴ Au Burundi c'est le suffrage indirect, la Constitution ne le dit pas clairement mais selon l'article 163 de la Constitution du 28 février 2005, une partie du Sénat comprend « *1- deux délégués de chaque province élus par un collège électoral composé de membres de conseils communaux de la province intéressée provenant de communautés ethniques et de familles politiques différentes* »

Il faut préciser que le scrutin indirect a pour avantage d'opérer un filtrage dans la désignation de gouvernants, dans la mesure où ceux-ci, c'est-à-dire les représentants, sont en définitive élus par un groupe donné. Cependant, il a pour inconvénient de réduire dès fois l'autorité de l'élu et favorise également la permanence d'une représentation politique inchangée.

Le choix de ce mode de suffrage se justifie par le fait qu'il permet d'avoir une représentation différente de la première chambre du Parlement¹²⁵. En effet, la seconde chambre ne doit pas être, en raison de sa composition, une simple reproduction, une pâle copie de la première chambre¹²⁶, d'où cette réflexion de Montmorency : « *si les deux chambres du Parlement sont élues au suffrage universel, elles auront la même composition et l'une d'elles devient inutile*¹²⁷. » Effectivement, si la seconde chambre a la même composition que la chambre des députés, on ne voit plus l'intérêt de la subdivision du pouvoir législatif en deux chambres¹²⁸. Ainsi, l'intérêt du suffrage universel indirect pour la désignation des sénateurs est qu'il permet d'éviter un doublonnage anti-démocratique qui pourrait mettre en question l'existence même de la seconde chambre¹²⁹.

Cette désignation n'en souffre pas moins de critique. Le suffrage indirect ne serait pas démocratique et favoriserait la permanence d'une représentation politique inchangée comme on l'avait souligné plus haut. Et le professeur Patrice Gélard, lui-même sénateur en France, de prendre la défense de l'institution, « *le suffrage indirect n'est pas en soi anti-démocratique mais il doit reposer sur des règles claires*

et élus par des scrutins distincts.(...) » c'est-à-dire qu'on a deux délégués de chacune des 17 provinces, chacun de ces deux délégués est élu par un collège électoral distinct composé de membres des conseils municipaux de la province considérée et provenant de communautés ethniques différentes.

¹²⁵ **Debbasch (C.), Bourdon (J.), Pontier (Jean-Marie), Ricci (Jean-Claude)**, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Economica, 1990, p. 125 ; **Brachet (B.)**, *Le droit constitutionnel et administratif*, Paris, Montchestien, 1996, p. 33 ; **Dolez (M.)**, « Rapport n°2031 de l'Assemblée nationale du 16 décembre 1999 », p. 58.

¹²⁶ **Somali (K.)**, « Utilité et légitimité des secondes chambres dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique », *Revue Juridique et Politique*, 2009, n°4, p. 797

¹²⁷ Cité par **Sy (P. M.)**, « Le bicamérisme au Sénégal », *Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques*, n° 1, 2009, p. 8.

¹²⁸ On peut remarquer cette composition dans les Etats non francophones, ainsi, en Italie, le Sénat comprend 322 membres, dont 315 sont élus dans le cadre des circonscriptions régionales au suffrage universel direct, les autres membres sont des sénateurs à vie.

¹²⁹ **Alliès (P.)**, « Le Sénat, chambre anachronique », 15 janvier 2006, *Pouvoirs locaux*, p. 3.

*et transparentes*¹³⁰. » On peut alors dire que le professeur Patrice Gélard a lui-même des inquiétudes sur ce mode de scrutin, raison pour laquelle il évoque « *des règles claires et transparentes* ». Quelles sont alors ces règles qui peuvent assurer une véritable assise démocratique à ces représentants ? La définition de ces règles est incertaine dans la plupart des Etats unitaires qui ont adopté le bicamérisme surtout les Etats d'Afrique noire francophone. On peut alors dire que ce mode de scrutin n'arrive pas à assurer une véritable légitimité aux représentants de la seconde chambre du Parlement.

2- Les différents modes de scrutins.

Le mode de scrutin varie suivant qu'on se trouve en France ou dans les Etats d'Afrique noire francophone qui ont opté pour le bicamérisme.

La France a adopté un mode de scrutin qui varie selon le nombre de sénateurs que le département doit élire :

- Dans les départements de un à trois sénateurs (depuis la loi de 2000¹³¹, qui a abaissé la barre de 5 à 3), c'est le scrutin majoritaire à deux tours¹³² (au second tour, organisé le jour même dans l'après-midi, la majorité relative suffit et le plus âgé des candidats l'emporte en cas d'égalité), le candidat peut se présenter seul ou sur une liste ; l'accès au second tour n'étant pas réglementé, il est possible de se présenter entre les deux tours.
- Dans les départements de quatre sénateurs et plus (les quinze principaux départements), c'est le scrutin de liste à la représentation proportionnelle avec

¹³⁰ **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe " complexité parlementaire ou nécessité démocratique " », Strasbourg, 16 novembre 2006, p. 11, Sur, www.google.fr.

¹³¹ Voir la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs en France.

¹³² Est élu au premier tour le candidat qui a obtenu la majorité absolue (plus de la moitié) des suffrages exprimés (nombre d'électeurs ayant voté dont sont déduits les bulletins nuls). Si aucun candidat n'obtient cette majorité (ballottage), il y a lieu un second tour à l'issue duquel est élu le candidat ayant obtenu le plus de voix. Il faut quand même préciser que c'est un système français traditionnel depuis le Second Empire.

répartition des restes à la plus forte moyenne¹³³ sans panachage¹³⁴ ni vote préférentiel¹³⁵.

En Afrique noire francophone le mode de scrutin ne varie pas suivant le nombre de sénateurs, le scrutin majoritaire et plus précisément le scrutin uninominal majoritaire à un tour¹³⁶ est communément utilisé. C'est le cas du Gabon et du Sénégal. C'est un mode de scrutin qui est traditionnellement utilisé dans les démocraties anglo-américaines et il présente des avantages et des inconvénients.

Le scrutin uninominal majoritaire à un tour présente généralement l'avantage de la simplicité. Au plan global, il résulte souvent pour le parti arrivé en deuxième position une sous-représentation par rapport à son total de voix. Il favorise ainsi le bipartisme. Quant aux autres partis, ils n'obtiennent presque aucun élu. Par ailleurs, la représentation géographique des partis influence beaucoup le résultat final dans la mesure où un petit parti très bien implanté peut être représenté, mais aussi où le parti ayant obtenu le plus de voix au plan national peut se voir privé de sa victoire car ses suffrages sont trop dispersés.

Il faut tout de même préciser que l'un des inconvénients du scrutin majoritaire à un tour est qu'il favorise les grands partis politiques ou les grandes formations politiques. Ainsi, il amplifie dans de très fortes proportions le succès du parti vainqueur et la défaite du parti vaincu¹³⁷. Et pour les professeurs Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, le scrutin majoritaire à un tour est « *brutal, voire extravagant, mais qui aboutit généralement, dans les pays pratiquant le bipartisme, à donner des majorités constantes, tout au long de la législature et par voie de corollaire, des*

¹³³ Le principe de la représentation proportionnelle est d'accorder aux partis en présence un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix qu'ils ont obtenues.

¹³⁴ Le panachage permet à l'électeur de constituer sa propre liste en combinant plusieurs des listes en présence.

¹³⁵ Le vote préférentiel permet à l'électeur de modifier l'ordre de la liste établie par le parti en exprimant au moyen d'une croix placée en face du nom de certains candidats ses préférences.

¹³⁶ Le ou les sièges à pourvoir sont immédiatement attribués au ou aux candidat(s) qui recueille(nt) le plus grand nombre de voix, on dit alors que l'élection a lieu à la pluralité des voix, Voir, **Gicquel (J.) et Gicquel (J. E.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2011, pp. 171 et 172.

¹³⁷ D'où la comparaison avec la boule de neige ou l'avalanche ; pour plus de précision, Voir, **Kendall (G.) et Stuart (A.)**, « La loi du cube dans les élections britanniques », *R.F.S.P.*, 1952, n° 2, p. 270.

*Gouvernements de même durée*¹³⁸. » On peut s'interroger sur l'existence de ce mode de scrutin dans les Etats d'Afrique noire francophone qui ne sont pourtant pas bipartites.

Les Etats d'Afrique noire francophone ont adopté ce mode de scrutin pour ne pas laisser de chance aux différents partis d'opposition pour la conquête du pouvoir. C'est un moyen pour donner une majorité confortable au parti au pouvoir surtout au parti du chef de l'Etat. Il faut rappeler que la possibilité d'alternance pas seulement au sommet de l'Etat mais également au niveau du Parlement est très difficile dans ces Etats¹³⁹.

Ainsi, après les élections sénatoriales du 19 août 2007 au Sénégal, le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) a raflé 34 sièges sur les 35 à pourvoir. De même au Gabon, à l'issue de l'élection du 9 février 2003, le Parti Démocratique Gabonais (PDG) au pouvoir et ses alliés ont totalisé plus de 82 sièges sur 91 contre 67 en 1997¹⁴⁰.

Par contre, le Burundi s'en distingue positivement sur le mode de scrutin même si les résultats terminaux apparaissent identiques. L'élection des sénateurs se fait au scrutin majoritaire à trois tours : aux deux premiers tours, la majorité des 2/3 des voix est requise pour être élu ; au troisième tour, seuls les deux candidats arrivés en tête peuvent se maintenir et la majorité relative s'applique. Dans chaque province, les deux sièges sont pourvus par des scrutins distincts¹⁴¹. A la suite des élections sénatoriales du 29 juillet 2005, le parti présidentiel le Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) remporte trente sièges, le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU) trois sièges et le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD) un seul¹⁴². Et pour les dernières élections sénatoriales du mercredi 28 juillet 2010, où seuls deux partis, le CNDD-FDD au pouvoir et le principal parti tutsi l'UPRONA (le parti de

¹³⁸ **Gicquel (J.) et Gicquel (J. E.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.*, p. 179.

¹³⁹ C'est le cas du Gabon qui n'a jamais connu d'alternance politique depuis l'avènement du nouveau constitutionnalisme, le cas du Sénégal qui a quand même connu d'alternance en 2000 et depuis cette date le PDS (Parti Démocratique Sénégalais) du président A. Wade fait tout pour la conservation des rênes du pouvoir.

¹⁴⁰ **Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais*, Paris, L'harmattan, 2008, p. 48.

¹⁴¹ Voir Burundi : le Sénat sur www.senat.fr.

¹⁴² *Idem.*

l'Unité pour le Progrès National) ont présenté des candidats ; le CNDD-FDD a remporté une victoire écrasante à ces sénatoriales avec 32 des 34 sièges en jeu, l'UPRONA a remporté seulement les deux sièges restant¹⁴³. Le constat est que le scrutin majoritaire à un tour et le scrutin majoritaire à trois tours donnent les mêmes résultats. Ces différents modes de scrutin permettent ainsi au parti au pouvoir de remporter la majorité des sièges à pouvoir dans ces Etats d'Afrique noire d'expression française. On peut se demander s'il existe un rapport entre les différents modes de scrutin.

Pour le professeur Jean Claude Masclét, « *les modes de scrutin ne sont pas neutres. Ils exercent une influence tant sur la représentation parlementaire des forces politiques que sur le mode de gouvernement. Ainsi le choix du mode de scrutin ne dérive-t-il pas de considérations de pure technique : il dépend essentiellement du résultat que l'on en attend compte tenu de la répartition actuelle ou prévisible des forces politiques et de l'état de l'opinion publique. Une majorité au pouvoir est donc souvent tentée de faire adopter le mode de scrutin qui lui paraît le plus favorable à ses intérêts*¹⁴⁴ » et qui va lui permettre de conserver la majorité. Au-delà de toutes argumentations juridiques, le choix traduit, à n'en pas douter, une opinion, celle qui, à un moment précis de la vie politique nationale, paraît plus apte à assurer le maintien ou l'accession au pouvoir de telle ou telle formation politique.

Du reste, si le mode de désignation des sénateurs est différent de celui des députés, il s'agit tout de même d'une représentation différenciée de la population.

B. UNE REPRESENTATION DIFFERENCIEE DU PEUPLE

La représentation au sein de la seconde chambre du Parlement est très particulière puisque dans un Etat unitaire, le principe est l'indivisibilité de la souveraineté (1), mais la seconde chambre montre une représentation complémentaire de la population (2).

¹⁴³ Voir, Election 2010, « Boycott général de l'opposition, le président et son parti raflent tout », Sur www.burundi-info.com.

¹⁴⁴ **Masclét (J.C.)**, *Droit électoral*, Paris, PUF, 1989, p. 166.

1. Une souveraineté indivisible

La souveraineté est le pouvoir originaire d'où procèdent tous les autres. Elle est alors le pouvoir suprême au-dessus duquel il n'y a pas d'autre. Historiquement, l'Etat s'est affirmé comme souverain, c'est-à-dire comme ayant le monopole du commandement politique sur un territoire déterminé (et des moyens de commandement, notamment la contrainte, le monopole de la « *violence légitime* » selon Max Weber).¹⁴⁵ Ainsi, la souveraineté permet à un Etat, sur le plan interne, d'élaborer des règles de droit et d'en imposer unilatéralement le respect, sous peine de sanction. Et sur le plan externe, de s'autolimiter en consentant à respecter des règles de droit qui le lient à d'autres Etats, et par conséquent de ne pas se voir imposer des normes auxquelles il n'aurait pas consenti : la souveraineté signifie, ici, indépendance. On doit alors chercher le détenteur de la souveraineté.

En France, dès que la Révolution eût aboli la monarchie absolue, deux conceptions de la souveraineté se partagèrent les faveurs des constituants. Pour le constituant de 1789-1791 : « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.*¹⁴⁶ » Ainsi la souveraineté appartient à la nation indivisible, qui ne peut l'exercer que par les représentants qu'elle choisit : c'est le principe de la souveraineté nationale. A l'inverse, les constituants de 1793 se prononcent pour la souveraineté populaire : « *Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français*¹⁴⁷. » L'opposition entre ces deux conceptions aurait pu être de pure forme si

¹⁴⁵ **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 336-341.

¹⁴⁶ Art. 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ; Cette théorie formulée notamment par Mably a été clairement systématisée par Sieyès pendant la Révolution française, on en retrouve aussi l'expression dans la Constitution de 1791 : « *La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.* », Voir également, **Chagnollaud (D.)**, *Droit constitutionnel contemporain : Théorie générale- Les Régimes étrangers*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 205-207.

¹⁴⁷ Art. 25 de la Constitution montagnarde de 1793 ; L'idée d'une origine populaire du pouvoir fut avancée très tôt pour justifier une limitation de la souveraineté absolue du monarque. Ainsi, Philippe Pot, lors des états généraux de 1484 et de la minorité de Charles VIII déclare que : « *L'Etat est la chose du peuple. La souveraineté n'appartient pas aux princes qui n'existent que par le peuple.* » Cette idée fut systématisée plus tard par Jean Jacques Rousseau dans "Du contrat social" en 1762, Voir **Chagnollaud (D.)**, *Droit constitutionnel contemporain*, *op.cit.*, pp. 202-203.

l'une et l'autre n'avaient, à l'époque, engendré une organisation différente du suffrage et du pouvoir¹⁴⁸. L'histoire politique a réglé son sort à cette contradiction, et depuis 1946, le droit constitutionnel a réalisé la synthèse entre ces deux conceptions de la souveraineté en ces termes : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*¹⁴⁹. »

On retrouve cette conciliation de ces deux conceptions de souveraineté aujourd'hui dans les Etats d'Afrique noire francophone. Ainsi, l'article 3 de la Constitution du Burundi de 2005 dispose : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce, soit par ses représentants, soit directement par voie du référendum. Aucune partie du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.* » Egalement, au Gabon, l'article 3 de la Constitution de 1991 dispose : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce directement, par référendum ou par l'élection, selon le principe de la démocratie pluraliste, et indirectement par les institutions constitutionnelles. Aucune section du peuple, aucun groupe ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale.* » Et enfin, au Sénégal, l'article 3 de la Constitution de 2001 dispose : « *La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par voie du référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté (...)* » Les différentes conceptions ainsi conciliées, il se pose maintenant le problème de la représentation de la souveraineté.

La souveraineté étant l'expression de la volonté nationale, elle est une et indivisible dans son essence. Si la souveraineté est unique au niveau de l'Etat, par analogie, la représentation également à son niveau doit être unique, c'est-à-dire qu'on devrait seulement avoir au niveau de l'Etat, la représentation du peuple uni, la représentation de l'ensemble de la population. Et c'est cette représentation qui est normalement au niveau de la première chambre du Parlement. S'il y a deux organes de représentation, c'est que la volonté nationale a été divisée. Et comme le rappelle le député français Jean-Paul Rabaut Saint-Etienne, « *Le souverain est une chose*

¹⁴⁸ La théorie de la souveraineté populaire implique un régime de démocratie directe, l'électorat est un droit inaliénable du citoyen, le suffrage est universel ; La théorie de la souveraineté nationale implique un régime représentatif, l'électorat est une fonction, le suffrage est censitaire.

¹⁴⁹ Art. 3 al.1 des Constitutions françaises de 1946 et de 1958.

une et simple, puisque c'est la collection de tous, sans excepter un seul ; donc le pouvoir législatif est un et simple et si le souverain ne peut pas être divisé, le pouvoir législatif ne peut pas être divisé (...) ¹⁵⁰ ».

Mais, on peut se demander si la division du Parlement signifie le morcellement de la souveraineté.

La division du Parlement en deux chambres effectivement ne veut pas dire que la souveraineté a été divisée. L'existence de deux chambres n'est point incompatible avec l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté. En effet, malgré la dualité des chambres, le Parlement reste un, il est complexe dans sa structure, mais un en son essence. En créant deux chambres, on ne distingue point deux volontés dans le peuple¹⁵¹. Et comme le rappelle Georges Burdeau, « *l'idée de lier l'unité de l'Assemblée à l'unité et à l'indivisibilité de la souveraineté nationale procède d'une confusion intellectuelle difficilement défendable : la division du Parlement en deux chambres n'implique nullement le morcellement de la souveraineté*¹⁵². » Le Conseil constitutionnel français est même revenu sur la question le 9 avril 1992 dans sa décision sur le traité de Maastricht en ces termes : « *en sa qualité d'Assemblée parlementaire, le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale*¹⁵³. » Si la seconde chambre participe à la souveraineté nationale, on ne peut pas dire qu'elle divise cette dernière. La représentation de la seconde chambre est donc complémentaire.

2. L'intérêt d'une représentation complémentaire

Le recours à la seconde chambre dans un Etat unitaire a trouvé des justifications. Pour l'ancien Premier ministre français, Michel Rocard, « *si l'on veut bien se rappeler que la nation se compose, notamment, d'un peuple et d'un territoire, il est souhaitable que l'un et l'autre, dans un système représentatif, soient représentés. Comme il serait conceptuellement confus et techniquement difficile de confier cette*

¹⁵⁰ Cité par **Marichy (J.-P.)**, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris, LGDJ, 1969, p. 47.

¹⁵¹ **Duguit (L.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2007, pp. 167 et 168.

¹⁵² **Burdeau (G.)**, *Traité de science politique*, Tome VI, Volume II, Paris, LGDJ, p. 309.

¹⁵³ Décision n° 92-308 du Conseil constitutionnel en date du 09 avril 1992, appelée « *Maastricht I* ».

double représentation aux mêmes élus, on a pris la saine habitude de les disjoindre en deux Assemblées (...) ¹⁵⁴». D'où l'intérêt de l'instauration d'une première chambre pour la représentation du peuple et une seconde chambre pour la représentation du territoire. Mais comme on peut le remarquer dans les développements ultérieurs ¹⁵⁵, cette vision de la représentation au niveau de la seconde chambre est très étroite voire limitée, au niveau de cette chambre il n'y a pas seulement la représentation du territoire. On le remarque en France et dans quelques Etats d'Afrique noire d'expression française qui sont allés dans le même sens que leur ancienne métropole ¹⁵⁶. Ainsi, dans ces Etats, à côté de la représentation de l'ensemble de la population ou du peuple dans son ensemble, on retrouve la représentation des différentes composantes ou des diverses communautés de la société. Certains auteurs avancent l'idée d'une représentation complémentaire de la seconde chambre à la légitimité démocratique dont bénéficie la première : la légitimité démocratique s'appuie, en effet sur la représentation globale de la volonté de la nation, considérée comme la somme des volontés de chaque citoyen exprimées individuellement et directement ¹⁵⁷. Par rapport à la première chambre qui représente le peuple dans sa composante démographique, la seconde chambre représente le peuple dans sa dimension spatiale et le territoire en tant que souveraineté ¹⁵⁸. La représentation au niveau de la seconde chambre n'est pas indépendante ni détachable de la première. C'est plutôt une représentation complémentaire, additionnelle à la première chambre du Parlement. Sans contredire la représentation unitaire de la chambre des députés, elle viendrait pourtant s'y accoler afin de la compléter. L'idée de représentation complémentaire permet la prise en compte dans le cadre du Parlement des différentes composantes qui constituent l'ensemble politique et social qu'on peut

¹⁵⁴ **Rocard (Michel)**, « Un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux*, n° 30, septembre 1996, p. 32.

¹⁵⁵ *Infra*, pp. 78-111.

¹⁵⁶ Effectivement, au niveau de la seconde chambre gabonaise, on a seulement les représentants des collectivités locales ; par contre en France, en plus de ces représentants, on a ajouté la représentation des citoyens vivant à l'étranger ; c'est le même modèle en France ; au Burundi, en plus des représentants des collectivités locales on trouve les anciens présidents de la République qui sont membres de droit.

¹⁵⁷ **Pierré-Caps (S.)**, « La deuxième chambre et représentation », *Les secondes chambres parlementaires, Tunis, Académie Internationale de Droit Constitutionnel*, Volume XIII, 2004, p. 379.

¹⁵⁸ **Maus (D.)**, « libre propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 97.

rencontrer dans un Etat donné. Sans la chambre haute, certaines composantes de la société ne bénéficieront jamais d'une représentation au niveau du pouvoir législatif, ainsi, « *elle tempère la puissance ou l'omnipotence d'une majorité en y adjoignant le souci ou l'expression de certaines minorités défavorisées, ou au contraire surprotégées*¹⁵⁹. » De là, elle permet une représentation plus variée, donc plus complète et plus légitime de divers intérêts sociaux, ethniques, religieux, territoriaux et politiques. Il ne s'agit donc pas uniquement de représenter le citoyen mais tous les individus d'une société donnée. Les exigences de cette représentation doivent être bien définies dans la Constitution de chaque Etat, puisqu'elle est la norme suprême, source de la légalité. Comme le montre si bien le professeur Stéphane Pierré-Caps : « *la représentation complémentaire de la seconde chambre dans l'Etat unitaire ne s'explique que dans la mesure où l'hétérogénéité du corps politique est reconnue, consacrée et organisée par la Constitution qui par conséquent, définira d'abord aussi les contours, la portée et les limites de cette représentation complémentaire*¹⁶⁰. »

On peut alors dire que les Etats unitaires qui ont opté pour le bicamérisme, ont au niveau de la chambre des députés les représentants de l'ensemble de la population ou du peuple unifié, et au niveau de la chambre haute les représentants des différentes composantes, c'est-à-dire les territoires et même des autres intérêts nationaux. Cette représentation est donc spéciale et assure une certaine stabilité au plan institutionnel.

§ 2. Une représentation stable

La remarque du Général De Gaulle sur les atouts du Sénat français comparé aux autres institutions politiques de la République est très convaincante : « *Le Sénat a un privilège exorbitant et imparable, celui de tout bloquer. Le Gouvernement n'a pas ce pouvoir puisqu'il peut être renversé par l'Assemblée ; le président de la République ne l'a pas puisqu'il est tributaire du Gouvernement lui-même tributaire de*

¹⁵⁹ **Mastias (J.) et Grangé (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, *op.cit.*, p. 81.

¹⁶⁰ **Pierré-Caps (S.)**, « La deuxième chambre et représentation », *op.cit.*, p. 379.

*l'Assemblée ; l'Assemblée ne l'a pas puisqu'elle peut être dissoute. Seul le Sénat aurait la possibilité d'être contre tout sans qu'on puisse rien contre lui*¹⁶¹». Ces avantages confèrent à la seconde chambre une stabilité, puisqu'elle est à l'abri d'un mandat impératif comme la chambre des députés (A) en plus de cela, elle ne peut pas être dissoute comme la première chambre (B).

A. LA SECONDE CHAMBRE A L'ABRI D'UN MANDAT IMPERATIF

Alors qu'en droit privé le mandat est « *l'acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom (...)*¹⁶²», en droit constitutionnel, le mandat désigne selon les professeurs Michel de Villiers et Armel Le Divillec « *la mission que les électeurs confient à certains d'entre eux de participer à l'exercice du pouvoir*¹⁶³». Ainsi, quand on parle de mandat c'est qu'il doit avoir des représentants du peuple ou de la nation. Et ils ont pour mission d'agir au nom du peuple ou de la nation tout en participant à l'exercice du pouvoir politique. Le mandat peut être impératif ou représentatif.

Le mandat impératif s'oppose au mandat représentatif. Appliquée aux parlementaires, la théorie du mandat représentatif implique que chaque parlementaire représente la nation tout entière : le mandat parlementaire est donc nécessairement un mandat représentatif qui confère à l'élu de la nation une dépendance absolue, lui permettant d'exprimer librement ses opinions et ses votes dans l'exercice de ses fonctions. Tandis que le mandat impératif se fonde sur le caractère inaliénable de la volonté générale.

Il est l'une des conséquences de la théorie de la souveraineté populaire développée par le philosophe genevois Jean Jacques Rousseau dans son œuvre « le Contrat social » en 1762. Ainsi, pour lui, chacun des individus formant le corps social est donc détenteur d'une parcelle de la souveraineté et ce n'est qu'en consultant chacun qu'on peut parvenir à dégager la volonté de l'ensemble. Le suffrage politique, par conséquent, est un droit pour chaque citoyen. Et ce droit ne peut être exercé que

¹⁶¹ **De Gaulle (C.)**, *Lettres, notes et carnets*, Tome 12, Paris, Plon, 1988, p. 53.

¹⁶² Voir le code civil français en son article 1984.

¹⁶³ **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *Dictionnaire constitutionnel*, *op.cit.*, p. 229.

personnellement.¹⁶⁴ L'auteur, se montre critique à l'encontre de la théorie de la représentation, dont il considère qu'elle est une entreprise de destruction de la souveraineté populaire ; si l'individu délègue son pouvoir, il abdique sa liberté : « *le souverain peut bien dire : je veux actuellement ce que veut cet homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir. Mais il ne peut pas dire : ce que cet homme, ou du moins ce qu'il dit vouloir. Mais il ne peut pas dire : ce que cet homme voudra demain, je le voudrai aussi, puisqu'il est absurde que la volonté se donne des chaînes pour l'avenir (...). La souveraineté ne peut être représentée, pour la même raison qu'elle ne peut être aliénée (...). Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est pas une loi*¹⁶⁵ ».

Ainsi, même s'il est nécessaire de désigner des « *représentants* », ceux-ci ne disposeront que d'un mandat impératif. Pour Rousseau, ce ne sont même pas des « *représentants* » mais simplement des « *commissaires* ». Ils demeureraient par conséquent soumis aux instructions précises et ponctuelles de leurs mandants, dont ils n'étaient, au premier sens du terme, que les porte-paroles révocables. Le mandat impératif est de nature purement personnelle, puisque les représentants étaient individuellement comptables d'engagements particuliers. C'est pourquoi, Jean Jacques Rousseau n'acceptait pas un tel mécanisme politique qui lui semblait peu compatible avec la souveraineté populaire.

Le mandat impératif a toujours été prohibé explicitement ou implicitement par les Constitutions françaises et d'une manière générale, par les constitutions des Etats d'Afrique d'expression française¹⁶⁶. Ainsi, ces différentes Constitutions se limitent au mandat représentatif. Les représentants du peuple (députés, sénateurs) sont élus par le peuple ou la nation qu'ils représentent. Même si au niveau de la seconde chambre du Parlement, ils ne sont pas directement élus par le peuple, ils sont quand même les représentants du peuple et agissent en leur nom au niveau du pouvoir législatif. Partant de là, ils ne peuvent recevoir de leurs électeurs aucune consigne

¹⁶⁴ **Chantebout (B.)**, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 82.

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ Voir art. 27 al.1 de la Constitution française de 1958 et même les Constitutions françaises avant 1958, art.64 al.1 de la Constitution sénégalaise de 2001, art. 39 al. 1 de la Constitution gabonaise de 1991 et l'art. 129 al. 1 de la Constitution burundaise de 2005.

de vote, et ne doit puiser leur inspiration législative que dans leur conscience. Le peuple est alors écarté de la délibération des affaires et comme le dit Montesquieu : « *le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre; ce qui forme un des grands inconvénients de la démocratie (...) Il y avait un grand vice dans la plupart des anciennes Républiques : c'est que le peuple avait le droit d'y prendre des résolutions actives, et qui demandent quelque exécution, chose dont il est entièrement incapable. Il ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée*¹⁶⁷ ». Et à l'abbé Sieyès de renchérir : « *la plupart de nos concitoyens n'ont ni l'instruction, ni les loisirs nécessaires pour vouloir décider eux-mêmes des affaires publiques. Leur avis est donc de nommer des représentants, beaucoup plus capables qu'eux-mêmes de décider*¹⁶⁸ ». Ainsi, les sénateurs, une fois qu'ils ont été désignés, ne peuvent plus perdre leur mandat pour la durée de la législature. Il ne faut pas oublier qu'être représentant engendre des conséquences.

D'une part, le peuple accorde sa confiance à chaque élu en lui donnant carte blanche pour la durée de son mandat. Le sénateur est assuré d'aller jusqu'à la fin de son mandat. Sauf faute grave¹⁶⁹, un élu ne peut pas être révoqué avant la fin de son mandat par ceux qui l'ont élu, même si ses décisions ou ses actions vont à l'encontre de son programme électoral.

D'autre part, puisque tout mandat impératif est nul, la professionnalisation de la vie politique rend impérative la réélection du sénateur. Dans cette perspective, le sénateur doit être à l'écoute permanente de ses électeurs puisqu' à la fin de son mandat il sera comptable devant ces derniers qui jugeront ses actions et permettront une possible réélection.

De toute manière, le sénateur est à l'abri du mandat impératif qui lui évite une révocation anticipée de la part de ses électeurs, il est également à l'abri du droit de dissolution de la part du pouvoir exécutif.

¹⁶⁷ **Montesquieu**, *De l'esprit des lois, I*, Paris, Ed. Folio, 1995, pp. 331-332.

¹⁶⁸ Cité par **Bernard Chantebout**, *Droit constitutionnel, op.cit.*, p. 84.

¹⁶⁹ En cas de faute grave, les sénateurs peuvent lever l'immunité d'un de leur membre.

B. LA SECONDE CHAMBRE A L'ABRI DE LA DISSOLUTION

Le droit de dissolution est un élément fondamental du régime parlementaire et contrebalance le droit pour le Parlement de mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement¹⁷⁰. Ce droit a été justifié par Georges Burdeau en ces termes, « *En contrepartie de la menace que fait peser sur lui la responsabilité ministérielle, il est de toute importance que l'exécutif dispose d'un moyen d'éviter son asservissement par les chambres* ¹⁷¹ » sinon, il sera à la merci du Parlement. La première chambre du Parlement vit en permanence sous « *l'épée de Damoclès* » de la dissolution¹⁷², « *c'est elle seule, en effet, qui permet au ministère d'être autre chose qu'un simple commis des Assemblées ; c'est elle seule qui sauvegarde l'indépendance de l'exécutif et par conséquent l'égalité des pouvoirs* ¹⁷³ ». Le droit de dissolution permet alors à l'exécutif de mettre fin prématurément au mandat de la première chambre du Parlement en provoquant des élections anticipées.

En France, le droit de dissolution est un pouvoir discrétionnaire entre les mains du président de la République et ne peut être prononcé à tout moment¹⁷⁴. Les Etats d'Afrique d'expression française ont hérité de ce schéma¹⁷⁵ excepté le Burundi qui a

¹⁷⁰ **Portelli (H.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 83-84.

¹⁷¹ **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 103.

¹⁷² **Georges (P.) et Siat (G.)**, *Droit public*, Paris, Sirey, 2004, p. 143 ; **Jacqué (J. P.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.*, pp. 175-176.

¹⁷³ **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 103.

¹⁷⁴ Article 12 de la Constitution française de 1958 dispose : « *Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.*

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections ».

¹⁷⁵ Voir l'art. 19 al. 1 de la Constitution du Gabon de 1991 qui dispose « *le président de la République peut après consultation du premier ministre et des présidents des chambres du Parlement, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale* » ; Ainsi que l'article 87 al.1 de la Constitution sénégalaise de 2001 qui dispose : « *le président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du premier ministre et celui du président de l'Assemblée nationale, prononcer, par décret, la dissolution de l'Assemblée nationale.* » ; Il faut quand même préciser qu'il n'y a pas le

adopté avec la Constitution de 2005 un régime présidentiel¹⁷⁶. Est-ce le même sort réservé à la seconde chambre du Parlement ?

Tout d'abord, la seconde chambre, ne peut être dissoute conformément à la tradition selon laquelle seule la chambre élue au suffrage universel direct peut faire l'objet d'une dissolution¹⁷⁷. Elle ne dispose donc pas de légitimité suffisante pour renverser un Gouvernement nommé par un président élu au suffrage universel direct¹⁷⁸. Ainsi, la seconde chambre est une institution permanente dont le fonctionnement, au-delà de ses renouvellements partiels, s'accomplit sans rupture. La possibilité de renverser le Gouvernement n'existe en règle générale que dans les Etats européens non francophones pratiquant le bicamérisme égalitaire tels que la Bosnie-Herzégovine et l'Italie. Il faut également rappeler qu'avec la Constitution de la III^{ème} République en France, le Sénat pouvait renverser le Gouvernement, et il l'a fait. Le cas le plus célèbre étant, évidemment, celui du Gouvernement de Léon Blum renversé par le Sénat en 1937.¹⁷⁹

Ensuite, la seconde chambre ne peut non plus renverser le Gouvernement. Accorder le droit de mettre en jeu la responsabilité gouvernementale à la seconde chambre créerait un risque d'instabilité ministérielle puisque le Sénat pourrait à loisir renverser les Gouvernements sans craindre d'être renvoyé devant les électeurs.

droit de dissolution au Burundi et au Congo puisque l'art. 114 de la Constitution de 2002 dispose en son al. 1 « *le président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée nationale.* »

¹⁷⁶ Selon Maurice Duverger, le régime présidentiel se distingue « *du régime parlementaire à trois points de vue essentiels. En premier lieu, l'exécutif n'est pas divisé en deux éléments séparés, le chef de l'Etat et le Cabinet, lui-même placé sous l'autorité du chef de Gouvernement. Le président est à la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement, et il exerce ses pouvoirs effectivement. Les ministres n'ont pas d'autorité politique propre : ils sont les dirigeants administratifs de leurs départements ministériels, et les conseillers et collaborateurs du président sur le plan gouvernemental (...). En second lieu, ce chef unique de l'Etat et du Gouvernement est élu par la nation entière, au suffrage universel direct (...). En troisième lieu, le président et le Parlement sont indépendants l'un de l'autre, d'une façon plus rigoureuse (...)* », Voir, **Duverger (M.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., pp. 185-186.

¹⁷⁷ Il y a quand même des exceptions à cette règle, c'est le cas de la Constitution de la Belgique de 1831 qui dispose en son art. 46.2 « (...) *La dissolution de la Chambre des Représentants entraîne la dissolution du Sénat.* » ; et également de la Constitution du Royaume du Maroc du 13 septembre 1996 qui dispose en son article 71 : « *Le Roi peut après avoir consulté les présidents des deux chambres et le président du Conseil constitutionnel et adressé un message à la nation, dissoudre par dahir (décret) les deux chambres du Parlement ou l'une d'elles seulement.* »

¹⁷⁸ **Bernard (G.), De Gunten (B.), Martin (A.), Niogret (M.)**, *Les institutions de la France*, Paris, Nathan, 2008, p. 44.

¹⁷⁹ Voir www.senat.fr/colloques/colloque_cinquante_ans_senat. p. 8.

Mais, il faut préciser que le Premier ministre peut présenter une déclaration de politique générale et demander un vote de la seconde chambre en France¹⁸⁰. Il cherche alors un appui de la seconde chambre contre l'Assemblée nationale. Ainsi, le constituant français espérait y trouver un contrepoids « *modéré* » aux éventuels débordements de l'Assemblée nationale¹⁸¹. Cette faculté ouverte au Gouvernement était destinée à lui assurer alors un renfort ou un répit, à un moment où l'Assemblée nationale donnait des signes de faiblesse¹⁸². Cette déclaration, n'est pas une question de confiance, parce qu'il n'y a pas d'effet induit et ne peut entraîner le renversement du Gouvernement. Selon le professeur Richard Ghévoñtian, « *si le Sénat ne vote pas, n'approuve pas la déclaration, il n'y a pas d'obligation au Gouvernement de démissionner, mais quelle honte. Peut-on imaginer un Gouvernement qui vient présenter une déclaration de politique générale, qui n'obtient pas un vote positif ? Pourrait-il se regarder dans un miroir encore longtemps en disant : je reste, puisque la Constitution m'autorise de rester ?* »¹⁸³ Le plus souvent, le Gouvernement demande l'approbation du Sénat s'il est assuré de son soutien. Il faut cependant soulever l'originalité de la Constitution du Royaume du Maroc du 13 septembre 1996 en son article 60, où le Premier ministre présente son programme politique devant les deux chambres du Parlement. Mais cette présentation devant la chambre des Conseillers qui est la chambre haute n'engage pas la responsabilité du Gouvernement. Cette procédure de déclaration de politique générale devant le Sénat n'existe pas au Burundi, au Gabon ou même au Sénégal.

Enfin, l'absence du droit de dissolution permet à la seconde chambre d'être à l'abri des provocations du pouvoir exécutif. Elle est également moins soumise aux pressions des électeurs, ses membres une fois élus vont jusqu'à la fin de leur

¹⁸⁰ Art. 49, al. 4 de la Constitution française de 1958.

¹⁸¹ **Garrigues (J.)**, *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, op.cit., p. 439.

¹⁸² **Gicquel (J.) et Giquel (J.-E.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 703.

¹⁸³ Le Gouvernement Chirac en a fait usage, pour la première fois, le 10 juin 1975, en matière de politique étrangère. Avec l'effritement du fait majoritaire, Raymond Barre a soumis successivement le programme de ses Gouvernements aux sénateurs, le 5 mai 1977 et, fait significatif, au début de la VIème législature, le 11 mai 1978, Voir **Gicquel (J.) et Gicquel (J.-E.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 704, Le Premier ministre Michel Rocard a fait des déclarations de politique générale à deux reprises devant le Sénat, voir www.senat.fr/colloques/colloque_cinquante_ans_senat_p.9; Trois fois de suite, Raymond Barre demande à la haute Assemblée d'exprimer sa confiance en son Gouvernement par un vote d'approbation de sa politique générale, Voir **Mastias (J.) et Grangé (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, op.cit., pp. 224- 225.

mandat. Cela permet une certaine stabilité et une permanence de la seconde chambre. Ainsi pour le sénateur et ancien ministre, Jean-Pierre Fourcade, « *en effet la Constitution de 1958 (en France) a rendu à la haute Assemblée son titre, et sa valeur de symbole, elle lui a aussi conféré la charge d'assurer la continuité des institutions en cas de dissolution de l'Assemblée nationale(...)*¹⁸⁴. » La stabilité de la seconde chambre est étroitement liée au mode de recrutement de la chambre.

En France, le renouvellement des membres de la seconde chambre se fait par moitié tous les trois ans¹⁸⁵ et c'est le même schéma que le Congo a adopté. Ainsi, pour François Robbe, en tout état de cause, le législateur n'aurait pu organiser un renouvellement intégral et simultané du Sénat tous les six ans sans une révision préalable du texte constitutionnel : en effet, selon l'article 32 de la Constitution de 1958, « *le président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel* »¹⁸⁶. Par contre, le renouvellement du Sénat dans les autres pays africains d'expression française se fait entièrement¹⁸⁷. Dans certains pays, le mandat des sénateurs dépasse celui des députés de la première chambre.¹⁸⁸ Dans d'autres,¹⁸⁹ les sénateurs et les députés ont le même mandat.

Dans tous les cas, les membres de la seconde chambre iront jusqu'à la fin de leur mandat et sont à l'abri des élections anticipées qu'on constate le plus souvent au niveau de la première chambre. Ainsi, ces Etats francophones ont institué la chambre haute pour mettre en œuvre leur politique en matière de la décentralisation.

SECTION II. UNE REPRESENTATION CONFORTANT LE CADRE DE LA DECENTRALISATION

Pour Alain Delcamp, « *ce n'est qu'un juste retour des choses puisque, sans les collectivités territoriales et leurs représentants, le Sénat aurait disparu en 1969 (en*

¹⁸⁴ **Fourcade (J-P)**, « A propos du rôle du Sénat », in *Mélanges en hommage à Maurice Duverger, Droit, Institutions systèmes politiques*, Paris, PUF, 1987, Paris, p. 93.

¹⁸⁵ **Robbe (F.)**, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *Pouvoirs*, n° 56, 2003, p. 742.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ C'est le cas du Burundi, du Congo, du Gabon et du Sénégal.

¹⁸⁸ C'est le cas du Congo (Assemblée nationale 5ans, Sénat 6ans), le cas du Gabon (Assemblée nationale 5ans, Sénat 6ans), etc.

¹⁸⁹ C'est le cas du Sénégal, du Cameroun, du Togo, etc., où députés et sénateurs ont un mandat de 5ans.

France)¹⁹⁰.» Et pour l'ancien ministre français et sénateur Jean-Pierre Fourcade, « (...), de par leurs fonctions électives antérieures ou concomitantes, les sénateurs font de la haute Assemblée le représentant constitutionnel des collectivités locales (...)»¹⁹¹ » Ainsi, avec la politique de la décentralisation, on assiste lors des élections sénatoriales à un collège électoral dominé par les collectivités territoriales (§1) et ceci permet alors la participation des collectivités décentralisées au pouvoir législatif (§2).

§1. La seconde chambre, acteur de la décentralisation

Pour une défense effective des intérêts des collectivités locales, les Etats doivent prendre à cœur la politique en matière de la décentralisation (A). De plus « *on peut penser que (...) les représentants des collectivités territoriales sont plus porteurs des intérêts de l'entité qu'ils représentent lorsqu'ils sont désignés ou élus par les organes exprimant juridiquement et politiquement la volonté de cette entité* »¹⁹², ce qui explique que le corps électoral sénatorial pour la désignation des sénateurs émane des assemblées des collectivités décentralisées (B).

A. LA PORTEE DE LA POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION DANS LES ETATS A STRUCTURE BICAMERALE

L'Etat unitaire a subi une certaine évolution en France que les Etats d'Afrique noire d'expression française ont également prise en compte dans leur marche décentralisatrice. Ainsi, la plupart des Etats unitaires ont connu et parfois connaissent encore des structures fortement centralisées qui, pour l'essentiel, s'expliquent par des raisons historiques. Avec le temps, les Etats ont constaté qu'il n'était ni possible ni souhaitable de tout gouverner et de tout décider à partir des organes centraux et de la capitale. Il paraît donc préférable, tout en laissant aux

¹⁹⁰ En 1969 le référendum organisé par le Général De Gaulle a connu un échec parce qu'il a voulu faire la réforme du Sénat français en le transformant en Chambre Economique et Sociale, Voir **Alliès (P.)**, « Le Sénat, Chambre anachronique », 2006, *Pouvoirs locaux*, p. 2, Sur, www.c6r.org ; **Alain Delcamp** cité par **Bondo (M.)**, « La représentation des collectivités territoriales », Assemblée parlementaire de la francophonie, Bruxelles 6 au 9 juillet 2005, Document 36, p. 13.

¹⁹¹ **Fourcade (J.-P.)**, « A propos du rôle du Sénat », *op.cit.*, p. 94.

¹⁹² **Ferretti (R.)**, « Le bicamérisme de la Vème République », *Les petites affiches*, n° 161, 1999, p. 12.

organes centraux la responsabilité de toutes les décisions importantes, de confier à leurs agents régionaux et locaux, beaucoup plus proches des réalités politiques, économiques et sociales de la base et, par conséquent, mieux informés, le soin de prendre les décisions qui ne mettent pas en cause les intérêts supérieurs et permanents de la nation et, en tout cas, les décisions qui intéressent le plus directement les administrés des circonscriptions territoriales de l'Etat. Et aujourd'hui, dans leur ensemble, les Etats unitaires contemporains ont estimé qu'il convenait d'aller beaucoup plus loin et de pratiquer une politique de décentralisation qui est mieux adaptée aux aspirations des populations¹⁹³. Avec ce mode d'organisation moderne de l'Etat unitaire, on peut alors accorder une certaine autonomie aux collectivités décentralisées (2) et on remarque le plus souvent qu'il y a un lien intime entre l'existence de la seconde chambre et la politique de la décentralisation (1).

1. La relation intime entre la seconde chambre et la décentralisation

Le 16 juin 1946, avec le discours de Bayeux, le général de Gaulle se prononce pour un bicamérisme territorial en France. Il avait montré son inclination en faveur d'une seconde chambre représentante des intérêts locaux. Plus précisément, il estime que « *la vie locale* » qui a ses droits doit pouvoir s'exprimer à travers une chambre qui lui est propre¹⁹⁴. Et cette chambre est la seconde chambre du Parlement. Elle doit représenter et défendre les collectivités locales ou décentralisées dans le cadre d'une politique sur la décentralisation. Pour l'ancien président du Sénat français Alain Poher, « *la décentralisation et le Sénat sont indissociables. Par vocation, le Sénat chargé par la constitution d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, se devait d'animer cette longue marche qui aboutit à la décentralisation actuelle*¹⁹⁵ » ; et Christian Poncelet, lui aussi ancien président du Sénat français de renchérir, « *sans aboutir à une structure fédérale, la plupart des Etats sont engagés dans des processus de décentralisation spécifique au niveau central : seul le bicamérisme permet cette adaptation nécessaire aux réalités du*

¹⁹³ **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 42.

¹⁹⁴ **Ferretti (R.)**, « Le bicamérisme de la Vème République », *op.cit.*, p. 10.

¹⁹⁵ Cité par **Delcamp (A.)**, *Le Sénat et la décentralisation*, Paris, Economica, 1991, p. 5.

*monde moderne.*¹⁹⁶ » Certainement, la seconde chambre du Parlement dans un Etat unitaire permet dans le cadre d'une politique de décentralisation, la représentation des collectivités locales qui défendent des intérêts locaux. Il faut justement rappeler que depuis toujours en France, la haute Assemblée revendiquait le rôle de protecteur des collectivités locales. Cette revendication s'est accentuée à partir des années 1980 à la faveur du mouvement de la décentralisation qui s'est engagé¹⁹⁷. Tout se passe comme si le Sénat entendait exploiter le thème populaire de la décentralisation pour s'inventer une légitimité « *de rechange* »¹⁹⁸.

On constate les mêmes préoccupations en Afrique noire francophone, ainsi, les arguments du président Abdou Diouf de créer un Sénat au Sénégal 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 (...)* »¹⁹⁹. Ces arguments ne sont pas loin de celui du président Me Abdoulaye Wade qui restaure le Sénat au Sénégal en 2007²⁰⁰. Au Gabon, on peut se référer à l'argumentation de l'exposé des motifs du projet de révision constitutionnelle présentée en février 1994 par le Garde des Sceaux de l'époque Serge Mba Békélé : « *La décentralisation de la décision politique et de la démocratie locale (...) ne pourraient atteindre leurs objectifs essentiels que si elles s'accompagnent au niveau national, de la création au sein du Parlement, d'une Assemblée d'élus qui assure particulièrement la représentation des collectivités locales (...)*.²⁰¹ » Et enfin au Burundi, « *De par son mode d'élection, il est (...) une Assemblée représentant non seulement la province mais aussi les différentes*

¹⁹⁶ **Poncelet (C.)**, « Le bicamérisme, une idée toujours neuve », *Revue politique et parlementaire*, 2000, n° 1007, p. 2.

¹⁹⁷ **Delcamp (A.)**, *Le Sénat et la décentralisation*, *op.cit.* pp. 138-150.

¹⁹⁸ **Robbe (F.)**, « Le Sénat et la représentation des collectivités locales », *Civitas Europa*, n° 8, 2002, p. 47.

¹⁹⁹ Exposé des motifs de la loi n° 98-11 du 2 mars 1998 portant révision de la Constitution et relatif à la création d'un Sénat au Sénégal.

²⁰⁰ Exposé des motifs de la loi organique n°2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat ; Pour le Sénégalais Papa Mor Ndiaye, directeur de la décentralisation au ministère des collectivités locales et de la décentralisation du Sénégal : « *il ne sert à rien de donner la libération aux collectivités locales, de créer des pouvoirs locaux, de leur demander de prendre des décisions au niveau local, d'être responsables du mouvement économique et social de leur collectivité territoriale en leur refusant leur participation à la prise de décision au niveau national et au niveau central.* », Voir interview de Papa Mor Ndiaye, réalisée par Pape Sadio Thiam, le 21 septembre 2007 sur le site www.seneweb.com.

²⁰¹ Cité par **Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais*, *op.cit.*, p. 95.

*communes qui constituent des entités décentralisées au Burundi. Il est dans ce cas indispensable, pour le Sénat burundais, de défendre les intérêts des communes à travers le soutien d'une décentralisation effective de ces dernières.*²⁰²» On remarque ainsi que l'existence de la seconde chambre est intrinsèquement liée à la décentralisation. Qu'est-ce que alors la décentralisation ?

2. La décentralisation territoriale

Terme moins expressif que les expressions anglo-saxonnes équivalentes (local government ou self government), la décentralisation signifie littéralement auto-administration. Ainsi, elle s'analyse en un principe de liberté et s'identifie à la démocratie locale chère à Tocqueville²⁰³. On oppose généralement la décentralisation territoriale à la décentralisation par service ou fonctionnelle²⁰⁴. La décentralisation territoriale consiste dans le transfert à des autorités autonomes, par rapport au pouvoir central, d'attributions qu'elles seront appelées à exercer au nom et pour le compte d'une collectivité publique distincte de l'Etat. L'autonomie de ces autorités est le plus fréquemment assurée par l'élection²⁰⁵. Même si l'existence de ces collectivités locales peut être garantie par la Constitution, leurs modes d'organisation et leurs pouvoirs sont généralement fixés par la loi²⁰⁶. Elles disposent d'un budget propre et restent sous la surveillance de l'Etat, autorité de tutelle. Avec la décentralisation, les collectivités territoriales en France, par exemple, sont composées de communes, de départements, de régions, de collectivités à statut particulier et de collectivités d'outre-mer²⁰⁷. Ces collectivités s'administrent librement et disposent du pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences²⁰⁸.

²⁰² « Le Sénat et la politique de décentralisation au Burundi », p. 47, publié en août 2010 sur www.senat.bi.

²⁰³ **Gicquel (J.) et Gicquel (J. E.)**, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 68.

²⁰⁴ La décentralisation fonctionnelle est encore appelée décentralisation fonctionnarisme selon l'expression de Léon Duguit qui en est le plus célèbre des théoriciens, elle vise, surtout, les établissements publics qui bénéficient d'une certaine indépendance par rapport aux autres personnes publiques. Voir, **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *Dictionnaire constitutionnel*, *op.cit.*, p. 264.

²⁰⁵ **Quermonne (J.L.)**, *Les régimes politiques*, *op.cit.*, pp. 287-294.

²⁰⁶ **Jacqué (J.P.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.*, pp. 12-13.

²⁰⁷ **Delcamp (A.)**, *Le Sénat et la décentralisation*, *op.cit.*, p. 37.

²⁰⁸ **Gicquel (J.) et Gicquel (J. E.)**, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 68-73.

En Afrique noire d'expression française, ces collectivités comprennent les régions, les départements ou préfectures²⁰⁹ et les communes. C'est le cas du Gabon, du Sénégal, du Togo, du Cameroun, du Congo, etc. Au Burundi, on parle de provinces et de communes.

L'institution de la seconde chambre va permettre une implication de ces différentes composantes des collectivités territoriales, c'est-à-dire les régions, les départements, les communes, etc. aux activités sénatoriales puisqu'elles seront représentées. Ainsi, en répercutant leurs attentes grâce à une attention toute particulière, le Sénat améliore son travail législatif et de contrôle et devient ainsi selon le mot de l'ancien président du Sénat français Christian Poncelet, « *le veilleur et le gardien vigilant de la décentralisation*²¹⁰. » Ces arguments sont défendus non seulement en France mais également dans les pays d'Afrique d'expression française²¹¹.

Pour cela, afin de bien accompagner les processus de démocratisation et d'approfondissement de l'Etat de droit sur le continent noir, il est nécessaire que diverses composantes de la nation soient associées et puissent au travers de leur représentation spécifique participer à ces processus²¹².

Mais on peut se demander : est-ce que les Etats africains qui n'arrivent pas à mettre en place la politique de la décentralisation²¹³ et qui attendent toujours l'assistance de la communauté internationale ont besoin de mettre en place la seconde chambre

²⁰⁹ Au Togo, les départements au niveau des collectivités locales sont appelés préfectures.

²¹⁰ Cité par **Lamouroux (S.)**, « Les relations entre le Sénat et la décentralisation », Voir www.google.fr.

²¹¹ *Infra*, pp. 71- 76.

²¹² **Somali (K.)**, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*, Thèse, Lille, Université de Lille, 2008, p. 199.

²¹³ Une allocution de l'ancien président du Sénat gabonais **M. Georges Rawiri** qui reconnaît les difficultés liées à la politique de décentralisation au Gabon : « (...) *j'en suis persuadé, une contribution de la première importance à la recherche des solutions appropriées aux difficultés que connaît aujourd'hui la mise en œuvre de la décentralisation dans notre pays et en particulier au problème de la répartition des moyens entre l'Etat et les collectivités.*

On peut même affirmer aujourd'hui que nos collectivités dépendent entièrement des subventions accordées par l'Etat. Cela ne doit pas constituer un motif de découragement mais au contraire, nous devons en tirer des conclusions et continuer à œuvrer pour leur autonomie. » Voir **Martine Bondo**, « La représentation des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 18 ; Pour le professeur **Gerti Hesseling**, lorsque le Sénégal avait opté pour la seconde chambre en 1999, « *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.* », Voir, **Hesseling (G.)**, « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ? », p. 6, sur www.afrilex.u-bordeaux4.fr.

pour la défense des intérêts des communautés locales ? Une chose est certaine, c'est que si les Etats africains arrivent à mettre effectivement en place une véritable politique de la décentralisation et à l'accompagner comme il le faut, comme le dit le Professeur Patrice Gélard, « *les Etats profondément décentralisés*²¹⁴ » ou « *lorsque la décentralisation y est une réalité incontestable*²¹⁵ », la seconde chambre du Parlement trouvera sa raison d'être et une justification convaincante. Mais tant que les Etats n'arriveront pas à mettre en œuvre la politique de la décentralisation, l'instauration de la seconde chambre ne sera qu'une utopie.²¹⁶ Toutefois, Il faut néanmoins préciser que le corps électoral sénatorial provient souvent des Assemblées des collectivités décentralisées.

B. UN CORPS ELECTORAL ARRIME AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le corps électoral au niveau local a une composition précise (1) alors que la répartition de la population au niveau de ce corps est inégale (2).

*1. La composition du corps électoral*²¹⁷

Un Sénat mieux représenté. Qui l'eut cru ? Et pourtant, aux dires de Robert Colonna d'Istria et d'Yvan Stefanovitch, « *un des grands inconvénients de l'Assemblée nationale (...) est que peut être élu n'importe qui. Le premier aventurier venu, pourvu qu'il soit assez culotté, démagogue et hâbleur, a ses chances.* »²¹⁸ Au niveau de la seconde chambre du Parlement, n'importe quel citoyen ne peut pas être candidat

²¹⁴ **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe "complexité parlementaire ou nécessité démocratique ?" », Sur www.google.fr.

²¹⁵ Interview de **Dieye (A.)**, « Le Sénat, c'est pour la galerie ! », sur le site : www.seneweb.com.

²¹⁶ *Infra*, pp. 328-332.

²¹⁷ « *Le corps électoral ou électorat est une aptitude juridique à participer à un vote par le suffrage. Avec la proclamation du principe de souveraineté nationale en 1789, l'électorat a d'abord été considéré comme une fonction réservée à ceux que la nation jugeait les plus aptes à vouloir en son nom : le suffrage était alors un suffrage restreint (habituellement censitaire, c'est-à-dire attribué aux possesseurs d'un certain revenu attesté par le paiement d'un minimum d'impôt, le cens) ; mais l'universalisation corrélative du principe de souveraineté populaire a ensuite fait conserver l'électorat comme un droit. Il faut même dire que c'est un droit de l'homme puisque voter est l'expression de la liberté dans le domaine politique* », Voir **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *Dictionnaire constitutionnel, op.cit.*, p. 149.

²¹⁸ **D'Istria (R. C.) et Stefanovitch (Y.)**, *Le Sénat, Enquête sur les super privilégiés de la République*, Paris, Le Rocher, 2008, p. 27.

comme c'est le cas au niveau de la chambre des députés. Le corps électoral sénatorial est un corps spécifique, on peut dire même un corps particulier.

Le corps électoral sénatorial doit en principe être composé uniquement des représentants des collectivités décentralisées. Comme on le dit, les sénateurs étant les « *élus des élus* », ²¹⁹ en France, le collège électoral est composé d'élus : députés, conseillers régionaux, conseillers généraux et les délégués des conseils municipaux. Toutes les catégories de collectivités territoriales interviennent dans l'élection mais les représentants des communes restent l'élément prépondérant du collège électoral sénatorial. Les membres du corps électoral des sénateurs émanent pour l'essentiel des Assemblées délibérantes locales ; cela signifie que ces membres peuvent se prévaloir d'une expérience unique dans la gestion des affaires locales. La plupart des pays d'Afrique d'expression française ont calqué leurs modes de désignation de sénateurs sur celui de leur ancienne métropole c'est-à-dire sur celui de la France.

En effet, au Sénégal, le corps électoral sénatorial est composé de députés, de conseillers régionaux, de conseillers municipaux et de conseillers ruraux²²⁰. C'est le même schéma qu'on retrouve pratiquement au Gabon avec un collège électoral composé de députés du département, de la commune ou de l'arrondissement urbain ; de conseillers municipaux et de conseillers départementaux²²¹.

Cette composition du collège électoral sénatorial soulève diverses interrogations. S'il est logique que les élus locaux participent à l'élection des sénateurs, la situation des députés apparaît plus problématique dès lors qu'ils sont, en droit, élus de la nation entière.²²² On ne comprend pas la participation des députés à la désignation des sénateurs alors qu'ils ne sont pas les représentants des collectivités locales.²²³

²¹⁹ **Gicquel (J.) et Gicquel (J.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.*, p. 656.

²²⁰ « Rapport général sur les élections sénatoriales du 19 août 2007 au Sénégal », Voir www.cena.sn.

²²¹ Art.8 de la loi n°008/96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des sénateurs au Gabon.

²²² **Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais*, *op.cit.*, p. 46 ; **De la Saussay (F.) et Dieu (F.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Hachette supérieur, 2000, p. 112.

²²³ Il faut préciser que les députés sont les représentants de la nation toute entière et plus précisément les représentants des départements et sont déjà représentés au niveau de la première chambre du Parlement.

On a essayé de justifier cette présence des élus de la première chambre par des raisons historiques. En effet, en France, les constituants de 1875, et plus tard les auteurs de la loi du 9 décembre 1884, ont cherché à constituer un collège électoral sénatorial composé d'élus du suffrage universel, sans s'imposer la règle de la représentation des collectivités territoriales. Après l'intégration de cette règle dans la Constitution, à partir de 1946, le législateur n'a pas jugé bon de remettre en question cette tradition.²²⁴

D'une manière générale, la présence des députés dans le corps électoral sénatorial étant difficilement compréhensible, il est alors temps de remettre en cause cette règle et de les retirer de ce corps. Le Gabon a essayé de trouver une approche de solution qui, jusqu'aujourd'hui reste un peu ambiguë. En effet, dans ce pays, il y a une hésitation pour la participation des députés au corps électoral sénatorial conformément à l'article 27 de la loi organique du 15 Avril 1996 relative à l'élection des sénateurs. Cet article dispose qu' « *à titre provisoire et jusqu'à modification de la préséance entre les deux chambres du Parlement, les députés ne font pas partie du collège électoral des sénateurs* »²²⁵ comme le schéma burundais, où il est composé seulement des membres des conseils communaux des provinces.²²⁶

Une précision reste quand même à faire : le Sénégal quant à lui a opté pour un sénateur par département.²²⁷ Au Burundi, on en désigne deux provenant de communautés ethniques différentes, ainsi, chaque province élit deux sénateurs, un Hutu et un Tutsi par deux scrutins différents²²⁸ ; ce mode d'élection permet une représentation égalitaire des provinces, quelques soient les différences de taille des provinces, avec une parité entre les deux principales composantes ethniques Hutu et

²²⁴ **Bignon (J.)**, « Rapport n°1000 », Assemblée nationale française, 02 juil. 2003, Sur, www.assembleenationale.fr.

²²⁵ Loi organique n°8/96 du 15 Avril 1996 relative à l'élection des sénateurs au Gabon.

²²⁶ **Sindayigaya (J.)**, « Eléments sur le bicamérisme au Burundi et les trois fonctions du Sénat : la réconciliation nationale, la démocratie de proximité et la représentation consensuelle », Union interparlementaire, Informations constitutionnelles et parlementaires, n° 191, 2006, *Revue de l'ASGP*, p. 119.

²²⁷ Voir LO.188-2 de la loi organique n°2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat au Sénégal qui dispose que : « *Dans chaque département est élu un sénateur au scrutin uninominal majoritaire à un tour sur une liste comprenant un titulaire et un suppléant* ».

²²⁸ Voir, Burundi : le Sénat, Sur, www.senat.fr.

Tutsi.²²⁹ On retrouve pratiquement la même répartition au Gabon où le nombre de sénateurs est fixé à quatre vingt onze, il résulte du nombre des collectivités locales représentées chacune par un sénateur à la chambre haute et la loi gabonaise relative à l'élection des sénateurs ajoute que : «*la répartition des sièges de sénateurs par province, département, commune et arrondissement urbain est fixée par la loi selon des critères démographique et territorial*²³⁰ ».

On constate que les Etats unitaires africains d'expression française font une répartition égalitaire des sièges sénatoriaux suivant la collectivité locale. Il est important de préciser que jusqu'ici, seul le système fédéral commandait une représentation égalitaire et individualisée de ses composantes au sein de la deuxième chambre parlementaire. Le Sénat américain, créé en 1787, est à ce titre cité en exemple des chambres parlementaires dont le but dans la fédération est de garantir la participation égalitaire des Etats fédérés à la gestion de la politique de la fédération, à côté d'une chambre assurant la représentation globale de la population sur le mode majoritaire²³¹. On peut alors dire que le Burundi, le Sénégal et le Gabon veulent alors suivre l'exemple des Etats-Unis d'Amérique tout en restant des Etats unitaires. C'est alors un modèle qui est différent du système français. En effet, en France, le Sénat ne doit pas assurer la représentation spécifique et égalitaire de toutes les collectivités territoriales en tant que personnes morales à l'instar des secondes chambres des États fédéraux. Une telle représentation serait impossible compte tenu de leur nombre et peu compatible avec le principe constitutionnel d'indivisibilité de la nation.²³² Et le Conseil constitutionnel a précisé dans sa décision du 9 mai 1991 que l'article 24, alinéa 3, de la Constitution française de 1958 impliquait seulement que les différentes collectivités territoriales soient représentées au sein du collège électoral sénatorial et que le cadre de désignation des sénateurs et des électeurs sénatoriaux n'avait pas d'incidence sur la représentation des

²²⁹ Art. 163 de la Constitution burundaise de 2005 ; Voir également, « le Sénat et la politique de décentralisation au Burundi », p. 55, Sur www.google.fr.

²³⁰ Art. 2 al. 3 de la loi organique n°008/96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des sénateurs.

²³¹ **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *Dictionnaire constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 963-969.

²³² **Bignon (J.)**, « Rapport n°1000 », Assemblée nationale française, 02 juil. 2003, Sur, www.assembleenationale.fr.

collectivités territoriales²³³. Mais, que ce soit en France ou dans les pays d'Afrique noire d'expression française, on remarque une inégale répartition de la population au niveau du corps électoral sénatorial.

2. L'inégale répartition de la population au niveau du corps électoral

En France, chaque collectivité dispose de ses propres représentants au sein du collège électoral, mais aucun sénateur ne peut prétendre être le représentant de telle ou telle collectivité : *« les collectivités locales (...) ne sont pas représentées comme des sujets dont elles n'ont d'ailleurs pas le statut. Prises dans leur ensemble comme étant l'une des figures de la nation, une dans la multiplicité de ses composants, elles sont représentées nationalement. »*²³⁴

Ainsi la représentation au niveau du corps électoral sénatorial concerne les régions rurales et les régions urbaines. Dans les communes de moins de 9000 habitants, les délégués sont entre 1 et 15 selon le nombre de conseillers municipaux. Dans les communes de plus de 30000 habitants, un délégué supplémentaire est élu par tranche de 1000 habitants au-delà de 30000. Les 100 habitants d'un petit village ont ainsi un délégué supplémentaire tandis que ceux des communes de 30000 habitants n'ont un délégué supplémentaire que pour 1000 habitants. Les villes de moins de 12000 ont environ un délégué pour 400 habitants et celles de plus de 12000 habitants environ un délégué pour 1000 habitants. On peut alors remarquer que les régions rurales sont surreprésentées aux dépens des régions urbaines,

²³³ Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 - Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse ; Dans sa décision du 6 juillet 2000 sur la loi relative à l'élection des sénateurs, le Conseil constitutionnel a apporté d'importantes précisions sur la portée du principe de représentation des collectivités territoriales et a ainsi constitutionnalisé les règles concernant la composition du collège électoral sénatorial existant depuis 1875 : *« Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 24 de la Constitution que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des Assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées ; qu'en outre, la représentation des communes doit refléter leur diversité ; qu'enfin, pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3 de la Constitution, la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside. »*

²³⁴ **Mazères (J.-A.)**, « Les collectivités locales et la représentation », *RDP*, 1990, p. 623.

surreprésentation des petits départements en nombre de sièges, surreprésentation des petites communes dans le corps électoral qui fausse la représentation des départements²³⁵. Le problème de l'inégale répartition des sénateurs au niveau des différentes collectivités existait depuis belle lurette. Pour le rapporteur du projet de loi relatif au Sénat de la III^{ème} République : « *Nous n'avons pas voulu donner aux grandes communes plus de délégués qu'aux petites communes... Nous aurions ainsi reconnu, sous une autre forme la loi du nombre, et c'est le contrepoids de la loi du nombre que nous avons voulu créer en organisant le Sénat. C'est à ce prix qu'il donnera satisfaction aux intérêts conservateurs, dont il est et doit rester le gardien*²³⁶. » C'est pour cela qu'au XIX^{ème} siècle, Léon Gambetta avait qualifié à Belleville le Sénat français de « *Grand Conseil des Communes de France*²³⁷ ».

Il avait raison, et selon le professeur François Robbe, « *la haute Assemblée ne représente pas les collectivités territoriales d'une manière satisfaisante et elle assure une représentation déformée de la population*²³⁸ » et même Georges Burdeau qui défendait cette institution est revenue plus tard sur la question de la représentativité de la chambre, « *C'est une critique facile que de faire état de la seule arithmétique pour dénoncer cette sur-représentation comme anti-démocratique, (...) Cela ne veut pas dire que le mode de représentation d'où est issu le Sénat soit parfait*²³⁹ ». Les principales objections à l'égard du régime électoral de l'élection des sénateurs sont centrées autour du défaut de représentation équilibrée des collectivités territoriales

²³⁵ **De la Saussay (F.) et Dieu (F.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., pp. 112-113 ; Voir **Ferretti (R.)**, « Le bicamérisme de la Vème République », *Petites affiches*, 31 déc. 1999, n° 261, p. 13 ; Voir **Baguenard (J.)**, *Le Sénat*, op.cit., pp. 25-29 ; Voir **Gicquel (J.) et Gicquel (J. E.)**, *Droit constitutionnel*, op.cit., pp. 656-659 ; Voir **Robbe (F.)**, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », op.cit., p. 727, Voir **Chevalier (F.)**, *Le sénateur français, 1875-1995, Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Paris, LGDJ, 1998 pp. 77-84; **Grangé (J.)**, « Le poids des campagnes au Sénat, effet et problèmes de la surreprésentation rurale », *Economie rurale*, janvier-février 1997, p. 22 ; **Martin (A.)**, « La base électorale du bicaméralisme en France et en Espagne », in **Lavroff (D. G.) et Jiménez (M. R.) (dir.)**, *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne de 1958 et 1978 à 1999*, Paris, Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, p. 107 et sv.

²³⁶ Cité par **Chantebout (B.)**, *Droit constitutionnel et science politique*, op.cit., p. 167

²³⁷ Discours de Ménéilmontant, 1875, Sur www.google.fr.

²³⁸ **Robbe (F.)**, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », op.cit., p. 727.

²³⁹ **Burdeau (G.)**, *Traité de science politique- Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, op.cit., pp. 86-87.

au sein du collège électoral sénatorial²⁴⁰. En effet, on aurait pu imaginer qu'il y ait des sénateurs représentant les communes, d'autres représentant les départements, enfin d'autres représentant les régions, ce qui aurait été possible en constituant des collèges par catégorie de collectivité locale. Or, on a justement choisi de constituer des collèges sur une base géographique, celle des départements²⁴¹. « *Alors, on constate que la représentation des collectivités territoriales n'est pas sur un pied d'égalité*²⁴² ».

On retrouve ce même schéma en Afrique où le découpage est souvent taillé sur mesure entraînant un poids insignifiant des communes urbaines²⁴³ dans le collège électoral au regard de leur importance démographique.²⁴⁴ En réalité, le découpage électoral fait toujours problème en Afrique lorsqu'il est effectué de façon unilatérale par les hommes au pouvoir qui peuvent, ne serait-ce que par un simple décret, modifier la représentation nationale à leur avantage²⁴⁵.

Pour remédier à ce problème, on pourrait, par exemple, répartir les communes, les départements et les régions en trois catégories selon leur poids démographique. Ce système aura le mérite d'assurer à chaque type de collectivité une représentation appropriée au sein de la deuxième seconde, la question de la marginalisation de

²⁴⁰ Dans sa décision du 06 juillet 2000 (2000-431 DC), le Conseil constitutionnel français a censuré les dispositions relatives à la réforme du corps électoral sénatorial qui visaient à renforcer le poids des grandes communes en prévoyant la désignation d'un délégué sénatorial supplémentaire par 300 habitants dans les communes de plus de 8700 habitants. Le conseil a rappelé que le Sénat qui représente les collectivités territoriales devait être élu par un corps électoral essentiellement composé des membres des assemblées territoriales, la désignation de délégué supplémentaire n'ayant que le caractère d'un correctif démographique, ces délégués ne pouvant constituer une part substantielle des électeurs sénatoriaux.

²⁴¹ **Ferretti (R.)**, « Le bicamérisme de la V^{ème} République », *op.cit.*, p. 13.

²⁴² **Smith (P.)**, « Le Sénat de la Cinquième République : évolution d'une chambre de contestation », p. 99, Sur : mlpa.nottingham.ac.uk ; Une loi votée en 2 000 prévoyait la représentation de chaque commune à raison d'un délégué supplémentaire pour 300 habitants lorsque le nombre des délégués serait supérieur à l'effectif du conseil municipal. La désignation de ces délégués supplémentaires, hors du conseil municipal, intervenait ainsi à partir de 8 700 habitants au lieu de 30 000. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition par sa décision du 6 juillet 2000 en estimant que le corps électoral sénatorial doit être essentiellement composé de membres des Assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

²⁴³ Qui sont le plus souvent très peuplées.

²⁴⁴ C'est ce qu'on remarque dans les Etats d'Afrique noire francophone, comme le Togo, le Cameroun, le Sénégal, le Gabon, le Congo, la Côte d'Ivoire, etc.

²⁴⁵ **Meledje (D. F.)**, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, 2009, n° 129, p. 146.

certaines entités serait résolue.²⁴⁶ On retrouve une solution semblable chez le conseiller d'Etat²⁴⁷, M. Jean-Éric Schoettl qui proposait par exemple, en 2000, en France, de répartir les communes en trois groupes selon leur poids démographique, départements et régions formant également deux catégories distinctes. Ainsi, les électeurs sénatoriaux seraient divisés en cinq collèges électoraux distincts, chacun d'eux élisant ses propres représentants au Sénat. Ce système aurait évidemment le mérite d'assurer à chaque catégorie de collectivité une représentation propre au sein de la seconde chambre. Ainsi, l'éternel problème de la sous-représentation des communes urbaines serait définitivement résolu et les départements et régions, dont l'importance dans l'organisation administrative s'accroît, bénéficieraient d'un poids réel au sein de la deuxième Assemblée²⁴⁸.

Egalement défenseur des pouvoirs locaux, le Sénat doit désormais être le porte-parole de toutes les collectivités territoriales. Il est donc indispensable que les départements, régions et communes urbaines jouent un rôle plus significatif dans la désignation de ses membres. Si des réformes en ce sens ne sont pas réalisées jusqu'aujourd'hui en France, la haute Assemblée restera pour l'essentiel le porte-parole des seules communes rurales, et n'apparaîtra pas véritablement comme la « *maison des collectivités locales*,²⁴⁹ » puisqu'au niveau des collectivités locales, il n'y a pas seulement les communes, on doit penser également aux régions et aux départements.

Il faut toutefois souligner que, la participation des collectivités locales au corps électoral sénatorial a une relation directe avec la politique de la décentralisation déclenchée par ces divers Etats unitaires puisque, ce sont ces collectivités qui doivent être représentées. Du coup, ces dernières participent à l'exercice du pouvoir législatif.

²⁴⁶ On retrouve la même solution chez le professeur Dodzi Kokoroko, Voir, **Kokoroko (D.)**, « Réflexions sur les secondes chambres en Afrique noir francophone », *op.cit.*, p. 7.

²⁴⁷ Il faut toutefois préciser qu'en France, le nom de rapporteur public est la nouvelle appellation, à compter du 1^{er} février 2009, de l'ancien commissaire du Gouvernement devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et les formations contentieuses du Conseil d'Etat.

²⁴⁸ Voir **Jean-Éric Schoettl**, note sous la décision 2000-431 DC.

²⁴⁹ Une expression chère à l'ancien président du Sénat français Christian Poncelet.

§2. La participation des collectivités décentralisées au pouvoir législatif

Les partisans du bicamérisme soutiennent que la seconde chambre assure la représentation des collectivités territoriales et favorise ainsi la gouvernance locale et la démocratie de proximité.²⁵⁰ On peut alors dire que la seconde chambre permet la participation des collectivités à une meilleure défense des intérêts locaux (A) et assure ainsi un développement de la démocratie de proximité (B).

A. UNE MEILLEURE DEFENSE DES INTERETS LOCAUX

Il est intéressant de souligner qu'une fois que les représentants des collectivités locales ont participé à la désignation des sénateurs, ils auront leur mot à dire au niveau du pouvoir législatif. Et pour Jean-Pierre Fourcade, « *Fidèle à sa vocation, la haute Assemblée rassemble, en effet, les meilleurs experts en matière de décentralisation et de finances locales. Et de nombreuses dispositions législatives émanent de ses rangs*²⁵¹. » Ces représentants doivent défendre les intérêts de leurs collectivités respectives puisqu'ils sont plus porteurs des intérêts de l'entité qu'ils représentent, lorsqu'ils sont désignés ou élus par les organes exprimant juridiquement la volonté de cette entité²⁵². Ils sont au contact de la réalité des choses et des vraies préoccupations de la population. Les collectivités territoriales ne sont plus soupçonnées de constituer un danger pour l'unité nationale, mais font plutôt figure de relais pour les actions conduites par les pouvoirs publics, permettant un rapprochement de l'administration des administrés²⁵³. De plus, les sénateurs, venant des départements très différents et confrontant leurs expériences locales, peuvent concilier intérêts locaux et intérêt national. La seconde chambre sert donc de relais entre les instances locales et les pouvoirs centraux et permet alors la participation des citoyens par leurs représentants à la gestion des affaires publiques. On peut ainsi dire que le sénateur n'est pas un élu local siégeant au Parlement mais un

²⁵⁰ **Cabanis (A) et Martin (M.-L.)**, « Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone », *op.cit.*, p. 101.

²⁵¹ **Fourcade (J.-P.)**, « A propos du Sénat », *op.cit.*, p. 95.

²⁵² **Ferretti (R.)**, « Le bicamérisme de la Vème République », *op.cit.*, pp. 12-13.

²⁵³ **Cabanis (A) et Martin (M.-L.)**, « Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone », *op.cit.*, pp. 101-102.

parlementaire choisi par les élus locaux. Sans doute donc, les sénateurs défendent et relaient les institutions locales dont ils partagent les centres d'intérêt²⁵⁴. La seconde chambre joue un rôle non pas de tuteur mais plutôt de protecteur des élus locaux²⁵⁵. C'est pour cela que ces représentants doivent faire preuve de leur capacité à faire avancer les dossiers importants des collectivités locales au niveau de la seconde chambre. Que le Sénat engage des débats approfondis sur les problèmes des collectivités locales n'est pas surprenant, que ce soit à l'occasion de la discussion budgétaire ou de celle d'un projet de loi²⁵⁶. Pour être alors efficace, les sénateurs doit entretenir des liens étroits et permanents avec ses « *grands électeurs.* »

Pour cela, en matière financière, les représentants des collectivités locales doivent beaucoup œuvrer pour avoir une bonne santé financière au niveau de leur localité.

La seconde chambre doit être alors une tribune qui doit répercuter les attentes des élus locaux. Ainsi, ces élus doivent défendre toutes les lois d'accompagnement de la décentralisation et doivent œuvrer pour les budgets locaux dans le cadre de la réalisation de leurs projets, tout en recherchant une certaine équité dans la répartition des produits de la fiscalité afin de permettre aux collectivités d'assurer leurs responsabilités.

Egalement, en matière de la décentralisation, on doit faire appel aux membres des Assemblées des collectivités locales afin de faire prévaloir l'expérience du terrain. Comme le précise bien le sénégalais Papa Mor Ndiaye, le Directeur de la décentralisation au Sénégal: « *Le Sénégal a donc le droit de faire en sorte que les pouvoirs locaux issus de la décentralisation, puissent avoir voix au chapitre et travailler à partir de leur expérience pour la qualité des textes de lois que nous prenons.(...) Donc le Sénat corrige le déséquilibre qu'il y a entre l'Assemblée et les collectivités locales, fait prendre en compte les préoccupations des collectivités locales dans les lois qui passent, travaille à ce que ces lois internes soient*

²⁵⁴ **Grangé (J.) et Mastias (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, op.cit., p. 246.

²⁵⁵ **Delcamp (A.)**, *Le Sénat et la décentralisation*, op.cit., p. 501, Voir aussi, **Durand (A.)**, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat- Retour sur les récentes évolutions constitutionnelles et législatives*, Mémoire, Toulouse, Université de Toulouse, 2003-2004, 108 p.

²⁵⁶ **Grangé (J.) et Mastias (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, op.cit., p. 248.

harmonisées aux lois de la décentralisation et y travaillent. »²⁵⁷ Pour l'ancien président de l'Assemblée nationale gabonaise Marcel Eloi Rahandi Chambrier, au Gabon « les collectivités locales ne disposent pas d'une véritable autonomie, l'existence d'une seconde chambre peut être un contrepoids à la centralisation administrative actuelle (...). Le Sénat va constituer une réflexion, parce qu'il va contribuer à une plus grande perfection des lois et à l'initiative des lois qui répondent aux besoins spécifiques de nos communes et de nos départements²⁵⁸. » En effet, les sénateurs ont une expérience commune des questions locales au-delà des divergences partisans, de sorte que le travail de la seconde chambre se nourrit de la connaissance acquise par ses membres sur le terrain. Pour ce fait, on aura besoin de leurs avis pour l'amélioration des propositions de lois et les amendements de projet de lois qui porteront sur les collectivités locales²⁵⁹.

Il faut alors souligner que ces préoccupations sont si importantes en France et dans les pays d'Afrique noire francophone pour une meilleure défense des collectivités locales en vue d'une véritable prise en compte d'une démocratie de proximité.

B. UN DEVELOPPEMENT DE LA DEMOCRATIE DE PROXIMITE

L'un des objectifs poursuivis par la politique de décentralisation est de rapprocher le processus de décision des citoyens et de favoriser l'émergence d'une véritable démocratie de proximité. Pour le sénateur français Josselin de Rohan, « la démocratie du XXI^{ème} siècle sera une démocratie de proximité²⁶⁰. » Et la seconde chambre apparaît comme le « lieu naturel » de l'expression des intérêts territoriaux. Les questions des collectivités trouvent à la deuxième chambre une résonance particulière. Comme l'a exprimé le président sénégalais Abdoulaye Wade : « 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

²⁵⁷ Interview de Papa Mor Ndiaye réalisée par Pape Sadio Thiam le 21 septembre 2007, Voir, www.seneweb.com.

²⁵⁸ Journal gabonais « l'Union » du 23 mars 1994.

²⁵⁹ *Infra*, pp. 192-200.

²⁶⁰ **De Rohan (J.)**, « Quel rôle pour le Sénat au XXI^{ème} siècle ? », *Sénat actualités*, n° 27, Paris, décembre 2000.

*par 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*²⁶¹». Ainsi, en France, les lois Defferre²⁶² et Raffarin transfèrent des compétences de l'Etat vers les collectivités locales et réactivent le rôle et le pouvoir de ces dernières.

De plus, la notion de proximité imprègne depuis quelques années les discours sur les villes et les politiques urbaines²⁶³. La démocratie de proximité permet la participation des citoyens à la gestion des services publics locaux. Le législateur français a introduit des dispositions visant à approfondir la démocratie locale dans les communes reposant sur le droit du citoyen à l'information et à la consultation. La loi tend à améliorer l'information et la participation des habitants (mise à la disposition des documents budgétaires, publication des délibérations autorisant des interventions économiques, création et encadrement de procédures de consultation directe, etc.) ainsi qu'à renforcer le droit des élus au sein des assemblées locales.

Et ce sont ces élus locaux qui choisiront leurs représentants au sein de la seconde chambre du Parlement. Cette chambre devient alors selon l'expression de l'ancien président du Sénat français Christian Poncelet, « *la maison des collectivités territoriales*²⁶⁴ » et doit être à l'écoute des ces dernières.

Les questions locales trouvant alors une résonance particulière au Sénat, il est nécessaire que les acteurs locaux puissent faire entendre leurs voix²⁶⁵. Ainsi, le Sénat du Gabon, en 1999 lors de l'examen du projet de loi de finances, avait conditionné la délibération dudit texte à la mise à la disposition par le gouvernement d'une dotation de 1 milliard de FCFA pour le financement des programmes d'investissement des collectivités locales ; de même, à l'issue de l'examen du projet

²⁶¹ Exposé des motifs de la loi organique n°2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat.

²⁶² En France, les lois Defferre de 1982-1983 de décentralisation, donnent plus de responsabilités aux collectivités territoriales pour mener des projets locaux et une politique d'aménagement plus pertinente car adaptée à chaque territoire.

²⁶³ **Bacqué (M. H.)**, « Démocratie participative-démocratie de proximité », Brest, 2002, Source : www.google.fr.

²⁶⁴ Allocution de Christian Poncelet lors de son élection à la présidence du Sénat, le 8 octobre 1998.

²⁶⁵ **Lamouroux**, « Les relations entre le Sénat et la décentralisation », Voir, www.google.fr ; En France, la loi Fauchon, adoptée en juillet 2000, est de ce point de vue un remarquable succès : redéfinissant les délits non intentionnels, ce texte d'initiative sénatoriale réduit les risques de condamnation pénale pesant notamment sur les maires, Voir, loi n° 2000-467 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, JO, 11 juillet 2000, p. 10484.

de loi déterminant les ressources et les charges de l'Etat pour l'année 2005, le Sénat a fait des recommandations au Gouvernement, invitant ce dernier à laisser aux conseils des collectivités locales la prérogative de décider, après délibération, de l'utilisation de la subvention qui leur est allouée.²⁶⁶

L'attention particulière portée par la seconde chambre aux collectivités territoriales se manifeste par la fonction de contrôle et une mise en place d'outils de communication visant à informer les élus locaux et à se faire l'écho de leurs attentes.

La fonction de contrôle se manifeste par les traditionnelles questions orales²⁶⁷ et écrites²⁶⁸ pour contrôler le Gouvernement surtout en matière de la décentralisation. Ainsi, la possibilité d'interroger le Gouvernement vise à aider le parlementaire à mieux remplir le mandat qu'il exerce, ou représente un moyen d'obliger les ministres à s'expliquer, donc à se justifier. Dans sa forme la moins contraignante, elle s'analyse en un simple échange de renseignements. Le sénateur souhaite recevoir des éclaircissements sur un point déterminé, qui l'intéresse parce qu'il en est spécialiste, ou qui concerne ses électeurs. Mais la démarche peut aussi inciter à préciser publiquement une attitude, une déclaration ou un projet, à expliciter un aspect particulier de la politique entreprise, à alerter l'opinion publique²⁶⁹.

Egalement, pour une meilleure défense des intérêts des collectivités locales, la seconde chambre a essayé de se rapprocher des élus locaux par une organisation des Etats généraux de ces derniers, par l'instauration d'un forum permanent

²⁶⁶ **Bondo (M.)**, « La représentation des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 13.

²⁶⁷ Qui sont posées au Gouvernement lors de la séance hebdomadaire réservée aux questions. Au Gabon, une séance par semaine est réservée aux questions des parlementaires et aux réponses des membres du gouvernement, les questions d'actualité peuvent faire l'objet d'interpellation du gouvernement même pendant les sessions extraordinaires du Parlement (Voir la loi 1/94 du 18 mars 1994) ; Egalement, pour **A. Delcamp** « (...) *La première crise sérieuse entre le Sénat et l'exécutif (...) était ouverte à l'occasion d'un débat sur quatre questions orales relatives à la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités locales.* » Cité par **M. Bondo**, « La représentation des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 13.

²⁶⁸ Qui sont posées aux membres du Gouvernement et au Premier ministre qui disposent d'un mois pour y répondre, ce délai pouvant être prorogé. Ce moyen très utilisé, permet aux parlementaires d'obtenir du gouvernement des informations très diverses, notamment sur le plan juridique, mais aussi sur l'attitude d'un Gouvernement à l'égard d'une question particulière.

²⁶⁹ **Mastias (J.)**, *Le Sénat de la Vème République : réforme et renouveau*, Paris, Economica, 1980, p. 37.

d'informations et d'échanges et par l'organisation des colloques pouvant intéresser le milieu local²⁷⁰.

Il faut toutefois préciser que tous ces moyens de rapprochement de la seconde chambre des collectivités locales est une politique française. Il revient alors aux Etats d'Afrique noire francophone de bien asseoir leurs politiques en matière de décentralisation afin d'avoir une participation effective des collectivités locales au niveau de la seconde chambre. Ainsi, ils peuvent suivre les pas de la France pour la mise en place d'une véritable démocratie de proximité.

²⁷⁰ Au Gabon, dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, le Sénat a commis, du 20 au 28 novembre 1999, dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances 2000, des missions d'information sur l'ensemble des neuf provinces de la République. L'objectif de ces missions était premièrement de s'enquérir au regard des réalisations sur le terrain, de l'utilisation par les départements ministériels et des collectivités locales, dans leur ensemble, des crédits qui leur ont été alloués au titre des lois de finances de 1997, 1998, et 1999, et deuxièmement de prendre la mesure des besoins et des difficultés propres à ces localités en vue de procéder à des arbitrages budgétaires plus réalistes et plus judicieux. Les différentes missions ont été encouragées dans leur action aussi bien par les autorités rencontrées que par les populations qui ont salué cette initiative du Sénat. Par **Bondo (M.)**, « La représentation des collectivités territoriales », *op.cit.*, pp. 14-15.

CHAPITRE II.

UNE PRISE EN COMPTE DES INTERETS NATIONAUX

En faisant un rapprochement avec la première chambre du Parlement qui assure une représentation égalitaire et directe de la population, la seconde chambre assure une autre représentation de la population en prenant en compte les intérêts qui seraient méconnus par le suffrage universel²⁷¹. Les députés de la première chambre, bien que théoriquement représentant la nation dans son ensemble, ne sont que les élus des départements. Alors que, généralement au niveau de la chambre haute, il n'y a pas que les représentants des différentes collectivités locales. C'est pour cela que le Général de Gaulle avait bien précisé dans son intervention (le discours de Bayeux) qu'il fallait une seconde chambre en France, mais que cette chambre devait être profondément différente de la première et représenter d'autres intérêts²⁷². Aussi, pour le Professeur Patrice Gélard, la deuxième chambre est « (...) *incontournable pour assurer la représentation des catégories spécifiques qui seraient éliminées par le jeu normal des élections*²⁷³. » On peut alors dire que si la première chambre représente globalement et directement la nation et exprime la volonté de la majorité, la seconde assemblée donne une représentation plus parcellaire, plus individualisée lorsqu'elle se forme au travers de communautés intermédiaires, territoriales ou socio-économiques²⁷⁴. Autrement dit, la seconde chambre prend en compte diverses représentations (Section 1) et même la représentation des intérêts catégoriels (Section 2).

SECTION I. UNE REPRESENTATION DIVERSIFIEE

Que ce soit en France ou même dans les Etats africains d'expression française qui ont opté pour le bicamérisme, on remarque plusieurs représentations au niveau de la seconde chambre du Parlement. Cette diversification de la représentation permet d'avoir d'autres représentations que les représentants des collectivités locales. Ainsi, on peut prendre en compte la représentation des citoyens de l'étranger (§1) sans

²⁷¹ **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie ? », in, *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 143.

²⁷² Général de Gaulle, Discours de Bayeux le 16 juin 1946, Voir le texte dans **Yves Guchet et Jean Catsiapis**, *Documents politiques et constitutionnels*, Paris, Ellipses, 1994, pp. 108-110.

²⁷³ **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie? », *op.cit.*, p. 146.

²⁷⁴ **Bondo (M.)**, « La représentation des collectivités territoriales », *op.cit.*, p. 2.

toutefois oublier qu'au niveau de la seconde chambre on prend en compte les sages (§2).

§1. La représentation des citoyens établis à l'étranger

Les pays qui ont pris en compte la représentation des citoyens de l'étranger sont très minimes. On remarque tout de même cette représentation en France et dans certains pays africains qui ont opté pour le bicamérisme. Cette représentation se manifeste par une participation des citoyens de l'étranger au pouvoir législatif (A) et par la prise en compte des intérêts nationaux à l'étranger (B).

A. LA PARTICIPATION DES CITOYENS DE L'ETRANGER AU POUVOIR LEGISLATIF

La seconde chambre assure en France²⁷⁵, la représentation des citoyens de l'étranger²⁷⁶. Aussi, le texte constitutionnel confirme-t-il que le Sénat traduit la géographie de la France, sa terre, ses communautés, alors que l'Assemblée nationale en reflète la démographie et l'opinion saisies en un instant. Il est important de souligner qu'en Europe, le Portugal et l'Italie sont les deux pays où les citoyens expatriés disposent comme en France d'une représentation parlementaire spécifique. La démocratie appelle des formes différentes de représentation. L'Homme ne doit pas s'exprimer seulement en tant qu'individu, citoyen isolé et atomisé. Il doit être saisi dans sa dimension associative et communautaire²⁷⁷. L'idée d'instituer une représentation spécifique des Français de l'étranger dans la seconde chambre est

²⁷⁵ Le souci d'assurer une représentation des citoyens de l'étranger au sein de la seconde chambre n'est apparu qu'après la seconde guerre mondiale, Voir, **Robbe (F.)**, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, *op.cit.*, p. 177 ; Il faut quand même préciser que les citoyens établis à l'étranger ont été longtemps ignorés et c'est l'Assemblée consultative formée en octobre 1944 qui va les sortir de l'oubli, Voir, **Chevalier (F.)**, *Le sénateur français 1875-1995, essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Paris, LGDJ, 1998, p. 87 ; Depuis 1946, les Français de l'étranger sont représentés de façon spécifique au sein de la deuxième chambre du Parlement, Voir **Dubourg-Lavroff**, « La représentation politique des Français établis hors de France », *RDP*, 1985, pp. 361-406.

²⁷⁶ L'article 24 de la Constitution de 1958 dispose, « (...) Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

²⁷⁷ **Mastias (J.) et Grangé (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, *op.cit.*, p. 241.

apparue lors de l'élaboration de la Constitution de la Quatrième République. Il fallait attendre la réforme de 1983 pour que les sénateurs représentant les Français de l'étranger soient élus au suffrage universel indirect comme ceux représentant les collectivités locales²⁷⁸. Les membres des communautés françaises établies en terre étrangère avaient en effet joué parfois un rôle capital dans la libération de la France, qui justifiait une reconnaissance. Ainsi, c'est à l'Assemblée des Français de l'Etranger²⁷⁹ (AFE) qui a succédé tout dernièrement au Conseil Supérieur des Français à l'Etranger (CSFE) que revient cet honneur d'élire ces représentants²⁸⁰. Le choix des candidats était opéré par les membres élus des deux sections de ce Conseil : la section Afrique d'une part, et la section Amérique, Europe, Levant, Asie, Océanie, d'autre part. Le nombre de sièges est partagé entre chaque section. Une fois le choix opéré par les sections, le Conseil supérieur, réuni en Assemblée plénière, intervenait pour ratifier ces candidatures et le Sénat n'avait plus qu'à approuver cette élection²⁸¹. Dans l'hypothèse où aucune contestation n'était formulée dans un délai d'une heure, les candidats étaient proclamés élus. Mais, si un groupe composé d'au moins trente sénateurs exprimait son désaccord, le Sénat procédait à l'élection de chaque candidat au scrutin secret et à la majorité simple. Si aucun des candidats n'obtenait la majorité des suffrages, l'intégralité de la procédure devait être reprise. Matériellement, les opérations se déroulent de la façon suivante : le collège électoral se réunit le jour du scrutin au ministère des Affaires étrangères, le bureau de vote étant présidé par un conseiller à la cour d'appel de Paris, et l'élection se déroule au scrutin proportionnel selon la règle de la plus forte moyenne.

²⁷⁸ Depuis 1986, date de l'application du nouveau système, ainsi, tous les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect conformément à l'art. 24 de la Constitution, Voir, **Verdier (M.-F.)**, « L'évolution de la représentation au sein du Sénat français », *op.cit.*, p. 417.

²⁷⁹ Les sénateurs représentant les Français de l'étranger étaient entre 1958 et 1983 cooptés par le Sénat lui-même, Voir **Robbe (F.)**, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, *op.cit.*, p. 179.

²⁸⁰ L'Assemblée des Français de l'Etranger (AFE) a succédé en 2004 au Conseil Supérieur des Français établis hors de France.

²⁸¹ Comme leurs collègues représentant les collectivités territoriales, les sénateurs représentant les Français établis hors de la France sont issus du suffrage universel indirect. Depuis la loi du 10 mai 1990, l'élection au scrutin majoritaire à un tour a lieu désormais dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est de un ou deux, tandis que la représentation proportionnelle est applicable dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est de trois ou plus.

Aujourd'hui les sénateurs représentant les Français de l'étranger sont au nombre de 12²⁸² sur 321 sénateurs. Une première remarque s'impose, c'est que les Français de l'étranger sont surreprésentés, et cette surreprésentation fait l'objet de nombreux critiques²⁸³. On se demande pourquoi on leur accorde autant de sièges²⁸⁴. Sont-ils des personnalités importantes pour l'Etat français ? On peut répondre à cette question en estimant que ces citoyens sont des personnalités importantes pour la France puisqu'on y retrouve les commerciaux, les industriels, les enseignants, les chercheurs, etc.²⁸⁵ Aussi, contrairement à une idée assez répandue, le droit n'exige pas que les sénateurs des Français de l'étranger soient eux-mêmes des expatriés. Cela étant, la plupart des sénateurs des Français de l'étranger ont de solides attaches personnelles ou familiales dans telle ou telle région du monde, soit qu'ils y résident à temps plus ou moins plein, soit qu'ils y aient une activité professionnelle²⁸⁶. L'Afrique n'est pas étrangère à cette représentation particulière.

En effet la participation des citoyens de l'étranger au pouvoir législatif se remarque sur le continent dans certains pays au niveau de la première chambre du Parlement. C'est le cas de l'Algérie depuis très longtemps, c'est également le cas des Maliens dont 13 députés parmi 129 que compte l'Assemblée nationale représentent les Maliens habitant à l'étranger²⁸⁷.

La représentation des citoyens de l'étranger au niveau de la seconde chambre se manifeste dans le monde arabe en Mauritanie où 3 sénateurs élus par les 53 sénateurs représentant les collectivités territoriales représentent les Mauritaniens de

²⁸² Passage de 6 à 8 en 1983, de 8 à 10 en 1986 et de 10 à 12 en 1989. Source : **Baguenard (J.)**, *Le Sénat*, *op.cit.*, 22 et 24 ; Ce dédoublement de la représentation a été justifié par la nécessité de mieux représenter les Français établis à l'étranger dont le nombre s'est accru depuis 1958 en Afrique et surtout en Europe, Voir, **Chevalier (F.)**, *Le sénateur français 1875-1995*, *op.cit.*, p. 93.

²⁸³ Sur 321 sièges, 296 pour les départements, 8 pour les départements d'outre-mer, 3 pour les territoires d'outre-mer, 1 pour la Mayotte, 1 pour Saint-Pierre-et-Miquelon, 12 pour les Français à l'étranger.

²⁸⁴ Les Français établis hors de la France représentent quand même aujourd'hui plus de 2 millions de citoyens.

²⁸⁵ **Gélard**, « A quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie? », *op.cit.* p. 144.

²⁸⁶ Voir <http://www.expatries.senat.fr>.

²⁸⁷ Voir, www.google.fr.

l'étranger qui vivent dans les autres Etats africains, dans le monde arabe, en Europe et en Amérique.²⁸⁸

En Afrique noire d'expression française, le Mali a une représentation des Maliens de l'extérieur au niveau du Haut Conseil des Collectivités qui est une institution qui n'a que des compétences consultatives spécialisées.²⁸⁹ En effet, seul le Sénégal a opté pour la greffe française. Ainsi l'article 60-1al.1 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 dispose : « *Le Sénat assure la représentation (...) des Sénégalais établis hors du Sénégal.* » Mais cette greffe est imparfaite puisque selon la composition du Sénat au Sénégal, 35 sont élus au suffrage universel indirect, 65 sont nommés par le président de la République après avis du président de l'Assemblée nationale et du Premier ministre et parmi ces sénateurs nommés, 4 représentent les Sénégalais établis hors du Sénégal²⁹⁰. On peut quand même relever que la désignation de ces représentants de l'étranger est contestable.

En effet, cette désignation présidentielle sur le chantier du président Me Abdoulaye Wade est un recul par rapport à la désignation des sénateurs sous le président Abdou Diouf. Mis en place en janvier 1999 par ce dernier au Sénégal, le Sénat était composé de 60 membres dont 45 représentaient les collectivités locales, 12 nommés par le président de la République et 3 représentaient les Sénégalais établis hors du Sénégal qui sont choisis parmi les 75 délégués du Conseil Supérieur des Sénégalais à l'étranger²⁹¹. Ces 3 représentants sont choisis par les membres du Conseil et cette

²⁸⁸ **Abessolo (S.)**, « Droit de vote et représentation politique des africains de l'étranger », Colloque sur le thème : « L'Union Africaine et ses diasporas : analyses et perspectives pour une plus grande contribution des diasporas au développement de l'Afrique », Paris 30 octobre 2006, Palais du Luxembourg, p. 1, Sur, www.google.fr.

²⁸⁹ Le Haut Conseil des Collectivités est l'une des institutions de la République du Mali énumérées à l'article 25 de la Constitution de 1992. Il a pour fonction de représenter les collectivités territoriales et les Maliens établis hors du Mali. Il compte soixante quinze membres portant le titre de Conseillers nationaux dont trois représentent les Maliens résidant à l'extérieur et qui sont désignés par les associations des Maliens de l'extérieur. Le Haut Conseil des Collectivités est une institution qui a le profil d'une chambre haute et dont les attributions ne sont pas clairement définies.

²⁹⁰ Après les dernières élections sénatoriales du Sénégal, le président Me Wade a nommé les 4 Sénateurs dont 3 femmes. Au Sénat sénégalais il y a même une commission qui s'occupe des Sénégalais établis à l'extérieur du pays dénommée, Commission des Affaires étrangères, de l'Union Africaine et des Sénégalais de l'extérieur. Consultez le site www.senat.sn.

²⁹¹ Pour ces élections sénatoriales, un collège électoral différent des représentants des collectivités locales est 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'extérieur. Ce collège électoral est invité à se rendre à Dakar le jour du scrutin, où un bureau de vote est ouvert

désignation à été une promesse présidentielle. Ainsi, lors d'une visite officielle en Côte d'Ivoire, le 13 août 1997, le chef d'Etat sénégalais d'alors, Abdou Diouf, a réitéré sa proposition devant ses compatriotes résidant dans ce pays et a ajouté que les Sénégalais établis à l'étranger seraient également représentés au sein de la future seconde chambre²⁹².

La représentation des citoyens de l'étranger ne se retrouve pas au Gabon et au Burundi. Cette représentation a cependant des justifications.

La première justification se rapporte à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.* » Et la seconde se trouve dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée, le 27 juin 1981, à Nairobi qui contient également des dispositions similaires. En effet, l'article 13 alinéa 1^{er} dispose : « *Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictés par la loi.* » Il est alors légitime que les citoyens de l'étranger participent à la gestion des affaires publiques de leurs pays soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants. Et ces derniers agissent en leur nom et à leur place. Une fois que les représentants peuvent être librement choisis par les citoyens établis à l'étranger eux-mêmes, il s'agit donc d'une représentation légitime. La plupart des Etats d'Afrique d'expression française tels que le Burundi et le Gabon doivent donc actualiser leur législation en faisant appel à la représentation des citoyens établis de l'étranger et doivent éviter les désignations présidentielles car le choix de ces représentants des citoyens à l'étranger par l'exécutif est très contestable et contraire aux principes déjà énoncés.

Cette représentation permet la participation des citoyens de l'étranger à la direction des affaires publiques de leur pays surtout une participation au pouvoir législatif et permet également une prise en compte des intérêts nationaux à l'étranger.

au ministère chargé des Sénégalais de l'extérieur. Les trois sénateurs ont été élus par ce collègue à la représentation proportionnelle.

²⁹² Quotidien sénégalais « Le Soleil », Dakar, 28 janvier 1998, p. 9.

B. LA PRISE EN COMPTE DES INTERETS NATIONAUX A L'ETRANGER

La représentation des citoyens de l'étranger est très capitale pour la défense des intérêts du pays. En France, par exemple, les citoyens de l'étranger pratiquent la langue française en dehors de leur pays et contribuent à assurer la présence française dans le monde. Ils défendent les intérêts de la France quelle que soit leur appartenance politique,²⁹³ ils font alors le développement de la présence française à l'étranger²⁹⁴ que ce soit en matière d'enseignement, de protection sociale, d'industrialisation, d'entrepreneuriat, de fiscalité, etc. En outre, les sénateurs représentant les Français établis hors de France assurent la représentation et la défense des intérêts propres d'une collectivité humaine définie, non pas par référence à un territoire donné, leur circonscription étant le monde entier moins la France.²⁹⁵ En retour, ils doivent participer au développement de leur pays par l'intermédiaire de la seconde chambre où ils sont représentés et où ils peuvent défendre également leurs intérêts en tant que nationaux. On peut dire que c'est pour cela que la France a fait appel à ces représentants non seulement au niveau de la seconde chambre du Parlement, mais tout dernièrement au niveau de la première chambre. Il est tout à fait normal que les citoyens de l'étranger soient représentés au niveau des deux chambres qui composent le pouvoir législatif. De toute façon, la prise en compte des intérêts des expatriés comme on l'avait déjà précisé se remarque également en Afrique.

C'est le même schéma qu'a suivi le Sénégal, puisque les Sénégalais de l'étranger doivent contribuer à défendre les intérêts sénégalais en matière de commerce, de fiscalité, de tourisme, de culture et même en matière de sport. Ils assurent la présence sénégalaise dans le monde. Ils doivent également apporter leur pierre à l'évolution de leur pays par l'intermédiaire de leurs représentants à la deuxième chambre du Parlement. Mais, comme ces représentants sénégalais sont désignés par le président de la République, on peut alors s'interroger sur la légitimité de ces

²⁹³ **Gélar (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ? », *op.cit.*, p. 144.

²⁹⁴ Voir www.senat.fr

²⁹⁵ *Idem.*

sénateurs nommés. Sans toutefois oublier de rappeler que faisant parti du pouvoir législatif, un pouvoir est légitime si ce pouvoir « *est comptable, en fin de charge devant le peuple*²⁹⁶ ». En effet, ces représentants n'auront pas de compte à rendre à leurs compatriotes qui sont à l'étranger. Ils seront comptables devant le chef de l'Etat puisque c'est lui qui les a nommés. On peut dans ce cas affirmer que le président aura une influence sur ces membres, sauf à mettre en orbite le devoir d'ingratitude.

Il faut alors revoir le mode de désignation des représentants des citoyens établis hors du territoire afin de leur donner une certaine liberté dans leur prise de positions et de pouvoir répondre de leurs actes à la fin de leur mandat. La meilleure formule est qu'ils soient désignés par leurs pairs, c'est-à-dire par les citoyens qui sont à l'étranger. Dans ce cas, le Sénégal peut toujours opter pour ce qui se faisait sous la présidence de l'ancien chef d'Etat Abdou Diouf.

Au Mali, on l'a précisé plus haut, on a la représentation des citoyens de l'étranger au niveau du Haut Conseil des Collectivités, mais puisque ce Conseil n'est qu'un organe consultatif, on ne sent pas effectivement la participation des expatriés. Il y a alors des discussions acerbes pour la transformation de ce Conseil en véritable chambre haute afin de prendre en compte la défense des intérêts des collectivités locales ou sa suppression pure et simple dans une dynamique d'assainissement des finances publiques.

Enfin, en Mauritanie, la désignation des trois sénateurs représentant les expatriés mauritaniens par les représentants des collectivités territoriales est contestable, puisque ce sont finalement les représentants de la chambre des députés qui les choisissent. Il faut que ces représentants puissent être désignés par leurs pairs au niveau d'une association qui les représente. Dans tous les cas, la seconde chambre prend en compte la représentation de la sagesse, ce qu'on ne remarque pas au niveau de la chambre basse.

²⁹⁶ **Jaume (L.)**, « Légitimité et représentation sous la Révolution : l'impact du jacobinisme », Droits, *Revue française de théorie juridique*, 1987, p. 61.

§2. Une représentation exceptionnelle

Contrairement à la première chambre, il existe un filtre au niveau de la représentation de la deuxième chambre. Il faut avoir une certaine maturité, une certaine sagesse pour espérer un siège au niveau de cette Assemblée. La représentation sénatoriale prend en compte l'âge des candidats (A), en outre, la durée du mandat au niveau de la chambre est variable (B).

A. UNE REPRESENTATION DE SAGES

La prise en compte de l'âge des représentants est très importante dans la plupart des pays (1) et on peut alors dire que le critère basé sur l'âge des candidats au poste sénatorial est discriminatoire (2).

1. La prise en compte de l'âge

Le sénateur est généralement une personne âgée, selon les propos de Jacques Baguenard, « *si l'on devait établir le portrait-robot du sénateur type (en France), ce serait un homme, de 61 ans, conseiller municipal, voire maire. (...) Une telle description présente inévitablement des aspects caricaturaux ; elle correspond toutefois au profil médian de sénateur d'aujourd'hui*²⁹⁷ ». Le mode de scrutin, le suffrage indirect, la composition du collège électoral, le cadre départemental, tout concourt au choix de notables ayant l'expérience de la gestion publique²⁹⁸. Si la tendance consiste aujourd'hui à unifier l'âge pour être élu de la première et de la seconde chambre (soit 18 ans dans la plupart des cas) en Europe (En Belgique, selon les articles 64 et 69 de la Constitution votée le 07 février 1831 et coordonnée le 17 février 1994, il faut avoir atteint l'âge de 21 pour les deux Assemblées), certains Etats restent attachés à l'idée selon laquelle la seconde chambre doit être réservée à

²⁹⁷ **Baguenard (J.)**, *Le Sénat, op.cit.*, p. 30 ; Les deux derniers présidents du Sénat français, René Monory et Christian Poncelet, ont été élus respectivement à l'âge de soixante-neuf et soixante-dix ans, Voir **Stefanovith (Y.) et D'Istria (R. C.)**, *Le Sénat- Enquête sur les super privilégiés de la République, op.cit.*, p. 17.

²⁹⁸ **Mastias (J.) et Grangé (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale, op.cit.*, p. 245.

des personnes d'expérience.²⁹⁹ Les considérations liées à l'idée de sagesse guident alors les dispositions constitutionnelles et/ou législatives en matière de la désignation des membres de la seconde chambre. Ces membres, devaient présenter des caractéristiques spécifiques et différentes des membres de la première chambre.

Les membres de la seconde chambre sont présumés devoir être « *plus sages, pense-t-on souvent, non sans raison parfois, et en tout cas plus expérimentés et plus compétents*³⁰⁰ ». Ainsi, en France, selon M. Jacques Larché, rapporteur de la commission des lois du Sénat, « *fixer à trente ans l'âge d'éligibilité aux élections sénatoriales permet de garantir l'acquisition d'une certaine expérience des mandats locaux*³⁰¹ ». Et l'ancien président du Sénat gabonais Georges Rawari, dans son discours d'ouverture de la première législature de cette institution, en 1997, souhaitait que « *dans l'expression de sa diversité, le Sénat s'enrichisse pour être le haut lieu de la réflexion.*³⁰² » C'est pour cela qu'on appelle la seconde chambre « *la Chambre de réflexion* », « *Haute Assemblée ou chambre des experts*³⁰³ », la sagesse, l'expérience et l'imagination doivent être combinées afin de parfaire la représentation et de fournir un travail de qualité. Mais ce qui est paradoxal est que les défenseurs de l'institution sénatoriale pensent qu'il faut faire un clin d'œil à la jeunesse.

Ainsi, le rajeunissement de la deuxième chambre pourrait « *opposer la réflexion de l'âge mûr aux emportements de la jeunesse*³⁰⁴ ». Selon les propos de la sénatrice du Puy-de-Dôme (Auvergne) en France, Michèle André, « *l'idée fondatrice du bicamérisme était d'équilibrer la fougue des "Modernes" par "la sagesse des Anciens" considérée comme "la raison de la République". Cet argument garde tout son poids aujourd'hui, même si les "Anciens" sont plus jeunes (...) que par le*

²⁹⁹ **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe », *op.cit.* p. 6.

³⁰⁰ **Russel (M.)**, *Reforming the house of Lords- Lessons from overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 363.

³⁰¹ JO Débats, Sénat, séance du 12 juin 2003 ; Voir dans le même sens Guy Geoffroy, JO, Débats, AN, séance du 7 juillet 2003.

³⁰² Voir <http://www.senatgabon.net>.

³⁰³ **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe "complexité parlementaire ou nécessité démocratique ?" », *op.cit.*, p. 12.

³⁰⁴ **Marichy (J.-P.)**, *La deuxième chambre dans la vie politique française*, Paris, LGDJ, 1969, p. 289.

passé³⁰⁵ ». Du coup, l'ouverture de la seconde chambre à la jeunesse est irréversible dans les Etats francophones.

Il faut rappeler que le sénateur est avant tout un homme d'expérience. Il représente d'abord la catégorie des citoyens engagés dans la vie civique et professionnelle. Il a fait la preuve sur le terrain de sa capacité à servir son concitoyen. On le remarque au niveau de l'élection sénatoriale.

Dans les Etats francophones, seuls les membres des conseils municipaux et des Assemblées départementales ayant l'âge requis (selon le pays)³⁰⁶ peuvent être candidats à l'élection sénatoriale. Pour être reconnu par un collège électoral composé d'élus locaux, il importe en principe d'avoir déjà fait ses preuves en ayant exercé des responsabilités locales. Elu de la nation, le sénateur est aussi le représentant d'un département : élu par les élus du département, il est le porte-parole et a pour mission de les défendre auprès du pouvoir central. C'est alors ses preuves qui détermineront les choix. Et selon l'ancien sénateur Pierre Marcihacy, tous sont « *responsables de quelque chose.*³⁰⁷ » Une telle élection prend alors l'allure d'une cooptation, c'est la raison pour laquelle beaucoup de sénateurs détiennent aussi des mandats locaux (Sénateur-Maire par exemple). C'est pour cela que pour Jean Cluzel, le Sénat français « (...) *tant par son mode de recrutement que par ses pouvoirs, représente incontestablement les intérêts du peuple français tels qu'ils sont connus et appréciés par les élus locaux, c'est-à-dire par des hommes qui ont acquis une réelle compétence grâce à leur expérience de la vie des communes et des départements.*³⁰⁸ »

Ainsi, en France, la plupart des sénateurs ne viennent pas siéger à la seconde chambre et préfère rester au niveau de leur commune ou de leur département³⁰⁹. Le

³⁰⁵ Vent d'Auvergne, Un regard libre et libéral sur l'actualité nationale et auvergnate du 28 septembre 2007, Sur, www.google.fr.

³⁰⁶ Congo au moins 45 ans, Gabon et Sénégal au moins 40 ans.

³⁰⁷ Cité par **Mastias (J.)**, « France, Le Sénat de la V^{ème} République », in **Mastias (J.) et Grangé (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, op.cit, p. 245.

³⁰⁸ **Cluzel (J.)** cité par **Bondo (M.)**, « La représentation des collectivités territoriales », op.cit., p. 10.

³⁰⁹ Il y a eu des propositions pour éviter le non-cumul, par exemple une seconde chambre où siègeraient d'office les maires des grandes villes, les présidents de conseils généraux et régionaux et qui serait complétée par une moitié d'élus sur des listes régionales à la

cumul de mandat pose alors le véritable problème de l'absentéisme au sein de la seconde chambre et à cela s'ajoute la paresse et une incompétence des membres³¹⁰.

Comme on l'avait déjà exprimé, les pays d'Afrique noire francophone ont opté pour le scrutin majoritaire à un tour pour la désignation des sénateurs. Ainsi, est déclaré élu après les élections sénatoriales, le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de suffrage. Et pour conserver l'esprit de la deuxième chambre, en cas d'égalité parfaite entre deux ou plusieurs candidats, l'élection est acquise au candidat le plus âgé. Mais, en cas de candidature unique, c'est celui ou celle qui l'a présenté qui est élu (e), quelque soit son score³¹¹. Ce mode de désignation est discriminatoire.

2. Une représentation discriminatoire

Le choix des représentants de la seconde chambre fondé sur le critère d'âge est discriminatoire et cela implique même une double discrimination au niveau des citoyens, parce que ces derniers doivent être d'une part les représentants des collectivités territoriales et d'autre part doivent avoir l'âge requis pour le dépôt de candidature à l'élection sénatoriale. Et tout ceci parce que la seconde chambre est un lieu de réflexion et ne doit pas avoir la même représentation que la première chambre du parlement.

Il faut toutefois rappeler qu'aujourd'hui la démocratie est fondée sur le principe d'égalité. On retrouve ces considérations au niveau de toutes les Constitutions modernes qui font appel à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et d'autres instruments de protection du citoyen dans la société. Le lien intrinsèque entre les notions d'égalité et de démocratie a été suffisamment développé par le sociologue

proportionnelle. Voir Claude Allègre : réformer le Sénat, c'est pourtant simple, www.slave.fr; Au total, sur trois cent trente et un sénateurs en France, cent soixante et onze détiennent deux mandats (51,81%), dont soixante-dix-neuf UMP, cinquante PS, dix-huit Union centriste-UDF, sept RDSE, douze CRC, cinq non-inscrit. Cinquante-trois sénateurs détenaient trois mandats (16,06%) en 2008, Voir **Stéfanovitch (Y.) et d'Istria (R. C.)**, *Le Sénat : enquête sur les super privilégiés de la République*, op.cit, p. 103.

³¹⁰ **Stéfanovitch (Y.) et d'Istria (R. C.)**, *Le Sénat : enquête sur les super privilégiés de la République*, op.cit, p. 16.

³¹¹ **Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais*, op.cit., p. 47.

français Alexis de Tocqueville dans son ouvrage « *De la démocratie en Amérique*³¹² ».

Pour lui, les Américains ont eu la chance d' « être nés égaux au lieu de le devenir », ce n'est donc pas l'homme seul qui veut l'égalité dans la société humaine, c'est Dieu lui-même qui la réclame³¹³, ainsi l'égalité des conditions est synonyme de démocratie.

On retrouve également ce droit chez le professeur Eric Oliva, pour qui le droit à l'égalité est un « *droit-charnière* » parce que appartenant à la fois aux droits individuels et aux droits collectifs.³¹⁴ Proclamé par la Révolution française, le principe d'égalité a longtemps été compris comme l'affirmation d'une égalité en droit des individus faisant donc obstacle à toute discrimination, quel que soit son fondement.

Selon le Professeur Chagnollaud, ce droit peut être un droit à l'égalité formelle ou un droit à l'égalité réelle.

Elle est formelle si « *la puissance publique traite également en droit les individus et la loi ne consacre aucune différence entre les individus. De ce principe d'égalité juridique et formelle découlent les droits tels que : l'égalité devant la loi, devant la justice, l'égalité d'accès aux emplois publics, devant les charges publiques, l'égalité du suffrage, l'égalité entre l'homme et la femme*³¹⁵ ».

Elle est réelle, lorsqu'il s'agit « *d'un droit à l'égalité des droits ou si l'on préfère l'égalité par la loi. L'Etat peut rétablir l'égalité entre différentes catégories, selon des critères précis en instituant des discriminations dites "positives" (handicapés, femmes) dans le domaine économique et social, à l'exclusion, généralement, du champ politique. Ce dernier tend cependant à être concerné en vertu du principe de « parité » qui se fonde sur l'égalité des sexes mais ne cherche pas à la gommer en revendiquant un partage égal des droits*³¹⁶ ».

Cette distinction permet d'affirmer que les individus des temps démocratiques sont des citoyens qui ne peuvent être différenciés par des privilèges. Il ne suffit pas que

³¹² **De Tocqueville (A.)**, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1993, 569 p. et **De Tocqueville (A.)**, *De la Démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1999, 414 p.

³¹³ **Déries (L.)**, « Les idées d'Alexis de Tocqueville : l'égalité et la démocratie », Sur, www.normannia.info.

³¹⁴ Cité par le Professeur **Chagnollaud (D.)**, *Droit constitutionnel contemporain*, *op.cit.*, pp. 110-115.

³¹⁵ **Chagnollaud (D.)**, *Droit constitutionnel contemporain*, *op.cit.*, p. 112.

³¹⁶ *Idem.*

l'égalité soit proclamée par les textes pour être réelle. Il faut qu'on remarque cette réalité au niveau des législations, de la volonté politique et dans les agissements des hommes politiques. Le droit à l'égalité doit faire intervenir la main de l'Etat pour corriger les inégalités au nom de la solidarité. Ainsi, l'élévation de l'âge pour le dépôt de candidature et pour être représentant au niveau de la seconde chambre est contraire aux principes démocratiques. Dire que la deuxième chambre est une chambre de réflexion et permettre seulement à une certaine catégorie de personnes d'y siéger est une thèse vieillissante qui ne doit plus être dans nos principes au début de ce nouveau siècle. Cet argument ne convainc guère : l'éligibilité au Sénat n'est réservée ni aux élus locaux, ni aux anciens élus locaux, et ne pourrait d'ailleurs l'être sans que ne soit méconnu au minimum le principe d'égalité d'accès des citoyens aux dignités, places et emplois publics³¹⁷. Les jeunes aussi sont doués pour la réflexion. Ce que les « sages » peuvent faire au niveau de la seconde chambre, aujourd'hui les jeunes aussi peuvent le faire. Au demeurant, cette condition d'âge renforcée exigée des candidats aux élections sénatoriales présente un caractère anachronique : ainsi, l'âge requis pour être candidat à la présidence de la République en France est fixé à 23 ans et ceci a poussé le sénateur communiste Robert Bret à se demander : « *faut-il plus de sagesse pour être sénateur que chef d'Etat ?* »³¹⁸ On retrouve les mêmes inquiétudes au Sénégal³¹⁹, où, l'âge requis pour être sénateur est 40 ans³²⁰, alors que pour être président de la République, il suffit d'avoir 35 ans. Il faut alors revoir le critère d'âge au niveau de la seconde chambre, que ce soit en France³²¹ ou dans les pays d'Afrique noire qui ont opté pour le bicamérisme pour

³¹⁷ Article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Voir aussi la décision du Conseil constitutionnel n° 146 DC du 18 novembre 1982 : selon le Conseil, « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; (...) ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; (...) il en est ainsi pour tout suffrage politique (...)* » (Rec. Conseil constitutionnel, p. 66, Grandes décisions, n° 33 bis).

³¹⁸ Boutade du sénateur communiste **Robert Bret**, JO, Débats, Sénat, séance du 12 juin 2003.

³¹⁹ Au Gabon il faut 40 ans pour être candidat à la présidence et au Sénat (Art.10 de la Constitution de 1991), au Burundi 35 pour être candidat à la présidence et au Sénat (Art.76 de la Constitution de 2005).

³²⁰ Voir art.28 de la Constitution de 2001.

³²¹ En France, la doyenne Paulette Brisepierre, aurait sans doute voulu reconduire son mandat en septembre 2008 (elle avait en ce moment 91 ans) mais on lui a fait comprendre qu'il serait temps, pour cette sénatrice des Français de l'étranger depuis 1989, de prendre sa retraite. C'est donc par contrainte qu'elle s'est retirée de la vie politique. Paulette Brisepierre, compte tenu de son

l'uniformiser avec la condition d'âge au niveau de la première chambre du Parlement. Comme on l'avait déjà souligné, certains pays ont fait des réformes dans ce sens³²², il faut que les autres leurs emboitent le pas ; ainsi, « *l'abaissement (de l'âge) constituerait un signe positif à l'égard des jeunes générations.* »³²³

Il y a également un autre moyen pour rajeunir la seconde chambre. On peut fixer une limite d'âge maximum, comme il existe déjà une limite d'âge minimale.

Il faut également rappeler que le mandat sénatorial est très différent de celui de la chambre des députés.

B. UNE REPRESENTATION PRENANT EN COMPTE LA DUREE DU MANDAT

En faisant un rapprochement avec la première chambre du Parlement, la chambre basse a le plus souvent un mandat plus long (1) et il est à noter que ce rallongement ne présente aucun intérêt (2).

1. Un mandat le plus souvent long

Le plus souvent, la seconde chambre du Parlement a une durée qui dépasse celle de la première ; elle a généralement un mandat plus long ; à cela s'ajoute quelques hypothèses de mandat à vie³²⁴. Même si pour le Professeur Patrice Gélard « *en règle générale, la seconde chambre dispose d'une durée de mandat comparable à celle de la première*³²⁵ », le mandat de la seconde chambre est le plus souvent plus long et marque ainsi son originalité. La longueur du mandat de sénateur en France a pour corollaire le principe du renouvellement partiel, par tiers, du Sénat. La durée du mandat des sénateurs a été fixée sous la Troisième République de façon à être plus

âge, avait perdu au Sénat une certaine efficacité. La dernière année, selon les décomptes de Médiapart elle n'est intervenue qu'à cinq reprises. Une fois seulement, elle a participé de façon plus active au débat sur le projet de loi de finances 2008. Voir www.politique.net; Pour Robbe (F.), pourquoi le législateur organique n'a pas retenu l'âge de 23 ans exigé des candidats à la députation ? Voir **Robbe (F.)**, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op.cit.*, p. 741.

³²² *Supra*, pp. 87-90.

³²³ **Bignon (J.)**, *op.cit.*, p. 15.

³²⁴ On a les exemples des Lords en Grande-Bretagne, les anciens présidents de la République en Italie, le(s) prince(s) héritier(s) en Belgique.

³²⁵ **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe », *op.cit.*, p. 5.

longue que celle du président de la République. En 1958, cette durée a été reprise pour construire un équilibre avec le mandat de député, de cinq ans, et celui du président de la République, de sept ans. L'instauration du quinquennat pour le mandat présidentiel a modifié cet état des choses. La durée du mandat sénatorial n'est plus alors justifiée au nom de l'équilibre institutionnel.

Ainsi en France, on remarque que la durée de 9 ans³²⁶ des sénateurs a été ramenée à 6 ans avec la réforme de 2004³²⁷, le renouvellement partiel étant toujours en vigueur ; sauf qu'alors qu'ils étaient jusqu'à présent renouvelés par tiers, les sénateurs seront désormais renouvelés par moitié tous les 3 ans et seront répartis à cet effet entre 1 et 2, remplaçant les anciennes séries A, B et C³²⁸. La périodicité des élections sénatoriales reste la même, malgré la réduction de la durée du mandat.

En Haïti également, les sénateurs ont un mandat de 6 ans contre 4 ans à la chambre des députés³²⁹.

Cette différence entre la durée des mandats se remarque aussi en Afrique. En Algérie, le mandat des sénateurs est de 6 ans au Conseil de la nation contre 5 ans à

³²⁶ Elus pour 9 ans depuis 1875, pour plus de précision, voir **Robbe (F.)**, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, op.cit., p. 441 et sv.

³²⁷ Le mandat à l'Assemblée nationale est de 5 ans et il faut préciser que depuis l'introduction du quinquennat pour le président de la République, le mandat sénatorial est aujourd'hui aligné sur celui des élus locaux.

³²⁸ Voir l'article 2-I de la loi organique du 30 juillet 2003 et pour François Robbe, « *Le choix d'un mandat de six ans avec renouvellement par moitié pose cependant quelques difficultés dans sa mise en œuvre : compte tenu de la répartition des sénateurs en plusieurs séries soumises à des renouvellements successifs, la réduction de la durée du mandat ne pourra entrer en application que de façon progressive. Pour cette raison, les derniers sénateurs élus pour neuf ans ne disparaîtront qu'en 2013 : un certain nombre de sièges doivent encore être pourvus pour neuf ans lors du renouvellement de l'ancienne série C prévu en septembre 2004. Le Bureau du Sénat a procédé dernièrement, par tirage au sort, à la répartition des sièges de cette série C en deux groupes. Chacun de ces deux groupes sera rattaché respectivement aux anciennes séries B et A, qui deviendront respectivement les séries 1 et 2. Les sièges de l'ancienne série C rattachés par tirage au sort à l'ancienne série A (nouvelle série 2) seront pourvus en 2004 pour neuf ans. Les élus concernés siégeront donc jusqu'en 2013. Quant aux sénateurs de l'ancienne série A, élus en 1998, ils seront soumis à renouvellement en 2007 : les sénateurs élus à cette date seront investis d'un mandat de six ans, qui s'achèvera en 2013. Ainsi, le premier renouvellement intégral de la série 2 interviendra en 2013. Tous les sénateurs élus à cette date seront désignés pour six ans. Les sièges de l'ancienne série C rattachés à l'ancienne série B (nouvelle série 1) seront pourvus en 2004 pour une durée de six ans, soit jusqu'en 2010. Pour leur part, les sénateurs de l'ancienne série B, élus pour neuf ans en 2001, verront eux aussi leur mandat s'achever en septembre 2010. Par conséquent, le premier renouvellement intégral de la série 1 interviendra en 2010, les sénateurs élus à cette date étant investis d'un mandat de six ans, Voir **Robbe (F.)**, « *Le Sénat à l'heure des demi-réformes* », op.cit., p. 743.*

³²⁹ La Constitution de 1987 dispose en son art. 92 : « Les députés sont élus pour quatre ans et sont indéfiniment rééligibles » et en son art. 95 : « Les sénateurs sont élus pour six ans et sont indéfiniment rééligibles ».

l'Assemblée nationale populaire³³⁰, au Congo Brazzaville, 6 ans pour les sénateurs contre 5 ans à l'Assemblée nationale³³¹, au Gabon, 6 ans pour les sénateurs contre 5 ans à l'Assemblée nationale³³², au Maroc, 6 ans pour les Conseillers contre 5 ans à la Chambre des représentants³³³, en Mauritanie, 6 ans pour les sénateurs contre 5 ans à l'Assemblée nationale³³⁴, etc.

L'une des justifications de l'existence de la seconde chambre dans un Etat unitaire tient compte de la durée du mandat, il faut que la durée du mandat de la deuxième chambre diffère de celle de la chambre élue au suffrage universel direct. Il faut préciser que ce rallongement du mandat permet d'assurer la continuité de la seconde chambre, raison pour laquelle certaines secondes chambres se renouvellent partiellement. C'est le cas de la France avec un renouvellement par moitié tous les trois ans, un renouvellement par tiers tous les deux ans en Mauritanie et pour le Congo Brazzaville un renouvellement par moitié tous les trois ans et par tirage au sort.

On peut se demander ce qui a poussé le constituant congolais à intégrer le tirage au sort dans le jeu politique. Ce renouvellement partiel « à la congolaise » va entraîner un très court mandat pour certains sénateurs (au plus trois ans s'ils n'ont plus la chance de briguer un nouveau mandat) et un prolongement indéterminé à d'autres ce qui va créer des inégalités. Or la démocratie contemporaine est fondée sur le principe d'égalité, comme soulevé plus haut³³⁵. Il serait souhaitable de revoir ce mode de renouvellement au Congo et de suivre les exemples de la France, du Maroc ou de la Mauritanie si le pays veut toujours adopter le système de renouvellement partiel.

Il faut également souligner que le rallongement du mandat sénatorial est inutile.

³³⁰ Voir la Constitution algérienne de 1996 en son art. 102.

³³¹ Voir la Constitution congolaise de 2002 en son art. 92.

³³² Voir la Constitution gabonaise de 1991 en son art. 35.

³³³ La nouvelle Constitution marocaine de 2011 dispose en son art. 62 al. 1 « *Les membres de la chambre des Représentants sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct (...)* » et en son art 63 al. 1 : « *La chambre des Conseillers comprend au minimum 90 membres et au maximum 120, élus au suffrage universel indirect pour 6 ans (...)* ».

³³⁴ Voir la Constitution mauritanienne de 1991 en son art. 47.

³³⁵ *Supra*, pp. 89-92.

2. Un rallongement inutile

Le renouvellement de la Chambre haute se fait en France par moitié tous les 3 ans. Par contre, en Afrique noire et plus précisément au Burundi, au Gabon et au Sénégal, le renouvellement se fait en totalité.

De plus, dans certains Etats d'Afrique noire francophone, les sénateurs ont le même mandat que les représentants de la première chambre du Parlement. On remarque ceci dans les pays comme le Sénégal et le Burundi où les deux chambres du Parlement ont un mandat de 5 ans. Dans ces cas où les deux chambres ont le même mandat, il est à remarquer que la seconde chambre peut aller jusqu'à la fin de son mandat sans être inquiétée, alors que la première chambre quant à elle est chaque fois sous le coup d'une possible dissolution. Du coup, on peut affirmer que la stabilité de la première chambre n'est pas toujours assurée.³³⁶ Il est vrai que lorsque la seconde chambre n'est pas soumise aux risques d'une possible dissolution, elle dispose d'une liberté de penser et d'agir dont ne peut se prévaloir la première chambre soumise en permanence aux pressions de l'opinion publique et des mass-médias.

Rallonger le mandat de la deuxième chambre en estimant que cela va faciliter sa stabilité et sa continuité est une justification superflue. Il est alors inutile que le mandat de la deuxième chambre soit plus long que celui de la première chambre. On peut alors dire que les Etats d'Afrique noire francophone qui ont prévu un même mandat au niveau des deux chambres du Parlement ont pris une très bonne option. Il serait alors très intéressant que les autres Etats africains, qui n'ont pas prévu le même mandat au niveau des deux chambres du Parlement, emboitent le pas à ceux qui l'ont déjà fait puisque de toute manière la seconde chambre est épargnée du droit de la dissolution sauf les cas rares que nous avons déjà énumérés.

En outre, dire que la différence d'année au niveau des mandats permet de différencier les deux chambres du Parlement n'a aucun intérêt. Cette différenciation n'apporte rien à la seconde chambre c'est pour cela même que la plupart des pays ont adopté des réformes en vue de la réduction du mandat de la seconde chambre.

³³⁶ *Supra*, pp. 51-58.

Par ailleurs, la question de la légitimité de la seconde chambre passe également par la représentation des intérêts des différentes catégories.

SECTION II. LA REPRESENTATION DES DIVERS INTERETS CATEGORIELS

Si on se réfère au discours de Bayeux de 1946, pour le général de Gaulle, «...*tout nous conduit donc à instituer une deuxième chambre (...). Il sera normal d'y introduire, (...) des représentants, des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'Etat, la voix des grandes activités du pays*³³⁷. » En Afrique noire francophone³³⁸, seul le Sénégal a fait l'effort de se soucier des différentes catégories de la société ; même si ce n'est pas clair, on le remarque au niveau de l'exposé des motifs de la loi organique relative au Sénat. Pour le président Me Abdoulaye Wade, «...*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 de la stabilité politique*³³⁹. » La deuxième chambre doit alors prendre en compte la représentation des intérêts sociaux (§1) et la représentation des intérêts communautaires (§2).

³³⁷ Général de Gaulle, Discours de Bayeux le 16 juin 1946, Voir le texte dans **Yves Guchet et Jean Catsiapis**, *op.cit.*, pp. 108-110 ; Egalement pour Léon Duguit, « (...) *si l'on comprend qu'une société, une nation, se compose non seulement d'individus, mais encore de groupes d'individus qui constituent autant d'éléments sociaux distincts des individus : les groupes communaux, familiaux, les associations ouvrières, agricoles, industrielles, commerciales, scientifiques et même religieuses. Si l'on veut que le Parlement soit une exacte représentation du pays, il faut qu'il soit composé de deux chambres, dont l'une représentera plus particulièrement les individus (la chambre des députés) et dont l'autre (le Sénat) représentera plus particulièrement les groupes sociaux, suivant un système que l'art politique saura déterminer pour chaque pays.* » Voir **Duguit (L.)**, *Manuel de droit constitutionnel, op.cit.*, pp. 169 et 170.

³³⁸ Lorsque le Burkina Faso pratiquait le bicamérisme, la représentation socioprofessionnelle était privilégiée, sur les 178 représentants, 118 représentaient les différents groupes d'intérêts : 60 représentants pour les associations féminines, les districts ruraux, les forces militaires, les syndicats, les citoyens résidant à l'étranger, la communauté traditionnelle, à raison de 10 par catégorie ; 20 représentants pour les associations sportives, d'artistes, de la jeunesse, des droits de l'homme, du secteur informel, à raison de 4 par catégories ; 6 représentants pour les communautés protestantes et catholique, 4 représentants désignés par le président de la République ; 14 autres catégories ont enfin chacune 2 représentants. Dans le monde arabe, au Maroc, 2/5^{ème} des 270 Conseillers (108) sont élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles (industrie, agriculture, artisanat, commerce, services, pêches maritimes) et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé de représentants des salariés. Voir **Pierré- Caps (S.)**, « Deuxième chambre et représentation », *Les secondes chambres parlementaires, op.cit.*, pp. 397-398.

³³⁹ Loi organique n° 2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat du Sénégal.

§1. La représentation des intérêts sociaux

Pour Jean Philippe Parrot, trois grands courants de pensée ont fait évoluer le concept de représentation des intérêts professionnels et économiques. Premièrement, le courant corporatiste³⁴⁰, ensuite le courant syndicaliste³⁴¹ et enfin le courant technocratique³⁴². Et pour la Professeur Dominique Chagnollaud, avec cette représentation, « *l'électeur est donc doublement représenté ; en tant que citoyen et en tant que membre d'une communauté à caractère professionnel, syndical, socio-économique*³⁴³. » Cette représentation prend en compte alors la défense des intérêts des catégories socio-économiques (A) et la défense des catégories socioprofessionnelles (B)

A. LA DEFENSE DES INTERETS SOCIO-ECONOMIQUES

Il faut rappeler que cette représentation prônée par le général De Gaulle en France figurait déjà dans l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. Ainsi, le constituant français n'a-t-il pas attendu le Comte de Saint-Simon et sa célèbre Parabole, de 1819, pour noter l'importance des données socio-économiques dans l'organisation de la société. Ainsi, rien n'interdisait de réfléchir à l'introduction, dans l'édifice politique, à côté de délégués de la population, d'une représentation particulière du monde économique et social³⁴⁴. Cette idée ayant été reprise par Saint-Simon, elle ne cessera de cheminer sous des acceptions diverses mais

³⁴⁰ « Le maintien du vote par ordre et le refus du vote par tête attestent la permanence du régime de représentation professionnelle des intérêts de classe et l'hostilité du pouvoir royal aux conceptions individualistes du droit de représentation », Voir **Parrot (J. P.)**, *La représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, Paris, PUF, 1974, p. 12.

³⁴¹ Ce courant « a évolué dans deux directions, l'une révolutionnaire, l'autre réformiste, la première, celle du syndicalisme intégral et scissionniste de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème} siècle, dont l'objectif était là encore la disparition de l'Etat en place, la seconde s'identifiant avec le syndicalisme modéré et réformiste, qui avait pour principal objectif la réforme de l'Etat parlementaire de la III^{ème} République. » Voir **Parrot (J. P.)**, *op.cit.*, p. 6.

³⁴² « *L'individu n'était pas l'unité abstraite des révolutionnaires ; c'était un être réel dont l'existence était liée à celle de sa famille, de sa communauté, province, profession. En brisant ses cadres corporatifs naturels on a coupé l'individu de son lien social et on l'a noyé dans la masse inorganique de la société égalitaire. Isolés, bêtes et impuissants, les individus ne trouveront leurs véritables fonctions que dans une société corporatiste hiérarchisée.* » Voir **Parrot (J. P.)**, *op.cit.*, p. 38.

³⁴³ **Chagnollaud (D.)**, *Droit constitutionnel contemporain*, *op.cit.*, p. 134.

³⁴⁴ **Chevalier (F.)**, *Le sénateur français 1875-1995*, *op.cit.*, p. 107.

républicaines³⁴⁵. Toujours au XIX^{ème} siècle, les penseurs aussi divers que Karl Marx ou Saint-Simon estimaient que dans les nations modernes, seules comptent réellement les forces économiques. Un courant se développa alors au début du XX^{ème} siècle en faveur de la représentation de ces forces au sein du Parlement³⁴⁶. Certains auteurs, tel Charles Benoist allèrent même jusqu'à émettre le vœu que le Parlement soit entièrement élu par les organisations professionnelles et syndicales³⁴⁷. On retrouve les mêmes préoccupations chez le professeur Léon Duguit, pour qui la chambre élue au suffrage universel direct devait représenter les individus, l'autre devait représenter « *les groupes sociaux que lie la communauté des intérêts.* »³⁴⁸ Cette idée a profondément inspiré les réflexions constitutionnelles du politicien socialiste Léon Blum³⁴⁹. Mais, l'échec du référendum du 27 avril 1969 en France a sans doute marqué la fin du cheminement de cette représentation³⁵⁰. Mentionnons également que cette représentation spécifique a été beaucoup critiquée

³⁴⁵ **Alliès (P.)**, « Le Sénat, Chambre anachronique », *op.cit.*, p. 2.

³⁴⁶ Pour Laurent Trivelli, « *Devant les difficultés théoriques et pratiques occasionnées par les secondes chambres traditionnelles, des recherches ont été dirigées vers la représentation des forces économiques, dans laquelle certains voient les chances d'une nouvelle génération de chambres hautes. L'idée est séduisante de substituer aux représentants politiques ceux des forces productrices du pays, jusqu'ici moins portées à partager les responsabilités du pouvoir qu'à faire pression plus ou moins discrètement sur les autorités* ». Voir, **Trivelli (L.)**, *op.cit.*, p. 119.

³⁴⁷ **Chantebout (B.)**, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 252.

³⁴⁸ **Duguit (L.)**, « L'élection des sénateurs », *Revue Politique et Parlementaire*, 1895, p. 463.

³⁴⁹ **Blum (L.)**, *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Paris, Ed. Grasset, 1918, 268 p.

³⁵⁰ **Alliès (P.)**, « Le Sénat, Chambre anachronique », *op.cit.*, p. 3 ; En 1969, le général De Gaulle propose de modifier profondément l'institution sénatoriale, de la fusionner avec le Conseil économique et social et de lui retirer une grande partie de ses attributions législatives, Voir, **Maus (D.)**, « Libres propos sur le Sénat », *op.cit.*, p. 93 ; Voir également **Bergères (M.-C.) et Linotte (D.)**, cité par **Hesseling (G.)**, *op.cit.*, p. 2 ; **Valence (D.)**, « Le Sénat au cœur du quartier latin », L'Harmattan, 2008, n° 9, p. 108 ; Voir aussi, **Paul Smith**, « Le Sénat de la Cinquième République : évolution d'une chambre de contestation », *op.cit.*, p. 103 ; La nouvelle rédaction de l'art. 24 de la constitution française de 1958 proposé au référendum est la suivante : « *Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct. Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales et des activités économiques, sociales et culturelles. Les français établis hors de France sont représentés au Sénat.* », **Baguenard (J.)**, *Le Sénat*, *op.cit.*, p. 108 ; Ainsi, aucune place n'est laissée à l'élection des représentants des catégories socioprofessionnels, Voir, **Chevalier (F.)**, *Le sénateur français 1875-1995*, *op.cit.*, p. 126 ; Il faut également préciser que l'apparition au sein d'une chambre parlementaire de membres désignés, représentant les activités économiques, sociales et culturelles, posait en 1969 trois séries de problèmes relatives au cadre de la représentation, au procédé même de la désignation, à la cohabitation entre sénateurs territoriaux et socio-professionnels, Voir, **Mastias (J.)**, *Le Sénat de la Vème République : réforme et renouveau*, *op.cit.*, p. 327.

par rapport au choix des intérêts à représenter puisqu'il existe plusieurs variétés dues aux modalités de désignation des membres³⁵¹.

Aujourd'hui on parle encore de cette représentation en France, on peut seulement retenir la position des professeurs Pierre Pactet et Ferdinand Mélin Soucramanien qui pensent que, cette approche particulière de la représentation « *consacre officiellement l'influence, généralement occulte, des détenteurs du pouvoir économique et des syndicats. Souvent aussi elle avantage la capitale où les intérêts économiques sont concentrés.* »³⁵² On retrouve cette idée dans d'autres pays européens non francophones notamment en Slovénie même si on pense qu'elle n'est pas florissante³⁵³.

Dans ce pays, l'article 96 de la Constitution du 23 décembre 1991 dispose : « *le Conseil national est une représentation de porteurs d'intérêts socio-économiques, professionnels et locaux.* » Sur cette base, il comprend 40 membres élus au scrutin indirect : 4 représentants des employeurs, 4 des employés, 4 des paysans, artisans et professions libérales, 6 représentants des secteurs d'activités non économiques (santé, science, instruction et sécurité sociale) et enfin, 22 représentants des intérêts locaux³⁵⁴.

On remarque également cette représentation en Afrique dans le monde arabe avec l'article 38 al.1 de la Constitution du Royaume du Maroc du 13 septembre 1996 qui dispose : « *La Chambre des Conseillers comprend dans la proportion des 3/5 des membres élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales et dans une proportion des 2/5 des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des chambres professionnelles et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés.* »

³⁵¹ Le général De Gaulle avait proposé à l'époque une nomination de ces membres, Voir **Ferreti (R.)**, « Le bicamérisme de la V^{ème} République », *op.cit.*, p. 3.

³⁵² Pour les professeurs, il ne s'agit plus d'un véritable bicamérisme mais d'un Conseil qui ne donne que des avis, Voir, **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *op.cit.*, p. 114. Déjà, Esmein pense que la représentation professionnelle présenterait de graves dangers, parce qu'elle amènerait la prédominance des intérêts particuliers sur l'intérêt général : « *Ce serait, dit-il, favoriser la lutte des intérêts et des forces, qui par eux-mêmes subissent déjà si difficilement le joug de la raison.* », Voir, **Duguit (L.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 184.

³⁵³ **Mossler (G.)**, *Problématique constitutionnelle du bicamérisme en Europe*, Thèse, Nancy, Université de Nancy 2, 2007, p. 57.

³⁵⁴ **Pierré-Caps (S.)**, « Deuxième chambre et représentation », *op.cit.*, p. 397.

On peut alors dire que, avec ce type de représentation, les rapports de force sont entre les détenteurs du capital et les détenteurs de la force du travail. Le bicamérisme a donc à nouveau pour fonction de canaliser les antagonismes en offrant une représentation institutionnelle à ces acteurs afin qu'ils s'expriment de manière certes concurrente, mais néanmoins complémentaire au sein d'une même institution.³⁵⁵

Cette forme de représentation avait existé en Afrique noire francophone, notamment au Burkina Faso.³⁵⁶ Elle permettait aux représentants des couches socio-économiques de siéger au Parlement au sein de la deuxième chambre et de défendre ainsi leurs intérêts.

Aujourd'hui, on ne remarque plus formellement cette participation en Afrique noire francophone, mais le Sénégal peut aller sur cette piste comme on l'avait déjà exposé et puisque selon la loi organique sénégalaise relative au Sénat, l'article LO. 188-1 dispose que « *le nombre de sénateurs est fixé à cent ainsi répartis : - trente cinq sénateurs élus dans les départements ; - soixante cinq sénateurs nommés par le président de la République parmi lesquels quatre représentent les Sénégalais de l'étranger.* » On pouvait retrouver cette représentation spécifique dans la nomination présidentielle, puisqu'il a le pouvoir discrétionnaire de choisir jusqu'à soixante cinq et seulement quatre représentent les Sénégalais de l'étranger³⁵⁷. Ainsi, lorsque le ministre porte-parole du Gouvernement, Me El Hadj Amadou Sall avait présenté la liste des sénateurs nommés par le président Me Abdoulaye Wade après les élections

³⁵⁵ **Mossler (G.)**, *op.cit.*, p. 52.

³⁵⁶ Ainsi, au Burkina Faso, c'est dans le cadre des assises nationales de décembre 1990 que les dirigeants du Front populaire qui acceptaient une certaine alternance, ont imposé l'installation d'une Chambre des représentants à côté de l'Assemblée des députés du peuple. Voir **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », *op.cit.*, p. 29.

³⁵⁷ Il faut rappeler qu'avant l'instauration du Sénat sous la présidence de Me Abdoulaye Wade, il y avait le Conseil de la République qui est une chambre consultative sans pouvoir de décision, présentée comme une synthèse du Sénat et du Conseil Economique et Social et ayant pour mission d'être le « *le conseiller privilégié du président de la République, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.* » Il 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. 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 et il fut supprimé en 2008, Voir, **Hesseling (G.)**, « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ? », *op.cit.*, p. 16.

sénatoriales de 2007, il avait précisé que ce dernier « (...) a voulu que cette liste respecte un certain nombre d'équilibres qui sont le fondement d'une nation riche dans sa diversité. (...) toutes les régions ont été représentées ; plusieurs professions choisies (...) »³⁵⁸. » Ce pouvoir de nomination laissé entre les mains du président de la République du Sénégal lui donne alors une grande ouverture.³⁵⁹ On ne retrouve pas la représentation socio-économique même de manière indirecte dans les autres pays comme le Gabon, le Burundi.

Mais, cette désignation est très contestable comme on l'avait déjà souligné. Ces représentants désignés manquent de légitimité.

Il faut cependant revoir la représentation des catégories socioéconomiques en Afrique. L'idéal serait une désignation par les pairs et non une nomination du président de la République. Lorsque ces représentants seront désignés par les pairs, il n'y aura plus déficit de légitimité puisqu'à la fin de leur mandat ils seront comptables devant ceux qui les avaient désignés. La reconduction du mandat prendra en compte la défense des intérêts socio-économiques devant la seconde chambre du Parlement au cours du mandat écoulé. Et pour le choix des intérêts qui doivent être représentés, on peut par consensus choisir les différentes catégories qui seront représentées au sein de cette assemblée qui peut également prendre en compte les intérêts socioprofessionnels.

³⁵⁸ Quotidien sénégalais Le Soleil sur le site www.lesoleil.sn, Le président de la République choisit 65 sénateurs : entre approche Genre et représentativité publique.

³⁵⁹ Il faut rappeler que pour le professeur Babacar Gueye la nouvelle constitution sénégalaise reflet des engagements du président Abdoulaye Wade et approuvée par référendum du 7 janvier 2001, a donc répondu sur ce point aux attentes de l'opinion publique en prévoyant une chambre unique. Mais pour Cabanis (A.) et Martin (M. L.), cette disparition de la seconde assemblée a laissé un vide que le chef d'Etat a constaté. En juin 2002, il dépose auprès de l'Assemblée nationale un projet de loi constitutionnelle portant création d'un Haut conseil de la République, qui aura un rôle consultatif, avec une autorité liée au fait qu'il devait représenter les forces vives de la nation, c'est-à-dire non seulement tous ceux qui participent au développement économique (paysans, pêcheurs, éleveurs, chef d'entreprise, ouvrier, etc.) mais également des délégués des structures associatives (groupements de femmes, de jeunes, ONG, représentants des artistes du secteur informel et des élus locaux). [Voir **André Cabanis et Michel Louis Martin**, « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », *op.cit.*, p. 35]. Si ce projet qui n'a pas été sanctionné ni par l'Assemblée nationale, ni par le Conseil constitutionnel n'a pas été promu par le chef de l'Etat, on peut alors dire que c'est le même projet qu'il a ramené sous une autre forme avec la réforme instituant le Sénat en 2007, c'est pour cela que le nombre de sénateurs que le président devait nommer est assez important.

B. LA DEFENSE DES INTERETS SOCIO-PROFESSIONNELS

Dans les sociétés contemporaines, les modalités d'insertion dans la division du travail, et notamment la question du statut du travail (salarié et non salarié), constituent un déterminant important de la structuration du champ social et politique. C'est pour cela que certaines secondes chambres prennent en compte cette variable dans leur composition. Cette représentation n'est pas loin de la représentation de la catégorie socio-économique. C'est pour cela que le Doyen Léon Duguit pense que « (...) c'est une tendance à la formation, dans l'intérieur d'une même société nationale, de classes organisées, de groupements forts et cohérents, ayant une structure juridique définie et réunissant les individus exerçant la même profession, ou exactement et suivant une formule plus générale, les individus accomplissant une besogne de même ordre dans la société nationale. Du moment que de pareils groupements tendent à se constituer et former ainsi des éléments composant la nation, ils tendent aussi à acquérir une représentation politique (...). Je crois que le moment n'est pas éloigné où, dans beaucoup de pays et en France notamment, des deux chambres composant le Parlement, l'une sera élue au suffrage direct et universel, avec représentation proportionnelle des partis politiques, et l'autre aussi au suffrage direct et universel, avec représentation des groupes professionnels. »³⁶⁰

Cette idée sera défendue également par Pierre Mendès-France en 1962 en ces termes : « La seconde assemblée sera conçue de manière à représenter les groupes sociaux et les intérêts professionnels, forces nouvelles auxquelles l'Etat doit reconnaître un rôle et qui doivent participer à son fonctionnement.³⁶¹ » Cette représentation a été sévèrement critiquée par la doctrine française notamment pour le professeur Bernard Chantebout, pour qui « Accepter la parité de représentation entre les employeurs et les salariés c'était remettre en cause l'égalité juridique des citoyens ; donner à chaque organisation professionnelle un poids électoral proportionnel au nombre de ses membres revenait à remettre entièrement le pouvoir politique entre les mains des syndicats ouvriers³⁶². » C'est pour cela que Anne et

³⁶⁰ **Duguit (L.)**, *Souveraineté et liberté*, Leçons faites à l'Université Columbia (New-York), 1920-1921, Paris, Editions La Mémoire du droit, 2002, pp. 180-181 et pp. 197-198.

³⁶¹ **Mendès- France (P.)**, *Pour une République moderne (1955-1962)*, Paris, Gallimard, 1987, p. 93.

³⁶² **Chantebout (B.)**, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 252.

Pierre Rouan et écrivaient justement à ce propos « *en clair, de Gaulle voudrait que la France réquisitionne, contre leur gré, les syndicalistes afin que ceux-ci installés de force au Sénat aident à imposer la participation dans l'entreprise... contre le gré du patronat.*³⁶³ » Pour le Professeur Patrice Gélard, « *Il est logique que ce soit la seconde chambre qui assure ces représentations spécifiques et non la première car il y aurait alors déformation du suffrage universel direct sur lequel repose la légitimité démographique de celle-ci*³⁶⁴ ».

Le problème soulevé par l'existence de telles représentations est toujours l'éternelle question de la représentativité ou de la légitimité³⁶⁵. Certains pays européens non francophones l'ont tout de même adopté. C'est le cas de la République d'Irlande qui a un Sénat dont le mode de désignation est très complexe même si aujourd'hui, on pense à la réforme de sa composition : 49 de ses membres sont élus au scrutin indirect à deux degrés par un collège électoral composé d'élus locaux. Ils représentent des activités socioprofessionnelles, ce qui explique que les organismes socio-professionnels interviennent dans la présentation des candidatures : « *la représentation des citoyens passe à la fois par les deux structures de la collectivité nationale : les structures professionnelles et les collectivités territoriales, sans que l'une et l'autre fassent l'objet d'une représentation séparée*³⁶⁶ ». A partir de là, deux listes distinctes de candidats sont présentées pour chacune des cinq catégories socio-professionnelles énumérées par la constitution³⁶⁷.

S'il y a aujourd'hui une certaine hésitation sur le continent européen en général pour ce type de représentation, elle ne se rencontre pas formellement dans les Etats d'Afrique noire d'expression française comme le Burundi, le Gabon et le Sénégal. Il faut cependant soulever qu'elle peut beaucoup intéresser le continent africain, où on

³⁶³ **Rouan (A.) et Rouan (P.)**, *Les trois derniers chagrins du Général de Gaulle*, Paris, Grasset, 1980, p. 338.

³⁶⁴ **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie », *op.cit.*, p. 145.

³⁶⁵ Pour le Professeur Patrice Gélard, l'une des causes de l'échec de la réforme du sénat français en 1969 était l'absence de légitimité ou de représentativité des élus socioprofessionnels face aux élus des départements issus du suffrage universel même indirect. Voir **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie », *op.cit.*, p. 15.

³⁶⁶ **Mastias (J.) et Grangé (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, *op.cit.*, p. 297.

³⁶⁷ On retrouve l'agriculture et la pêche, les salariés, le commerce et l'industrie, l'administration et enfin la culture et l'éducation.

retrouve chaque fois les représentants de la société civile³⁶⁸ au niveau de la vie politique de ces Etats.³⁶⁹ Il faut quand même préciser que cette notion de société civile est trop peu exploitée en France parce que l' « *espace sociétal* » est largement occupé par l'Etat³⁷⁰. Et comme la société civile est très active en Afrique, on pourra faire un clin d'œil à leurs représentants. Et ces derniers peuvent défendre leurs intérêts au niveau de la seconde chambre du Parlement.

C'est peut-être dans cet ordre d'idée que le président sénégalais a fait appel à la société civile³⁷¹ lorsqu'il avait désigné les soixante cinq sénateurs qui devaient compléter les représentants des collectivités locales, mais ces représentants sont frappés par « *un péché originel* » qui est la désignation par le président de la République. Il faudra alors que ces représentants soient désignés par leurs pairs pour avoir une certaine légitimité. Il faut préciser que la représentation sociale en général n'est pas loin de la représentation des différentes communautés du pays donné.

§ 2. La représentation des intérêts communautaires

Dans certaines sociétés, les diverses communautés jouent des rôles très importants qu'il ne faut en aucun cas négliger. Ainsi, on a remarqué que l'Assemblée élue au suffrage universel ne paraît pas capable de représenter la société dans toute sa diversité et dans ses traditions³⁷². C'est pour cela que certains Sénats ont fait recours à la représentation des communautés religieuses (A) et à la représentation des communautés traditionnelles (B).

³⁶⁸ La société civile selon Jean-Louis Quermonne est « *l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'Etat* », **Quermonne (J.- L.)**, *Les régimes politiques occidentaux*, *op.cit.*, p. 199.

³⁶⁹ Il n'en reste pas moins vrai que, même en France, la société civile forme une structure en relation permanente avec les forces politiques.

³⁷⁰ **Quermonne (J.-L.)**, *Les régimes politiques occidentaux*, *op.cit.*, p. 199.

³⁷¹ Selon les propos du ministre porte-parole du Gouvernement sénégalais, Me El Hadj Amadou Sall, voir www.lesoleil.sn, Le président de la République choisit 65 sénateurs : entre approche genre et représentativité publique.

³⁷² **Cabanis (A) et Martin (M.-L.)**, « Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone », *op.cit.*, p. 102.

A. LA DEFENSE DES INTERETS DES COMMUNAUTES RELIGIEUSES

Pour l'ancien secrétaire des Nations Unies Kofi Annan : « *la seconde chambre apparaît alors comme l'institution idoine de regroupement de ces spécificités et intérêts territoriaux. Il peut en aller de même en prenant en compte d'autres réalités sociales*³⁷³. » La prise en compte des réalités sociales a permis à certains pays de faire appel à la communauté religieuse surtout en Afrique pour avoir une représentation au niveau de la seconde chambre du Parlement. On peut rapprocher cette représentation de la Chambre des Lords en Grande Bretagne dans laquelle à côté des Pairs héréditaires et des Pairs nommés à vie on a les Pairs judiciaires et les Pairs spirituels, archevêques et évêques. Ce type de représentation n'existe pas en France, ni dans les Etats d'Afrique noire francophone comme le Sénégal, le Gabon, le Congo. Mais elle avait existé au Burkina Faso lorsque le pays pratiquait le bicamérisme avec 6 représentants pour les communautés protestante et catholique. Tel qu'on l'avait soulevé avant³⁷⁴, la loi n° 2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat du Sénégal a permis au président de la République de faire appel à cette catégorie particulière de représentants³⁷⁵.

Il faut toutefois préciser que la représentation de la communauté religieuse est quelque peu contraire au principe de la laïcité³⁷⁶ qu'on retrouve aujourd'hui au niveau de toutes les Constitutions. On le remarque au niveau de la Constitution française de 1958 en son article premier, de la Constitution togolaise de 1992 en son article premier, de la Constitution du Burkina Faso de 1997 en son article 31, de la Constitution du Burundi de 2005 en son article premier, de la Constitution malienne de 1992 en son article 25, de la Constitution sénégalaise de 2001 en son article

³⁷³ **Annan (K.)**, « Savoir écouter les minorités », Le Figaro, 4 décembre 2000.

³⁷⁴ *Supra*, p. 96.

³⁷⁵ Selon toujours les propos du ministre porte-parole du gouvernement sénégalais, Me El Hadj Amadou Sall, voir www.lesoleil.sn, Le président de la République choisit 65 sénateurs : entre approche genre et représentativité publique.

³⁷⁶ La laïcité est le principe selon lequel une collectivité publique ne professe pas d'opinion religieuse. En tant que principe de séparation du religieux et du politique, elle est une condition de la liberté politique. Si, au nom de la laïcité, l'Etat ne reconnaît pas les religions, au sens d'une reconnaissance officielle, elle les connaît cependant : la laïcité n'exclut pas la liberté religieuse, ni ne la combat, elle l'admet, ainsi que son corollaire, la liberté de conscience, au titre des droits de l'Homme. Voir, **De Villiers (M) et Le Divellec (A.)**, *Dictionnaire constitutionnel, op.cit.*, pp. 207-208.

premier, de la Constitution gabonaise de 1991 en son article deuxième, de la Constitution congolaise de 2002 en son article premier, etc. Pour le professeur Jean Paul Jacqué : « *l'affirmation de la laïcité signifie que la République respecte la liberté de conscience des citoyens et n'exerce aucune discrimination entre eux sur la base de la religion. Il ne s'agit donc pas de combattre les religions, mais d'observer un comportement neutre à leur égard*³⁷⁷ ». Les conséquences sont que « *la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte*³⁷⁸ » et que l'Etat ne doit ni reconnaître, ni privilégier aucune religion.

On a remarqué en Afrique surtout avec l'avènement du renouveau démocratique une prolifération et même un développement exponentiel des religions, parce que les nouvelles constitutions ont accepté la liberté religieuse. Avec l'affirmation du principe de laïcité, on peut alors se demander quel type d'église ou de confession religieuse sera représenté au niveau de la seconde chambre du Parlement³⁷⁹. Il faut alors éviter la représentation des communautés religieuses au niveau des Etats.

En outre, l'une des justifications de la représentation des communautés religieuses à la seconde chambre du Parlement est la défense de leurs intérêts. On peut alors se demander quels intérêts ces communautés veulent vraiment défendre au niveau de la seconde chambre ? Si on fait un rapprochement avec les pays qui ont accepté la représentation des communautés religieuses comme le Népal par exemple, c'est les minorités qui sont plutôt représentées en vue de la défense de leurs intérêts. En Afrique, si on veut faire appel à des minorités religieuses, comment se fera la répartition des sièges, et quelles minorités faut-il choisir puisqu'elles sont très nombreuses et très différentes ?

On peut alors dire que la représentation des communautés religieuses n'est pas la bienvenue en France et même en Afrique dans les Etats d'expression française.

³⁷⁷ **Jacqué (J.P.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 150.

³⁷⁸ La loi française de 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

³⁷⁹ Quelles sont alors les religions qui seront privilégiées ? Lorsque le Burkina Faso pratiquait le bicamérisme pourquoi seulement les communautés protestante et catholique étaient visées ? Et les autres confessions religieuses ? Pourquoi une telle discrimination ? Et même si on accepte la représentation des communautés religieuses, toutes les confessions religieuses trouveront-elles de sièges à la seconde chambre ? Quel nombre de sièges faut-il leur attribuer ?

C'est pour cela que certains pays ont fait appel à la représentation des communautés traditionnelles au niveau de la seconde chambre.

B. LA DEFENSE DES INTERETS DES COMMUNAUTES TRADITIONNELLES

Le mot "tradition" vient du latin "traditio" qui désigne autant ce qui est transmis que l'acte même de le transmettre. Du coup, il faut préciser qu'il n'y a pas eu de débat sur la représentation de la tradition en France. Mais en Afrique, on remarque l'influence de la tradition sur la scène politique.

La tradition joue un très grand rôle en Afrique, pas seulement en Afrique noire même dans le monde arabe. Et le professeur Stéphane Pierré-Caps se demandait si la tradition est représentable³⁸⁰. Pour le Doyen Patrice Gélard, « *c'est cela qui est un élément inquiétant, c'est de voir se multiplier des formules pas toujours représentatives et où la préoccupation essentielle est de maintenir la tradition*³⁸¹. » On peut se demander si c'est le cas en Afrique aussi.

En effet, le philosophe camerounais Fabien Eboussi Boulaga, a défini la tradition comme « *un être-ensemble et un avoir-en-commun qui appellent à une destinée commune par un agir-ensemble*³⁸². » Et il faut rappeler que la tradition en Afrique est intimement liée à la chefferie. Les élites traditionnelles, qu'il s'agisse des représentants de la coutume ou des chefs de tribus, ont en effet souvent été exclues du pouvoir au moment des indépendances, avec parfois pour conséquence une certaine difficulté des institutions administratives de l'Etat à fonctionner correctement, surtout au niveau local où ces élites traditionnelles sont encore influentes³⁸³. Et selon

³⁸⁰ **Pierré-Caps**, « Deuxième chambre et représentation », *op.cit.*, p. 399.

³⁸¹ **Gélard (P)**, intervention à la table-ronde : « le bicamérisme, une idée d'avenir ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 107, juillet-août 2000, p. 44.

³⁸² **Boulaga (F. E.)**, *La crise du Muntu. Authenticité africaine et philosophie*, Paris, Présence africaine, 1977, p. 145.

³⁸³ Pour André Cabanis et Michel-Louis Martin, Les contre-pouvoirs issus de modes de gouvernements anciens, de type « *chefferies* » et qui puisent un renouveau de légitimité dans leur capacité à surmonter les attaques dont ils avaient fait l'objet de la part des régimes

Charles Nach Mback « *la chefferie est d'abord une collectivité humaine établie sur une portion du territoire de l'Etat. Elle est ensuite le cadre d'exercice de ses compétences par une autorité justement dénommée Chef traditionnel. Ce dédoublement de la chefferie traditionnelle conduit à une interrogation : s'agit-il alors d'une collectivité locale, d'une circonscription administrative de l'Etat ou d'une catégorie particulière, sui generis, dans l'organisation administrative et territoriale de l'Etat ?* ³⁸⁴ » Avec les différentes législations sur la décentralisation dans les différents pays d'Afrique francophones étudiés³⁸⁵, on remarque que la chefferie traditionnelle est souvent sous l'autorité des collectivités locales et que le chef traditionnel est le détenteur des us et coutumes. Bien qu'ils soient souvent ignorés par les organismes de développement, les chefs traditionnels ont encore un pouvoir considérable dans de nombreux pays d'Afrique en dépit de l'ascension des Gouvernements élus, des bureaucraties et autres appareils de l'Etat postcolonial³⁸⁶. Il faut quand même préciser que la chefferie est bien organisée en Afrique puisqu'elle est bien structurée et bien hiérarchisée³⁸⁷ et dans les situations extrêmes où l'Etat se fait défaillant « *les populations ont souvent, pour survivre, redonné vie aux antiques structures traditionnelles*³⁸⁸. » Et il faut rappeler qu'ainsi il y a une étroite collaboration entre les chefs traditionnels et les pouvoirs publics.

Du coup, on doit penser à la représentation traditionnelle en Afrique, et le bicamérisme pourra alors se référer à des valeurs traditionnelles plus ou moins authentiques. Ainsi, le Burkina Faso avait adopté ce schéma au moment où il existait

autoritaires antérieurs, sont en quête d'une forme de reconnaissance au sein des institutions de l'Etat. Voir **Cabanis (A.) et Martin (M.-L.)**, « Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone », *op.cit.*, p. 102.

³⁸⁴ **Mback (C. N.)**, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *Africa Development*, Vol. XXV, n°3 et 4, 2000, pp. 77-78.

³⁸⁵ Burundi, Sénégal, Gabon.

³⁸⁶ Les Chefs traditionnels ont été diversement associés au pouvoir en Afrique au moment des indépendances. Le colonisateur choisissait de composer avec certains chefs de tribus et excluait d'autres. Les conséquences de cette exclusion commencent aujourd'hui à apparaître, avec des Etats menacés socialement et politiquement. Pour y remédier, nombre d'Etats africains considèrent comme utile la création des secondes chambres associant ces élites traditionnelles. Voir, **Endong (M. A.)**, « Le bicamérisme en Afrique : visions « *post-conflict* » et perspectives démocratiques », *op.cit.*, p. 15.

³⁸⁷ On fait recourt aux Chefs traditionnels pour les problèmes de terre, de justice traditionnelle, pour la réalisation de certains projets dans le domaine social, culturel, santé, etc.

³⁸⁸ **Borella (F.)**, « L'Etat en Afrique : crise des modèles et retour aux réalités », *in* Mélanges René Gendarmes, Metz, Ed. Serpenoise, 1996, p. 234.

la deuxième chambre dans ce pays et les représentants de la tradition avaient pour rôle de défendre la tradition au niveau de la chambre haute. L'avant-projet de la constitution camerounaise aussi avait retenu la représentation traditionnelle. Il s'agissait pour le Sénat de réunir en plus des représentants des collectivités locales, ceux des chefferies traditionnelles et des grandes catégories socio-économiques et culturelles de la nation³⁸⁹.

Ainsi, pour Stéphane Pierré-Caps, « *l'on pourrait, en effet, considérer que la notion moderne de la représentation politique est a priori incompatible avec la tradition. (...) De fait, en concédant une représentation politique à ceux qui sont les détenteurs de l'autorité traditionnelle, certains systèmes politiques actuels ne renient pas forcément la positivité de la constitution. Ils l'insèrent dans une continuité historique, même si cette concession concerne des situations très résiduelles*³⁹⁰ ». Certaines Constitutions africaines font ainsi une place souvent modeste au droit coutumier et aux chefferies traditionnelles qu'elles soumettent au droit moderne³⁹¹.

On retrouve alors cette représentation spécifique au Botswana avec une désignation 8 chefs traditionnels³⁹², au Lesotho avec 22 chefs traditionnels, au Zimbabwe où le nouveau Sénat de 2005 est censé représenter les provinces et les chefs traditionnels³⁹³. Au Sénégal, on peut retrouver les chefs traditionnels au niveau du Sénat, puisque, le chef de l'Etat a une marge de manœuvre illimitée dans le choix de ces représentants. Cette représentation ne se retrouve pas au Burundi et au Gabon.

³⁸⁹ **Mback (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux parlements africains », *op.cit.*, p. 125.

³⁹⁰ **Pierré-Caps (S.)**, « Deuxième chambre et représentation », *op.cit.*, pp. 399-400.

³⁹¹ Ainsi, la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 dispose en son art. 1^{er} « (2) *La République du Cameroun est un Etat décentralisé. Elle est une et indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle reconnaît et protège les valeurs traditionnelles conformes aux principes démocratiques, aux droits de l'homme et à la loi (...)* » et l'art. 57 « (2) *Le Conseil régional est l'organe délibérant de la région. Les conseillers régionaux dont le mandat est de cinq (5) ans sont :- les délégués de départements élus au suffrage universel indirect ;- les représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs.* » Voir le bloc de **Stéphane Bolle** sur le site : www.la-constitution-en-afrique.org.

³⁹² Au Botswana, la chambre des Chefs ne fait pas expressément partie du Parlement, il s'agit seulement d'un organe spécialisé et consultatif, mais sa saisine est obligatoire lorsqu'il s'agit d'un texte législatif touchant tout ce qui a trait à la coutume.

³⁹³ Il faut rappeler que la seconde chambre avait été supprimée dans ce pays en 1990 et est rétablie en 2005.

Mais alors, la question de la légitimité de ces représentants traditionnels revient encore « *sur le tapis* ». Ces représentants de la communauté traditionnelle auront quelle légitimité devant les élus des départements issus du suffrage universel même indirect ? Il faut que les représentants de la communauté traditionnelle soient désignés par leurs pairs. On sait qu'ils sont très nombreux, mais ils se constituent souvent en association, et c'est au sein même de ce regroupement qu'on choisira ceux qui doivent défendre la tradition au niveau de la chambre haute. Sans toutefois oublier que l'Afrique a ses spécificités qu'on doit prendre en compte au niveau de la seconde chambre.

CONCLUSION DU TITRE I

Malgré les diverses critiques à l'égard de la seconde chambre du Parlement liées à sa légitimité, elle assure tant bien que mal, la représentation des collectivités décentralisées. Que ce soit en France ou dans les pays d'Afrique francophone, la composition du corps électoral pose le problème de représentativité des collectivités décentralisées. Malgré les multiples réformes du Sénat, cette composition est très injuste. Afin d'assurer une meilleure désignation des représentants, il faudrait équilibrer le corps électoral en France et dans les pays africains d'expression française. Aussi, les réformes peuvent-elles atteindre certains intérêts qui ne sont pas pris en compte par le suffrage universel direct. Enfin, la désignation des sénateurs par le pouvoir exécutif doit être repensée afin d'en finir avec le monocentrisme présidentiel. Ces perspectives réformistes ne découragent pas certains analystes qui contestent toujours l'existence de la seconde chambre.

TITRE II.

UNE LEGITIMITE CONTESTEE

Plusieurs raisons peuvent guider la représentation au niveau de la seconde chambre du Parlement. Selon les termes du professeur patrice Gélard, « *Parfois on veut assurer la représentation de minorités ethniques, (...) parfois on veut favoriser les intérêts économiques ou les aptitudes intellectuelles. Dans certains cas, on veut récompenser les serviteurs de l'Etat les plus prestigieux ou les plus grandes gloires nationales. Il est logique que ce soit la seconde chambre qui assure ces représentations spécifiques (...) ³⁹⁴* ». Ainsi, la seconde chambre assure des représentations sans l'intervention du peuple souverain en faisant appel au pouvoir exécutif (**chapitre 1**), ce qui soulève la question de la représentativité de ces membres ; elle peut aussi l'assurer avec des procédés exempts d'objections (**chapitre 2**).

³⁹⁴ Gélard (P.), « A quoi peut don servir une seconde chambre en démocratie ? », *op.cit.*, p. 145.

CHAPITRE I.

UNE DESIGNATION INSTRUMENTALISEE

L'une des spécificités de la composition des secondes chambres en Afrique noire francophone est qu'une partie des représentants à la chambre haute est nommée par le président de la république. Ainsi pour le président de la République sénégalaise Me Abdoulaye Wade, « (...) à l'instar de nombreux pays démocratiques, le Sénat a une composition hétérogène comprenant certains membres élus au niveau des départements et d'autres nommés par le président de la République³⁹⁵. » Comme on le remarque, les représentants nommés viennent compléter ceux qui sont élus au suffrage universel indirect et qui représentent les collectivités locales³⁹⁶. On distingue alors deux cas de figures qui se présentent, soit les représentants nommés sont plus nombreux que les représentants des collectivités locales³⁹⁷, soit ils sont en nombre inférieur à celui des représentants des collectivités locales³⁹⁸. Dans les deux cas, il y a une partie des représentants de la seconde chambre qui échappe à l'élection, même si le mode de suffrage des représentants des collectivités locales est indirect et fait toujours objet de violentes critiques comme on l'avait déjà soulevé. La désignation par le président de la République étant une nomination politique (Section 1), on pourra s'interroger sur les incidences de ce mode de désignation (Section 2).

SECTION II. UNE NOMINATION POLITIQUE

On remarque une autre désignation des représentants de la seconde chambre qui exclut la participation même indirecte du peuple, c'est la nomination par le pouvoir exécutif notamment sur le continent africain alors que la tendance est à l'abolition de

³⁹⁵ Exposé des motifs de la loi organique n° 2007-23 du 22 mai 2007 relative au Sénat du Sénégal.

³⁹⁶ Pour Charles Nach Mback, On combine un mode de désignation au suffrage universel indirect avec un pouvoir de nomination généralement reconnu au président de la République, Voir **Mback (C. M.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux parlements africains », *op.cit.*, pp. 118-119 ; Voir également, **Somali (K.)**, « Utilité et légitimité des secondes chambres dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique », *op.cit.*, pp. 798-799 ; En Afrique noire francophone, il n'y a pas encore de seconde chambre où tous les membres sont nommés par le chef de l'exécutif.

³⁹⁷ C'est le cas du Sénégal.

³⁹⁸ C'est le cas du Togo où selon l'art.52 de la Constitution de 1992, le président de la République nomme un tiers (1/3) des sénateurs (...); c'est également le cas de la Constitution camerounaise de 1996 qui dispose en son art. 20 : « (...) (2) Chaque région est représentée au Sénat par dix (10) sénateurs dont sept (7) sont élus au suffrage universel indirect sur la base régionale et trois (3) nommés par le président de la République » ; Et même au Rwanda, selon l'art. 82 de la Constitution de 2003, le président de la République nomme 8 sur 26.

pareils modes de désignations. Cette désignation des représentants de la seconde chambre du Parlement par le chef de l'exécutif est une nomination d'opportunité (§1) et des fois même une nomination stratégique (§2).

§ 1. Une nomination d'opportunité

Le bicamérisme en Afrique offre plus de possibilités et de places à redistribuer aux différents acteurs. Cette redistribution ne prend pas en compte non seulement le parti ou la coalition de partis au pouvoir mais également d'autres partis ou personnalités politiques qui cherchent en vain des portes de sortie avantageuse de la scène politique. Ainsi, la désignation des membres de la seconde chambre est comme une récompense du chef de l'Etat (A) et la seconde chambre devient pour ces derniers une « *maison de retraite cinq étoiles* » (B).

A. UNE RECOMPENSE DU CHEF DE L'ÉTAT

En Occident, on remarque également la nomination des sénateurs par le pouvoir exécutif. Ainsi au Canada, c'est le Gouverneur général du Canada qui détient le pouvoir de nommer les sénateurs. Toutefois, par convention, il n'effectue ces nominations que sur le seul conseil du Premier ministre. Celui-ci choisit généralement des membres de son propre parti pour être nommés au Sénat, mais il arrive qu'il nomme des indépendants ou des membres d'un parti de l'opposition. Le Sénat compte de nombreux ex-ministres et anciens politiciens fédéraux ou provinciaux, mais aussi d'autres Canadiens ayant fait une différence dans leur milieu. Ils sont au total 105 membres et sont tous nommés par le Gouverneur général³⁹⁹.

En Europe et plus précisément en Grande Bretagne, la seconde chambre appelée Chambre des lords est une survivance de l'aristocratie. Elle est composée de Pairs héréditaires (environ 800) et de Pairs nommés à vie (environ 350). Les Pairs sont nommés par le monarque, mais le choix est effectué par le Premier ministre. On ne nomme plus qu'exceptionnellement des Pairs héréditaires. A ces Pairs viennent

³⁹⁹ Voir, www.parl.gc.ca.

s'ajouter les Pairs judiciaires qui exercent, au sein de la Chambre des lords, la fonction de juridiction suprême et les Pairs spirituels, archevêques et évêques⁴⁰⁰.

Cette représentation spécifique existe également en Italie où le président de la République peut nommer, à vie, cinq sénateurs⁴⁰¹ et aussi en Jordanie où les membres de la seconde chambre sont nommés en totalité⁴⁰². Ainsi, la désignation de ces représentants dans ces différents pays pose le problème de la légitimité de ses sénateurs. Ce mode de recrutement n'existe pas en France. On remarque ce mode de désignation en Afrique noire francophone mais les sénateurs sont nommés en partie et non en totalité.

Effectivement, les représentants de la seconde chambre sont désignés directement par le chef de l'Etat dans certains Etats africains comme le Sénégal. Ainsi, pour le Professeur Gerti Hesseling « *il ressort d'entretiens que j'ai eus en mars 2002 avec d'anciens sénateurs que le président (Abdou Diouf), 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 élections pour leur dire : Attends le Sénat !)* »⁴⁰³ Le professeur Maurice Kamto avait alors raison, parce que pour lui, la seconde chambre n'est qu' « *une officine pour les bonnes œuvres du président de la République (il y nomme des gens pour services rendus)* »⁴⁰⁴. Comme on le constate, le Sénat devient un refuge pour les déçus du suffrage universel direct et des anciens ministres⁴⁰⁵. Il permet de fournir de nouveaux emplois bien rémunérés aux cadres des partis au

⁴⁰⁰ **Jacqué (J.P.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 99.

⁴⁰¹ Art. 59 al. 2 de la Constitution italienne qui dispose : « *Le président de la République peut nommer sénateurs à vie cinq citoyens qui ont illustré la Patrie par de très hauts mérites dans les domaines social, scientifique, artistique et littéraire.* »

⁴⁰² Voir, « *Le bicamérisme en Afrique et dans le monde arabe* », sur www.google.fr.

⁴⁰³ **Hesseling (G.)**, « *Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ?* », Sur www.google.fr.

⁴⁰⁴ **Kamto (M.)**, « *La dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant* », *Revue Juridique Africaine*, n° 1, 2,3, 1995, p. 43.

⁴⁰⁵ Par exemple en France tant bien même qu'ils ne sont pas nommés, on retrouve Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Jean-Pierre Raffarin ou Gérard Longuet au Sénat. Battus aux législatives de 2002 toujours en France, les sénateurs suivants se sont fait élire en septembre 2004 : Catherine Tasca, Dominique Voynet, Robert Hue, Charles Pasqua, Jean-Jacques Jégou, Voir, **D'Istria (R. C.) et Stefanovitch**, *Le Sénat, Enquête sur les super privilégiés de la République*, op.cit, pp. 32-33.

pouvoir qui ont perdu leur siège de député. Le Professeur Fidèle Mengué Me Engouang pense qu'il favorise « *le retour aux affaires, grâce à leur entrée au Sénat, des anciens compagnons de l'actuel chef de l'Etat que l'avènement de la démocratie a inopinément écartés du pouvoir et même de la scène politique*⁴⁰⁶ ». Il suffit d'être membre du parti du président de la République ou d'être proche de lui pour espérer une place à la seconde chambre du Parlement.⁴⁰⁷ La seconde chambre permet alors le retour en force de tous ceux qui ne peuvent plus trouver de place au gouvernement et ne comptent même plus trouver de place dans les autres institutions de la République ; ainsi, il devient un simple lieu de promotion sociale où on rencontre les anciens Premiers ministres, les anciens ministres, les anciens ambassadeurs, les anciens directeurs des sociétés d'Etat, bref les anciens « *barons* » comme on les appelle dont le rôle politique était devenu plus une charge qu'une garantie d'efficacité et de poids politiques.

Télesphore Ondo n'est pas d'avis contraire. Pour lui, « *dans un pays où l'accès aux appareils de l'Etat constitue un moyen privilégié sinon exclusif d'accumulation des richesses, la mise en place d'une seconde chambre (...) permet donc aux "faucons" du monopartisme de ressurgir dans l'arène politique*⁴⁰⁸ *et de participer ainsi au partage clientéliste de "l'Etat-fromage"*⁴⁰⁹. Avec la deuxième chambre, « *il s'agissait avant tout de fournir des postes à des personnalités appartenant à l'équipe encore aux affaires, mais qui se sentaient menacées par les élections à venir. (Pour le renouvellement de la chambre des députés)*⁴¹⁰. » On peut alors dire que la

⁴⁰⁶ Il parlait de l'ancien président du Gabon, El Hadj Omar Bongo Odimba, Voir, **Mengué Me Engouang (F.)**, « Où en est le processus de démocratisation au Gabon ? », *Juridis Périodique, RCDSF*, n° 35, juillet-août-septembre 1998, p. 99.

⁴⁰⁷ Au Sénégal, le chef de l'Etat Me Abdoulaye Wade ne se donne point la peine d'avertir les intéressés avant de les nommer au poste de sénateurs. Ne serait-ce que par pure formalité pour avoir le consentement du futur sénateur. Voir www.afriklive.com, Sénégal-Nomination des soixante cinq sénateurs : quand Me Wade ignore le passé judiciaire de ses sénateurs.

⁴⁰⁸ En 1999, au Sénégal, le président Abdou Diouf avait nommé comme sénateurs quelques anciens ministres, anciens ambassadeurs, des candidats battus aux élections législatives et deux membres de partis d'opposition.

⁴⁰⁹ **Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais, op.cit.*, pp. 98-99.

⁴¹⁰ C'est par rapport à l'installation de la seconde chambre au Burkina Faso appelée « *chambre des Représentants* », Voir **Cabanis (A) et Martin (M. L.)**, « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », *op.cit.*, p. 28.

seconde chambre offre au régime en place de nouvelles possibilités de distribution des places, des honneurs et des avantages de toute nature.

C'est ce qu'on remarque aujourd'hui au Sénégal avec l'instauration d'une nouvelle seconde chambre sous la présidence de Me Abdoulaye Wade. 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.⁴¹¹ Pourtant, le président Me Abdoulaye Wade avait sévèrement critiqué la seconde chambre sous la présidence d'Abdou Diouf ; il avait trouvé dans le temps des défauts au bicamérisme et voyait surtout un moyen pour créer des postes au bénéfice de personnalités proches du pouvoir en place⁴¹². Donc pour lui, la seconde chambre va permettre au président de caser ses amis politiques en rupture de ban électoral⁴¹³. D'ailleurs, l'opposition sénégalaise avait parlé dans le temps de « *Sénat gadget politique destiné à placer les amis du pouvoir*⁴¹⁴ ». Aujourd'hui, le président Abdoulaye Wade est devenu le premier défenseur de l'institution sénatoriale. On remarque que c'est ce qu'on avait reproché au président Abdou Diouf qui se répète et même s'est aggravé puisqu'en 1998 le président nommait seulement 25% des sénateurs, alors qu'aujourd'hui, le président Me Abdoulaye Wade en nomme jusqu'à 65%.

Cette nomination présidentielle se retrouve dans d'autres Etats africains sauf que dans certains pays la seconde chambre n'est pas encore opérationnelle. Ainsi au Cameroun, selon la constitution de 1996, le président de la République nomme une partie des sénateurs et selon les statistiques, 70% des membres de la seconde chambre seront élus au suffrage universel indirect et 30% nommés par le chef de l'Etat. Et comme on l'avait dit, de même au Togo, selon la constitution du 14 octobre 1992, 2/3 des sénateurs sont issus du suffrage universel indirect et 1/3 nommé par le chef de l'Etat. Au Burkina Faso, au temps où la seconde chambre existait, le président de la République ne nommait que 4 représentants sur les 178

⁴¹¹ Hesseling (G.), « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ? », *op.cit.*, p. 13.

⁴¹² Cabanis (A.) et Martin (M.-L.), « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », *op.cit.*, p. 35.

⁴¹³ Mback (C. N.), « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *op.cit.*, p. 116.

⁴¹⁴ Voir « Anonyme, *Sénégal : le Sénat s'installe* », Jeune Afrique Economie, 1^{er} au 14 mars 1999, p. 2.

Représentants⁴¹⁵. Ce mode de désignation par l'exécutif avait existé au Burundi au moment du Sénat monarchique où le Roi est appelé à désignés 25% du nombre total de sénateurs, ainsi, en 1965, il avait choisit 4 sur un total de 16 sénateurs,⁴¹⁶ la fin de la monarchie a mis fin à cette pratique. Ce mode de recrutement ne se retrouve pas au Gabon.

Le choix des sénateurs laissé à la seule appréciation du chef de l'Etat n'est pas une bonne chose comme on le remarque au Sénégal, au Cameroun, au Togo. Et c'est à juste titre que pour le Professeur Léopold Donfack Sokeng, dans ce cas de figure, « *le constituant a considérablement hypothéqué le principe libéral de la séparation des pouvoirs (...) en conférant au président de la République un moyen supplémentaire d'inféodation du pouvoir législatif*⁴¹⁷. » Il faut qu'on limite la marge de manœuvre du chef de l'Etat en lui imposant les domaines dans lesquels il doit choisir les représentants comme en Italie⁴¹⁸ ou en Algérie⁴¹⁹. Sinon, le Sénat ne serait qu'un refuge bien assuré, une « *maison de retraite cinq étoiles.* »

B. « LA MAISON DE RETRAITE CINQ ETOILES »⁴²⁰

Le Sénat procure des privilèges, pour preuve, Serge Dassault, quatre-vingt-trois ans, sénateur UMP de l'Essonne en France, fraîchement réélu maire de Corbeil-Essonnes, explique, par exemple, pourquoi, en 2011, il tentera de conserver son fauteuil au palais du Luxembourg : « *Le Sénat, c'est beaucoup moins fatigant*⁴²¹ ». Ce n'est pas seulement en France que les sénateurs sont les « *privilégiés* » de la

⁴¹⁵ **Pierré- Caps (S.)**, « La seconde chambre et représentation », *op.cit.*, p. 397.

⁴¹⁶ Voir, « Le Sénat du Burundi, de la période monarchique à la troisième législature », p. 15, sur le site, www.senat.bi.

⁴¹⁷ **Donfack Sokeng (L.)**, « Existe-t-il une identité démocratique camerounaise ? La spécificité camerounaise à l'épreuve de l'universalité des droits fondamentaux », Polis, *RCSP*, Vol. 1, février 1996, p. 10, Voir www.google.fr.

⁴¹⁸ Art. 59 al. 2 de la Constitution italienne : « *Le président de la République peut nommer sénateurs à vie cinq citoyens qui ont illustré la patrie par de très hauts mérites dans les domaines social, scientifique, artistique et littéraire* ».

⁴¹⁹ Selon l'art. 101 de la Constitution algérienne de 1996 modifiée en 2002, sur les 144 membres que compte le Conseil de la nation algérienne, 48 sont nommés par le président de la République en raison « *de leurs compétences scientifique, culturelle, professionnelle, économique et sociale.* »

⁴²⁰ Expression utilisée pour Télesphore Ondo, **Voir Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais*, *op.cit.*, p. 99 ; Pour l'écologiste français Noël Mamère, « *Le Sénat n'est qu'une maison de retraite pour privilégiés de la politique* », Voir, www.citation-française.fr.

⁴²¹ Journal « Le Parisien » du 23 mars 2008.

République, ils ont ces avantages également dans les pays d'expression française qui ont adopté le bicamérisme.

En 1998, lorsque le président Abdou Diouf du Sénégal a voulu instituer la seconde chambre du Parlement, le Secrétaire exécutif politique du parti d'opposition Aj/Pads avait estimé que l'institution d'un Sénat est inopportune en tenant compte de l'état de la démocratie, mais surtout de celui de l'économie nationale. Dans un communiqué rendu public, la formation politique sénégalaise déclare : « *un tel projet ne représente au plan politique qu'un gadget destiné à illusionner l'opinion internationale et à servir de maison pour retraités politiques et mécontents actuels et potentiels des renouvellements et investitures du parti socialiste (le parti du président de la République)*⁴²². »

Ainsi, pour le professeur Laurent Donfack Sokeng, la seconde chambre est devenue le « *refuge de l'oligarchie politico-administrative*⁴²³ » et parfois « *procure une immunité judiciaire aux politiciens corrompus*⁴²⁴ ». Et même, lorsque Me Abdoulaye Wade n'était pas encore aux affaires, il était convaincu que le pouvoir de nomination permettrait au chef de l'Etat de fournir une retraite dorée aux barons du Parti Socialiste, le parti du président Abdou Diouf⁴²⁵. Les journalistes français R. Colonna D'Istria et Yvan Stéfanovitch se sont demandés si la seconde chambre serait une maison de retraite pour le personnel politique âgé ou fatigué⁴²⁶, ou « *une sinécure pour retraités publics*⁴²⁷. » On peut alors dire que c'est une porte de sortie de luxe pour le personnel politique en place.

L'institution de la seconde chambre permet donc aux politiciens de terminer leur carrière politique en toute beauté et en toute tranquillité tout en conservant les

⁴²² Journal « Le Soleil » du 16 janvier 1998, p. 5.

⁴²³ **Donfack Sokeng (L.)**, « Existe-t-il une identité démocratique camerounaise ? », *op.cit.*, p. 10.

⁴²⁴ Voir le site : <http://inventaire.canalblog.com> ; après la nomination des soixante cinq sénateurs par le président de la République Me Abdoulaye Wade, la presse a fait état des cas de deux sénateurs qui auraient eu maille à partir avec la justice sénégalaise, l'un deux a été d'ailleurs condamné en première instance dans une affaire d'escroquerie relative à une vente illégale de terrain, une affaire toujours pendante devant la justice avant sa nomination. Voir www.afriklive.com, Sénégal -Nomination des soixante cinq Sénateurs : Quand Me Wade ignore le passé judiciaire de ses sénateurs.

⁴²⁵ **Mback (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *op.cit.*, p. 128.

⁴²⁶ **D'Istria (R. C.) et Stéfanovitch (Y.)**, Le Sénat, *enquête sur les super-privilégiés de la République*, *op.cit.*, p. 23.

⁴²⁷ **Hesseling (G.)**, « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ? », *op.cit.*, p. 6.

mêmes privilèges et les mêmes avantages procurés par l'occupation des emplois politiques. Ils ne sont pas inquiétés d'une possible dissolution de la chambre, ils savent que, quelles que soient les circonstances, ils termineront leur mandat sénatorial. De plus, ils ne sont même pas inquiétés d'une possible alternance, il suffit comme on l'avait déjà précisé, d'être en bon terme avec le chef de l'Etat pour une possible reconduction du mandat. Et il ne faut pas oublier qu'il y a plusieurs avantages liés à l'occupation de ce poste.

Pour le Professeur Fidèle Mengué Me Engouang, « *s'agissant plus particulièrement des dépenses de fonctionnement, il convient de souligner que depuis plusieurs années, les émoluments des parlementaires sont au centre d'une large polémique*⁴²⁸. » Et Robert Colonna d'Istria et Yvan Stefanovitch de relever que « *dorlotés par les fonctionnaires qui les entourent, surprotégés par des avantages matériels qui leur libèrent l'esprit, [les sénateurs] peuvent et beaucoup savent prendre le temps de réfléchir à des questions de fond, et examiner soigneusement les affaires qui leur sont soumises. Le fameux train de sénateur n'est ni une légende*

⁴²⁸ **Mengué Me Engouang**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 27 ; En France , les sénateurs perçoivent :-une indemnité parlementaire de base (5423,33 euros brut mensuels), calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant des emplois classés hors échelle ; -une indemnité de résidence (environ 3% de la précédente) ; -une indemnité parlementaire de fonction (1397,54 euros brut mensuels environ 25% de l'indemnité de base) ; - une indemnité représentative de frais de mandat (6567,04 euros brut mensuels pour dépenses classées « *frais divers* »), versée par les groupes politiques, familièrement appelée « *frais de secrétariat* », les sénateurs peuvent parfaitement garder cette indemnité au fond de leur poche, n'ayant aucune justification à fournir sur son utilisation et d'après le secrétariat général de la questure du Sénat : « *après le renouvellement de 2004- et sur la base d'un mandat de neuf ans, - la pension brute moyenne (sans majoration pour enfant) pour un ancien sénateur est de 3294,71 euros par mois.* » et le Sénat, par an, coûte environ 6 euros à chaque français ; D'istria (R. C.) et Stefanovitch (Y.) se demandaient par rapport aux privilèges des sénateurs français, quels services ont-ils bien pu rendre au pays pour mettre à ce point le contribuable à contribution. Egalement, il y a une pratique en Occident qui ne va pas tarder à venir en Afrique. En France, chaque sénateur dispose d'enveloppe globale lui permettant de payer trois collaborateurs et utilise cette enveloppe comme il l'entend, il peut à sa discrétion soit l'affecter à rémunérer effectivement trois personnes, soit la saucissonner en autant de mi-temps qu'il souhaite, à concurrence de trois temps pleins dont il dispose. Nombre de ces collaborateurs sont des femmes : épouses de sénateur, leurs filles ou leurs amies et « *la véritable anomalie de ce système au demeurant légitime est qu'il permet à un élu de distribuer à sa guise de l'argent public et de manière tout à fait légale.* » Voir **D'istria (R. C.) et Stefanovitch (Y.)**, *Enquête sur les super privilégiés de la République*, *op.cit.*, pp. 69, 124, 135, 238 et 250 ; l'indemnité parlementaire a pour rôle de mettre l'élu à l'abri du besoin et des tentations, pour plus de précision, voir, **Mathieu (B.) et Verpeaux (M.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2004, pp. 468-469.

*ni une ineptie*⁴²⁹. » Et on remarque que les sénateurs sont aussi bien traités que les représentants de la première chambre du Parlement. Ils ont les mêmes avantages que ces derniers dans tous les pays comme la France⁴³⁰, le Burundi, le Gabon, le Sénégal⁴³¹, le Congo Brazzaville⁴³², etc. De toute manière, plusieurs personnalités bénéficient des avantages liés au titre de sénateur de la République. Ainsi, le pouvoir de nomination accordé au président de la République devient une arme politique qu'il utilise d'une manière stratégique.

§ 2. Une nomination stratégique

La désignation des sénateurs par le président de la République est un acte politique qui peut être stratégique surtout en Afrique où il y a tellement de querelles et de tensions politiques. Ainsi, le chef de l'Etat peut profiter de cette prérogative pour choisir son dauphin constitutionnel dans certains pays (A) ou faire un clin d'œil à l'opposition pour s'assurer d'une certaine stabilité (B).

A. LE CHOIX INDIRECT DU DAUPHIN CONSTITUTIONNEL

La succession du chef de l'Etat peut se dérouler en dehors de toute élection par le biais d'artifices juridiques écrits ou coutumiers régissant l'organisation du pouvoir politique. Généralement considérée comme un procédé non démocratique en raison de l'absence du peuple dans le processus de transfert d'un pouvoir qui réside en lui,

⁴²⁹ **D'istria (R. C.) et Stefanovitch (Y.)**, *Enquête sur les super privilégiés de la République*, op.cit., p. 28.

⁴³⁰ Le nouveau président du Sénat français Gérard Larcher a affirmé que « *les indemnités d'un sénateur sont les mêmes que celles d'un député* », Voir www.gaullisme.biz , A quoi sert le Sénat ? Qui sont les sénateurs ? ; Pour Yvan Stefanovitch, « (...) *Le président de l'Assemblée nationale a accepté récemment que la Cour des comptes vienne mettre son nez (dans les comptabilités de cette institution en France), mais au Sénat, il n'en est pas question ! Puisqu'on a trois questeurs, deux de droite et un de gauche qui distribuent ce que nous contribuables nous payons : 300 millions d'euros par an pour le Sénat, dans l'opacité la plus totale. Et tout cela est légal !* », Voir <http://inventaire.canalblog.com>.

⁴³¹ Le syndicaliste sénégalais Mody Guiro a dit : « Nous nous sommes rendu compte (...) que les parlementaires n'avaient pas, au plan fiscal, le même traitement que les travailleurs et les ouvriers. Ce qu'ils ont fini par reconnaître. » Voir www.agn.netis-senegal.com, Sénégal/Entretien avec Mody Guiro : « Députés et sénateurs sont moins taxés au plan fiscal que travailleurs et ouvriers. »

⁴³² L'art.91 de la Constitution congolaise de 2002 dispose : « *Les fonctions de député et de sénateur donnent droit au remboursement des frais de transport et au paiement des indemnités dont le taux et les conditions d'attribution sont fixés par la loi* ».

la succession non électorale se justifie par des considérations dépendant de la nature des régimes et surtout de la part réservée au peuple dans l'exercice du pouvoir.

Dans la perpétuelle recherche d'un modèle successoral adéquat, certains régimes ont eu recours à des techniques successorales qui, excluant le peuple du choix du successeur, renforcent la complexité de la succession présidentielle en Afrique⁴³³.

Aujourd'hui avec l'avènement du nouveau constitutionnalisme, la plupart des Constitutions des Etats d'Afrique d'expression française ont calqué leurs modèles de succession à la tête de l'Etat sur la Constitution française de 1958 en ce qui concerne l'intérim de la magistrature suprême en cas de la vacance du poste⁴³⁴. On remarque qu'à chaque fois, c'est au président de la chambre haute que revient souvent l'intérim à quelques exceptions près⁴³⁵, il devient alors le dauphin constitutionnel du chef de l'Etat et donc le deuxième personnage de la République. On le remarque, au Congo Brazzaville⁴³⁶, en République démocratique du Congo⁴³⁷, au Gabon⁴³⁸, au Cameroun⁴³⁹, au Sénégal⁴⁴⁰, etc. L'importance du poste en Afrique noire fait que celui qui doit l'occuper doit être un homme de confiance du président de la République, celui sur qui il doit beaucoup compter à tout moment.

En France, on peut dire que le président de la République n'a pas d'influence directe sur le choix du dauphin constitutionnel⁴⁴¹ puisqu'en 2008 où l'ancien président du Sénat Christian Poncelet devait rendre le tablier, la bataille était entre Gérard Larcher, ancien ministre du travail, sénateur maire de Rambouillet et Jean-Pierre Raffarin, ancien premier ministre, sénateur de la Vienne, tous deux membres de

⁴³³ **Mbodj (E.)**, *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse, Université Cheikh Anta Diop (Dakar-Sénégal), 1991, p. 109.

⁴³⁴ Art. 7 de la Constitution française de 1958.

⁴³⁵ C'est le cas du Burundi, du Togo, etc.

⁴³⁶ Art. 70 de la Constitution de la République congolaise de 2002.

⁴³⁷ Art. 75 de la Constitution de la République Démocratique du Congo de 2006.

⁴³⁸ Art.13 de la Constitution gabonaise de 1991.

⁴³⁹ Art. 6 de la Constitution camerounaise de 1996.

⁴⁴⁰ Art. 39 de la Constitution sénégalaise de 2001.

⁴⁴¹ Il faut rappeler qu'en France, de 1962 à nos jours, le Sénat a souvent fait figure d'organe d'opposition au pouvoir exécutif, à l'exception du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, qui a saisi l'occasion du centenaire de l'institution, en 1975, pour célébrer solennellement la réconciliation. Le président Mitterrand aussi se rendant à son tour au Palais du Luxembourg, pour honorer une réception, le 10 avril 1991, Voir, **Turpin (D.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2007, p. 631.

UMP (Union pour un Mouvement Populaire), le parti du président de la République, Nicolas Sarkozy. L'ancien premier ministre même avait déclaré qu' « *il n'y a pas de candidat officiel de l'Elysée* », « *je respecte les concurrents et les règles de la primaire, je ne participe à aucune polémique* », « *je suis sur le terrain avec tous les candidats*⁴⁴² ». Et finalement, c'est son challenger Gérard Larcher qui a remporté et est devenu, président du Sénat le 1^{er} octobre 2008. On remarque que tout a été joué au sein même du parti majoritaire. C'est ce qu'on a remarqué également pour la désignation du nouveau président du Sénat français Jean Pierre Bel où son choix a été négocié au sein du PS (Parti Socialiste).

Par contre en Afrique noire francophone et plus précisément au Sénégal, du temps de la présidence d'Abdou Diouf⁴⁴³ à celle de Me Abdoulaye Wade, la personne qui devait occuper la présidence du Sénat a toujours fait débat. Avant la loi constitutionnelle n°2007-26 du 25 mai 2007 relative au Sénat, c'est le président de l'Assemblée nationale qui était la deuxième personnalité de la République selon la Constitution du 22 janvier 2001. Avec cette réforme, l'Assemblée nationale pourtant élue en totalité au suffrage universel direct se voit reléguée au second plan par rapport à une chambre dont une partie des membres est issue du suffrage universel indirect et l'autre partie nommée par le président de la République. On peut se demander si la seconde chambre du Parlement est plus légitime que la chambre élue au suffrage universel direct, c'est-à-dire la chambre basse.

Comme précisé, après les dernières élections sénatoriales, le parti du chef de l'Etat s'est accaparé de la majorité des sièges à pourvoir au niveau des collectivités locales ; à cela s'ajoutent les sénateurs nommés par le président de la République. Il paraît alors évident que le chef de l'Etat tient les rênes quant à la composition du Sénat et quant à la désignation de son dauphin constitutionnel. Le 26 septembre 2007, le Sénat fut officiellement installé et le 3 octobre 2007, le choix fut porté sur

⁴⁴² Le Figaro du 12 octobre 2008, article d'Oliver Pognon, « Entre Raffarin et Larcher, le duel se durcit. »

⁴⁴³ Au temps du président Abdou Diouf, le président du Sénat est la troisième personnalité, dans la hiérarchie constitutionnelle et c'était Abdoulaye Diack qui avait occupé le fauteuil.

Pape Diop⁴⁴⁴, ancien président de l'Assemblée nationale et sénateur nommé par le président de la République comme président du Sénat. Il faut signaler que sur les 100 sénateurs, 99 ont répondu présent pour la désignation du président et tous ont choisi Pape Diop, un choix somme toute unanime. Il s'agit d'une succession hypothétique dans la continuité.

De toute manière, le président de la République Me Abdoulaye Wade a une extrême confiance en lui pour qu'il occupe le poste et il devient alors la seconde personnalité de la République du Sénégal⁴⁴⁵. Et pour le professeur Gerti Hesseling, « *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 (il avait 85 ans en mai 2011) il n'est pas exclu que Pape Diop devra, à un moment donné, assurer l'intérim*⁴⁴⁶ ». Parce que selon l'art. 41 de la Constitution sénégalaise de 2001, en cas de démission, le président de la République saisit lui-même le Conseil constitutionnel qui va constater la vacance, mais en cas d'empêchement qui peut être une incapacité ou en cas de décès c'est le président du Sénat qui saisit la juridiction constitutionnelle. On remarque cette succession dans d'autres pays africains.

En effet, au Gabon, c'est la présidente du Sénat qui assure l'intérim du chef de l'Etat en cas de démission ou de la constatation de la vacance du poste. Ainsi, après le décès du président gabonais El hadj Omar Bongo Odimba, c'est la présidente du Sénat Rose Francine Rogombé, une ancienne du parti présidentiel PDG (Parti

⁴⁴⁴ Il a adhéré le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) en 1974, il fut trésorier du parti pendant 5 ans (1992-97), député en 1993, en 1998, en 2001, il a occupé le poste de président de l'Assemblée nationale 2002-07 et Maire de Dakar 2002-09, Voir <http://assnat.site11.com>, biographie du président Pape Diop, Voir aussi, **Faboure (S.)**, *Le président du Sénat au Sénégal*, Mémoire, Dakar, Université Cheikh Anta Diop, 2009-2010, www.memoireonline.com.

⁴⁴⁵ Il faut rappeler qu'au Gabon, après le décès de l'ancien président Georges Rawari le 09 avril 2006, l'ancien chef d'Etat, Omar Bongo Ondimba, avait rencontré à son palais les sénateurs et a esquissé la manière dont sera choisie le nouveau président du Sénat qui ne doit pas être un ressortissant de sa région natale : le haut Ogooué d'où est également originaire le vice-président de la chambre haute Léonard Adjembé. Il faut alors dire que le chef de l'Etat a orienté le choix du nouveau président. Voir, www.infosplusgabon.com, « Gabon : qui sera le prochain président du Sénat ? »

⁴⁴⁶ **Hesseling (G.)**, « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ? », *op.cit.*, p. 13.

Démocratique Gabonais), conseillère municipale et sénatrice du premier arrondissement de Lambaréné, qui a assuré l'intérim et a organisé les élections présidentielles qui ont porté le fils du président défunt Ali Bongo à la tête de la magistrature suprême entraînant ainsi une succession dynastique dans ce pays.

Au Burundi, en cas de vacance pour cause de démission, de décès ou toute autre cause de cessation définitive de la fonction présidentielle, l'intérim n'est pas assurée par le président du Sénat, mais plutôt par le premier vice-président, ou, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer cette fonction, par le deuxième vice-président de la République.⁴⁴⁷

D'une manière générale, accorder l'intérim de la magistrature suprême au président de la seconde chambre du Parlement, permet de conclure qu'on accorde plus de valeur au président d'une chambre dont la légitimité a toujours été contestée. L'idéal serait de confier ce poste au président de la chambre qui est issue du suffrage direct du peuple, qui est plus représentative, c'est-à-dire au président de la première chambre du parlement. Ainsi, son président serait le second personnage du pays après le président de la République⁴⁴⁸.

Dans tous les cas, la seconde chambre offre plus de place du point de vue de stratégie politique que la chambre basse et permet également de faire un clin d'œil aux partis de l'opposition.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Art. 103, al.2 de la Constitution burundaise de 2005.

⁴⁴⁸ C'est le cas du Togo, où, selon l'article 65 alinéa A de la Constitution de 1992 : « *en cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission, ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le président de l'Assemblée nationale.* » Est-ce qu'on peut dire que c'est parce que le Sénat n'est pas encore opérationnel c'est pour cela qu'on a confié l'intérim au président de l'Assemblée nationale ? ; C'est également le cas du Burundi comme on l'avait relevé.

⁴⁴⁹ L'opposition est une posture d'hostilité qui peut se manifester sur trois plans différents. Il y a d'abord l'opposition au régime, qui suppose le refus des valeurs sur lesquelles le régime est fondé, par exemple le refus de la démocratie pluraliste. Il peut s'agir ensuite d'une opposition à l'ensemble des forces politiques se partageant habituellement le pouvoir (opposition hors-système, ou opposition que les mécanismes électoraux ne permettent pas de représenter au Parlement). Et il y a enfin l'opposition au sens traditionnel, qui est l'opposition, sur les plans électoral et parlementaire, au pouvoir en place. Voir **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.), Dictionnaire Constitutionnel, op.cit.**, pp. 251-253.

B. UNE OUVERTURE A L'OPPOSITION⁴⁵⁰

Le pouvoir de nomination entre les mains du président de la République que ce soit en Europe ou en Afrique, lui permet de l'exercer d'une manière discrétionnaire.⁴⁵¹ Ainsi, en Europe, plus exactement en Italie, de 1963 à 1972, sous les présidences de MM. Segni, Saragat et Leone, une pratique très courante a été de nommer à la chambre haute des personnalités politiques importantes, des leaders historiques de partis, que l'ont veut. Par exemple, MM. Cesare Merzagora, leader du Parti libéral (nommé en 1963), Ferruccio Parri, leader du Parti d'Action issu de la Résistance et ancien président du Comité de Libération nationale (1963), Pietro Nenni, leader du Parti socialiste (1970), Amintore Fanfani, leader de la Démocratie chrétienne (1972). Tous quatre avaient été parlementaires avant leur nomination et plusieurs ont été nommés alors qu'ils se trouvaient déjà au Sénat, en cours de mandat, en tant que sénateurs élus. La disposition constitutionnelle qui tendait à ouvrir le Sénat à quelques hommes illustres, en dehors de la politique, a été souvent détournée de son objet⁴⁵². Le chef de l'exécutif utilise ce pouvoir de nomination pour éliminer certains adversaires politiques ; ainsi, étant sénateurs, ils ne sont plus de véritables concurrents. Cette ouverture du Sénat à l'opposition par le pouvoir exécutif ne se retrouve pas en France, mais elle est courante en Afrique.

Il faut préciser qu'aujourd'hui en France, c'est le positionnement des groupes politiques par rapport à la majorité de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent qui

⁴⁵⁰ Dans le régime parlementaire classique, l'opposition s'exprime normalement à la chambre des députés et, par conséquent, au Gouvernement, bien que les termes de l'équation soient parfois inversés. Ainsi, en France, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2008, d'autres lieux d'opposition ont pu être envisagés. Ce qui n'est pas tout à fait étranger aux Etats d'Afrique francophone ayant adoptés le bicamérisme. Ainsi, il y a une autre délimitation de l'opposition, qui ne serait plus seulement au Parlement mais également au niveau local. L'importance croissante prise par les collectivités territoriales et la consécration constitutionnelle de l'organisation décentralisée de la République rendaient nécessaire la représentation de l'opposition dans les enceintes locales. Voir, **Vidal-Naquet (A.)**, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », pp. 5-6, Sur, www.droitconstitutionnel.org.

⁴⁵¹ En cas de pouvoir discrétionnaire, une autorité administrative dispose d'une certaine liberté (agir ou non, choisir telle ou telle décision), contrairement à l'hypothèse de la compétence liée dans laquelle elle est tenue d'agir, et dans un sens déterminé, Voir, **Dupuis (G.), Guédon (M-J) et Chrétien (P)**, *Droit administratif*, Paris, Ed. Dalloz, 2011, p. 669.

⁴⁵² **Mastias (J.) et Grangé (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement an Europe occidentale*, *op.cit.*, p. 335.

détermine l'opposition. Ainsi, la majorité de l'Assemblée nationale va déterminer l'opposition à l'Assemblée nationale tandis que l'opposition au Sénat sera identifiée par rapport à la majorité du Sénat⁴⁵³. Ces cas de figures peuvent arriver en Afrique si l'opposition arrive à remporter les élections même si c'est seulement au niveau de l'une des chambres du Parlement⁴⁵⁴.

Pour Manassé Aboya Endong, « *le bicamérisme est apparu (en Afrique) comme une sorte de modus vivendi entre un pouvoir aux abois et les diverses oppositions pour rétablir la paix civile. Il a permis aux pouvoirs en place de réussir une sortie de crise politique et sociale en obtenant un apaisement interne.*⁴⁵⁵ » En effet, ce qui est surprenant avec l'institution de la seconde chambre en Afrique noire francophone est que tous ceux qui s'y sont opposés, l'avaient combattue au début à sa création deviennent après tout, les futurs candidats à ces élections sénatoriales ou deviennent membres à part entière de cette institution par la voie de la nomination présidentielle. Cette remarque est faite non seulement au Sénégal, mais également dans les autres pays francophones comme le Gabon.

Par exemple au Gabon, la création de la seconde chambre parlementaire avait déjà été envisagée par l'ancien président de la République, El Hadj Omar Bongo Ondimba au lendemain de la Conférence nationale, mais le projet a été repoussé par des députés de l'Assemblée nationale surtout ceux de l'opposition. Et pour le professeur Fidèle Mengué Me Engouang, « *tirant profit du nouveau rapport de force créé par sa réélection en décembre 1993, il est parvenu, dès 1994, à désunir les adversaires du bicamérisme et à faire adopter par l'Assemblée nationale une réforme initialement combattue par cette dernière. Et contre toute attente, cette réforme a été approuvée non seulement par les députés de la majorité, mais également par ceux de l'opposition*⁴⁵⁶ ». A ce propos, on peut faire un rapprochement avec le quotidien

⁴⁵³ **Vidal-Naquet (A.)**, « l'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, n° 77, p. 6.

⁴⁵⁴ Aujourd'hui en France, le parti du président Nicolas Sarkozy a la majorité à la chambre des députés et comme on l'a déjà dit, l'opposition à la majorité au Sénat depuis les dernières élections sénatoriales de 2011.

⁴⁵⁵ **Endong (M. A.)**, *op.cit.*, p.4 ; Egalement, **Somali (K.)**, « Utilité et légitimité des secondes chambres dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique », *Revue Juridique et Politique*, n° 4, 2009, pp. 789-790.

⁴⁵⁶ **Mengué Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 22, et pour le professeur Mengué Me Engouang, la loi n°1/94 qui a donné naissance au Sénat, a été votée par 80 députés contre 36, et le décompte des votes révèle que sept élus de l'opposition se sont

sénégalais Wal Fadjri qui a écrit par rapport au changement de l'avis de l'opposition pour son entrée au Sénat sénégalais: « *Nous avons tous dénoncé vigoureusement la création d'un Sénat (au Sénégal), 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 incroyable.*⁴⁵⁷ » En fait, lorsque les partis d'opposition voulaient boycotter les élections sénatoriales, 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 PS*⁴⁵⁸ ». En réalité, l'opposition ne voulait donc pas être à l'écart des avantages⁴⁵⁹ que peut procurer la seconde chambre. Téléphore Ondo écrivait justement à ce propos que : « *(...) la particularité de ce nouveau partage est qu'il s'étend aux membres de l'opposition qui dispose aussi, au sein du Sénat, de quelques sièges.* »⁴⁶⁰

C'est ainsi qu'au Sénégal, lorsqu'après les élections sénatoriales de 1999, l'ancien président sénégalais Abdou Diouf devait désigner les douze sénateurs ; outre quelques anciens ministres, anciens ambassadeurs et certains candidats de son parti battus aux élections législatives, il nomma deux membres de l'opposition, Marcel Bessène, un dissident de la formation politique de Me Abdoulaye Wade et Majhmout Diop, le chef de file âgé d'un parti d'obédience communiste, le PAI⁴⁶¹.

De même, le 20 septembre 2007, quand le président Wade a fait connaître les noms des 65 sénateurs, le porte-parole du gouvernement Me El Hadj Amadou Sall avait déclaré ceci : « *Dans un décret, le président de la République ne peut pas mentionner les appartenances politiques des uns et des autres. La constitution ne l'autorise pas. Le choix du président peut porter sur n'importe quel Sénégalais. Alors, il ne faut pas chercher dans la liste ce qui ne s'y trouve pas. Il n'y a pas d'équilibre*

également prononcés en faveur de la création du Sénat, alors que leur abstention aurait suffi pour faire échouer cette réforme.

⁴⁵⁷ Journal sénégalais « Wal Fadjri » du 27 novembre 1998.

⁴⁵⁸ Journal sénégalais « Le Soleil » des 16-17 janvier 1999.

⁴⁵⁹ **D'Istria (R. C.) et Stefanovitch (Y.)**, *Le Sénat, Enquête sur les super privilégiés de la République, op.cit.*, p. 71.

⁴⁶⁰ **Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais, op.cit.*, p. 99.

⁴⁶¹ PAI (Parti Africain de l'Indépendance), banni par le président 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.

politique. »⁴⁶² On remarque tout de même sur la liste des 65, ceux qui sont du parti du président de la République, le Parti Démocratique Sénégalais (PDS), certaines personnalités politiques des partis comme l'Union Démocratique des Forces Patriotiques (UDFP), le Rassemblement pour le peuple (RP), l'Union pour le Renouveau Démocratique (URD), le Parti Socialiste Authentique (PSA) et même le parti qui s'est brouillé entre temps avec le camp présidentiel, AJ/PADS (And Jëf/Parti Africain pour la Démocratie et le Socialisme)⁴⁶³.

Au Burundi, les résultats des élections communales du 24 mai 2010 ont été contestés par les partis d'opposition. Ils ont refusé de participer aux autres élections à venir, à savoir, les présidentielles, les législatives et les sénatoriales. Ainsi, se trouvaient officiellement sur les listes des sénatoriales que deux partis : le CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Forces pour la Défense de la démocratie) le parti présidentiel et l'UPRONA (Union pour le Progrès National). Sans toutefois oublier de mentionner que malgré le mot d'ordre de boycott des sénatoriales par les partis d'opposition, l'ADC Ikibiri (Alliance des Démocrates pour le Changement au Burundi), un regroupement de divers partis d'opposition a également participé à ces élections⁴⁶⁴.

D'une manière générale, on peut dire que la configuration de la seconde chambre permet au parti au pouvoir et certains partis d'opposition qui n'arrivent pas à avoir une véritable assise politique et qui veulent par tous les moyens participer à la gestion des affaires publiques de trouver une porte de secours. Elle sert alors de creuset de retraite politique aux soutiens du pouvoir politique en place comme on l'avait déjà exprimé et par extension, à l'opposition politique livrée à la transhumance politique⁴⁶⁵. Mais, ce changement d'attitude des partis d'opposition a certainement des explications.

On a remarqué que dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone, les partis d'opposition n'arrivent pas à émerger. La conquête du pouvoir par la voie des urnes est très difficile pour ces différents partis d'opposition. La plupart n'arrivent donc pas

⁴⁶² Quotidien sénégalais Le Soleil sur le site www.lesoleil.sn, « Le président de la République choisit 65 sénateurs : entre approche Genre et représentativité publique. »

⁴⁶³ Idem.

⁴⁶⁴ Informations disponibles sur le site : www.burundi-gov.bi/BURUNDI-CENI-Elections.

⁴⁶⁵ **Boumakani (B.)**, « La prohibition de la transhumance politique parlementaire. » Etude de cas africains, *RFDC*, n° 75, 2008, pp. 499-512.

à conquérir la magistrature suprême et à chaque fois, ils contestent les élections présidentielles. Au niveau de la chambre basse également ils n'arrivent pas à remporter les élections législatives pour avoir une majorité car, les règles sur lesquelles les élections sont souvent organisées ne donnent pas assez de chance à ces partis. La dernière option pour eux est donc de chercher par tous les moyens des sièges à la seconde chambre qui offre plus de possibilité et plus de chance afin de participer d'une manière ou d'une autre à la gestion du pays. Comme l'a si bien exprimé le journaliste camerounais Pius Njawé en ces termes : « *Organisez le scrutin présidentiel, gagnez-le sans lésiner sur la fraude électorale et l'intimidation, laissez monter un peu la contestation du résultat, puis proposez "le dialogue" à l'opposition. Conviez-la à la table du pouvoir, où vous lui laisserez des miettes. Si la pression est trop forte, vous pouvez même proposer des élections législatives ou locales concertées, jusqu'à un certain point.* »⁴⁶⁶

C'est là l'une des raisons pour lesquelles la plupart des partis d'opposition se livrent à la transhumance politique, dans les Etats d'Afrique noire francophone. On remarque ce changement d'option de ces partis au Sénégal, au Bénin, au Burundi, au Gabon, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Togo, au Burkina Faso, etc. Mais, la question est de savoir si cette pratique n'a pas une influence négative sur l'évolution de la construction d'un véritable Etat de droit en Afrique noire francophone.

On peut vivement critiquer cette attitude des partis d'opposition, car la transhumance a une influence négative sur l'avancement de la démocratie en Afrique. Puisque les partis d'opposition n'arrivent pas à renverser la tendance en remportant les élections, la solution la plus rapide pour ces partis est de trouver des arrangements ou des accords secrets avec le parti au pouvoir. On remarque que ces divers partis d'opposition ont sacrifié la défense de l'intérêt de la nation et préfèrent servir des intérêts particuliers. Ainsi, tant dans les régimes de tradition démocratique que dans ceux qui s'efforcent d'œuvrer en faveur de l'acceptation du pluralisme politique, la nécessité de fonder les droits de l'opposition sur des bases solides apparaît comme un gage de bonne gouvernance⁴⁶⁷. Si l'opposition est marginalisée, on porte alors

⁴⁶⁶ Cité par **Verschave (Félix-Xavier)**, « Sénégal : l'intervention démocratique », *Observatoire permanent de la coopération française*, Paris, Karthala, 2001, pp. 194-205.

⁴⁶⁷ **Gilles (W.)**, « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *RDP*, 2006, n° 5, p. 1350.

atteinte à la souveraineté du peuple, et pour G. Ferrero, « ... *l'opposition est un organe de la souveraineté du peuple, aussi vital que le Gouvernement. Supprimer l'opposition signifie supprimer la souveraineté du peuple*⁴⁶⁸. »

Pour que l'opposition joue son rôle comme il faut en Afrique, elle doit éviter la transhumance politique de sorte que les partis au pouvoir puissent développer leur politique sous son contrôle et sa supervision.

Bien entendu, si l'intervention du président de la République pour la désignation des sénateurs est une arme politique dont il peut user et parfois abuser pour caser ses amis et même faire une ouverture à l'opposition, elle n'est pas sans conséquences sur l'institution sénatoriale.

SECTION II. LES INCIDENCES DE LA NOMINATION PRESIDENTIELLE

La nomination des sénateurs par le président de la République permet à ce dernier d'avoir la main mise ou même le contrôle de l'institution sénatoriale. Son influence augmente encore lorsqu'il désigne plus de la moitié des membres de cette institution. On peut quand même se demander si cette désignation présidentielle n'est pas contraire au principe de la séparation des trois pouvoirs dans un Etat telle que prônée par Montesquieu. La nomination des sénateurs par le chef de l'Etat montre le caractère subjectif de ce choix (§1) et le renforcement de l'autorité de ce dernier sur les sénateurs qu'il a choisis (§2).

§ 1. Le caractère subjectif du choix des sénateurs

La désignation des sénateurs par le président de la République n'est nullement fondée sur la compétence des personnes concernées (A) même si le porte-parole du gouvernement sénégalais cité plus haut avait déclaré « *qu'un travail préliminaire a*

⁴⁶⁸ **Ferrero (G.)**, *Pouvoir- Les génies invisibles de la cité*, (1943), Traduction française, Paris, Ed. LGF, 1988, p. 173 ; Au Togo, après les dernières élections présidentielles de 2010, on peut se demander si le principal parti de l'opposition Union des Forces du Changement (UFC) joue encore son rôle, puisque son président Gilchrist Olympio travaille aujourd'hui avec le parti au pouvoir, c'est-à-dire le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT). Ce qu'on remarque, aujourd'hui, le rapprochement de l'UFC au RPT a fait que certains leaders de l'UFC ont quitté l'ancien parti pour créer un nouveau appelé Alliance Nationale pour le Changement (ANC).

*été fait par une commission mise en place par le président de la République. Nous avons proposé une première monture. Et en dernier lieu, Me Wade a porté son choix sur 65 personnalités Sénégalaises (...)*⁴⁶⁹. » Le choix est certainement sous-tendu par des intérêts politiques (B).

A. UN CHOIX NULLEMENT FONDE SUR LA COMPETENCE

La nomination des sénateurs par le président de la République a des justifications. Ainsi, pour le professeur Serigne Diop, Médiateur de République sénégalaise, la nomination d'une partie des sénateurs par le chef de l'Etat est une bonne chose et « *On peut maintenant réfléchir sur une réglementation de cette nomination. L'intérêt de la nomination est de permettre à l'autorité de nommer des compétences qu'elle n'aurait pas si c'est par un système d'élection. (...) Il faut peut-être que ces nominations soient les plus pertinentes possibles pour que le Sénat puisse remplir sa mission*⁴⁷⁰ ». Le Professeur Serigne Diop d'ailleurs avait reconnu que la nomination par le chef de l'Etat n'était pas réglementée et il est évident que le choix ne peut chaque fois porter sur la compétence puisque la marge de manœuvre donnée au chef de l'Etat n'est pas limitée. La Constitution et la loi électorale ne donnent aucun indice en ce qui concerne les qualités représentatives requises ; le choix donné au président est tout à fait libre, la seule limite étant l'opposition de la personne même qui est pressentie. Il n'y a même pas « *de précision de façade à la marge de manœuvre du chef de l'Etat* »⁴⁷¹.

En outre, pour le professeur Patrice Gélard, « *parfois on veut assurer la représentation de minorités ethniques, linguistiques ou religieuses, parfois on veut favoriser les intérêts économiques ou les aptitudes intellectuelles. Dans certains cas, on veut récompenser les serviteurs de l'Etat les plus prestigieux ou les plus grandes gloires nationales. Il est logique que ce soit la seconde chambre qui assure ces représentations spécifiques (...) Tant que cette représentation se limite à quelques*

⁴⁶⁹ Quotidien sénégalais Le Soleil sur le site www.lesoleil.sn, Le président de la République choisit 65 sénateurs : entre approche Genre et représentativité publique.

⁴⁷⁰ Interview du Pr Serigne Diop, ministre d'Etat du Sénégal : « Le bicamérisme peut être utile pour le Mali », Voir www.maliweb.net.

⁴⁷¹ **Kokoroko (D.)**, « Réflexion sur les secondes chambres en Afrique noire francophone », *op.cit.*, p. 7.

unités, il n'y a pas de problèmes réels, par contre lorsque l'essentiel de la représentation au sein de la seconde chambre échappe à l'élection quelque soit la qualité des membres qui la composent, nous ne sommes plus en face d'une institution démocratique mais d'une institution qui rappelle soit les chambres aristocratiques soit les organes consultatifs sans réels pouvoirs délibérants puisqu'ils ne représentent qu'une somme d'intérêts particuliers⁴⁷². » On peut dire que le professeur Patrice Gélard même redoute la crédibilité de la chambre dans laquelle certains membres seront nommés. Sans toute fois oublier cette boutade du journaliste historien Goldwin Smith par rapport au Sénat canadien qui « est presque un zéro ⁴⁷³ ». Même si le nombre des sénateurs nommés est infime d'où est-ce qu'ils vont tirer leur légitimité comme au Togo où selon la Constitution de 1992, le président nomme 1/3 des sénateurs⁴⁷⁴ et au Cameroun où le président de la République nomme 30% des sénateurs selon la Constitution de 1996.⁴⁷⁵ Pour certains, cette nomination présidentielle permet de récompenser certaines élites de la nation en leur miroitant des sièges à la seconde chambre. Mais, on peut se demander ce que la seconde chambre peut apporter à ces élites. Des avantages financiers peut-être ou des honneurs. Mais, on aurait pu trouver un autre moyen pour les récompenser.

De plus, cette représentation permet la montée des personnalités qui ne sont pas issues du suffrage universel du peuple, qui légifèrent et qui représentent même le peuple souverain en agissant en son nom. Aussi, l'onction populaire dont pourraient se réclamer les chefs d'Etats d'Afrique noire francophone appelés à désigner une partie des membres du Sénat étant de plus en plus contestée du fait d'élections présidentielles souvent frauduleuses et souvent contestées par les partis de l'opposition⁴⁷⁶, la composition même de la seconde chambre est remise en question

⁴⁷² **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ? », *op.cit.*, p. 145.

⁴⁷³ Parce que les membres sont nommés par le Premier ministre canadien, Voir, **Barthélemy (J.) et Duez (P.)**, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ed. Panthéon Assas, LGDJ, 2004, p. 448.

⁴⁷⁴ Art. 52 de la Constitution togolaise de 1992.

⁴⁷⁵ Art. 20 de la Constitution camerounaise de 1996.

⁴⁷⁶ **Von Trotha (T.)**, « "c'est la pagaille", quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo, 1993 », Sur www.google.fr; **Lafargue (J.) et Katumunga (M.)**, « Le Kenya dans la tourmente », *Politique africaine*, n°109, 2008, pp. 107-121.

puisque c'est le chef de l'exécutif qui doit désigner certains membres alors que sa propre légitimité est remise en cause⁴⁷⁷.

Enfin, il peut y avoir une discrimination entre sénateurs élus et sénateurs nommés. Les sénateurs élus peuvent brandir avec joie leur siège à la seconde chambre parce qu'ils ont connu l'électorat même s'ils sont élus au suffrage universel indirect. La cohabitation entre les deux types de sénateurs pourra alors poser des problèmes relationnels, parce que leurs collègues nommés peuvent être considérés comme les « protégés » ou même « les hommes de mains » du chef de l'Etat. Et ceci peut avoir des influences sur le travail sénatorial. Et le professeur Léopold Donfack Sokeng avait raison d'affirmer, « *Une telle représentation constitue au demeurant une altération substantielle du principe démocratique sous-tendant la République qu'aucun argument objectif et légitime ne suffirait à justifier dans le champ conceptuel démocratique et républicain auquel se réfère le constituant(...). La conséquence évidente sera le développement du clientélisme et le maintien au sein du Parlement d'une oligarchie politique somme toute réfractaire à la démocratisation en profondeur de la société pour des raisons évidentes*⁴⁷⁸. » En définitive, le choix des sénateurs nommés est forcément basé sur des considérations politiques.

B. UN CHOIX GUIDE PAR DES CONSIDERATIONS POLITIQUES

L'une des spécificités des secondes chambres en Afrique est que le choix de ses représentants est fondé sur les considérations politiques et le bicamérisme est ainsi au service du pouvoir politique en vue de la défense et la protection des intérêts politiques. Pour le Professeur Dodzi Kokoroko, « *si l'acte créateur (de la seconde chambre) est déjà détourné, c'est-à-dire, calqué sur des considérations politiques émanant d'un président en rupture de banc avec l'onction de légitimité démocratique aux termes de sa propre élection, il en résulte l'affaiblissement de l'autorité voire de l'efficacité attachée aux secondes chambres*⁴⁷⁹. » Et bien sûr, il en résulte plusieurs conséquences.

⁴⁷⁷ **Somali (K.)**, « L'utilité et légitimité des secondes chambres dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique », *op.cit.*, p. 800.

⁴⁷⁸ **Donfack Sokeng (L.)**, « Existe-t-il une identité démocratique camerounaise ? », *op.cit.*, p. 20.

⁴⁷⁹ **Kokoroko (D.)**, « Réflexion sur les secondes chambres en Afrique noire francophone », *op.cit.*, p. 10.

D'abord, la seconde chambre est censée défendre prioritairement les intérêts des collectivités locales. Et si le chef de l'Etat désigne certains représentants au niveau de la seconde chambre, la défense des intérêts locaux sera difficile et la démocratie locale est mise en péril puisque l'exécutif s'immisce d'une manière ou d'une autre dans les affaires des représentants des collectivités locales. On peut se demander si la seconde chambre est toujours « *la maison des collectivités locales*⁴⁸⁰ ». Il est prévisible que ces représentants nommés par le chef de l'exécutif n'aillent pas défendre les intérêts de la proximité mais plutôt ceux politiques, les intérêts du président de la République et de son parti politique. Cette défense des intérêts politiques sera encore accentuée lorsque le chef de l'Etat désigne la majorité des membres de cette chambre comme c'est actuellement le cas au Sénégal. Il sera difficile d'avoir un « *feed-back* » entre les élus locaux et l'électorat. Dans ce cas de figure, il est alors difficile de dire encore que la seconde chambre est un relais entre la population locale et les élus locaux dans le cadre de la décentralisation. On peut également dire que si l'accent est mis sur une représentativité des intérêts partisans, la seconde chambre risque alors de compromettre l'unité étatique par une propension plus grande à défendre les intérêts particuliers du clan présidentiel plutôt qu'à exprimer l'intérêt national dont elle est la véritable garante.

Ensuite, la nomination par le chef de l'Etat de certains représentants est justifiée par la représentation d'autres intérêts comme le dit si bien le Professeur Serigne Diop, la deuxième chambre composée de manière à permettre « *la représentation (...) des catégories socioprofessionnelles dans la société, les femmes, les syndicats, les intellectuels. (...)*⁴⁸¹ » Si cette représentation spécifique fondée sur des intérêts divers est désignée par le chef de l'exécutif, on peut alors se demander comment ces représentants vont défendre alors ces intérêts devant la seconde chambre puisqu'ils ne peuvent pas rendre compte à leurs différentes catégories. On peut alors dire que c'est ceux qui doivent défendre plutôt les intérêts du pouvoir en place devant ces

⁴⁸⁰ Expression de l'ancien président du Sénat français Christian Poncelet.

⁴⁸¹ Interview du Pr Serigne Diop, ministre d'Etat du Sénégal : « *Le bicamérisme peut être utile pour le Mali* », Voir www.maliweb.net.

différentes catégories (socioprofessionnelle, économique, traditionnelle, religieuse, etc.) qui sont désignés. Ainsi, les autorités politiques peuvent contrôler à leur guise les divers intérêts de ces catégories par l'intermédiaire de ces représentants. Ils sont alors au service des politiciens.

Enfin, comme on l'avait déjà précisé, « *l'intérêt de la nomination est de permettre à l'autorité de nommer des compétences qu'elle n'aurait pas si c'est par un système d'élection, car, si c'est par système électoral, on élit celui qui peut réunir autour de lui le plus grand nombre de personnes. Il peut ne pas être forcément quelqu'un de compétent, ni intellectuellement, ni techniquement, ni même politiquement parce qu'on élit celui qui a les moyens de réunir en son nom le plus de suffrage*⁴⁸² ». Et il faut préciser que le Général De Gaulle et le ministre Michel Debré méprisaient les caprices du suffrage universel et les desseins des partis politiques⁴⁸³. Pour eux, les représentants de la chambre basse sont manipulés par les partis politiques puisqu'ils sont les représentants de ces derniers. La seconde chambre sera alors un véritable contre-pouvoir face à la chambre des députés qui défendent les intérêts politiques et qui ne représentent que ces intérêts, les membres de la chambre basse n'étant que « *(...) des roitelets manipulés par les appareils politiques qui les investissent !*⁴⁸⁴ » Et pour les Professeurs Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, « *Le bicamérisme a presque toujours un caractère modérateur en ce qu'il a essentiellement pour objet de corriger les excès éventuels de la loi du nombre qu'incarne l'Assemblée qui a la base populaire la plus large, c'est-à-dire dans le monde actuel, celle qui est élue au suffrage universel direct*⁴⁸⁵. »

Cependant, si on reproche à la chambre des députés d'être au service des partis politiques, on a remarqué qu'en tant que représentants des collectivités locales et des intérêts nationaux, la deuxième chambre est également au service des partis politiques, les candidats aux élections sénatoriales sont eux aussi investis par les

⁴⁸² **Diop (S.)**, « Le bicamérisme peut être utile pour le Mali », www.maliweb.net.

⁴⁸³ **Smith (P.)**, « Le Sénat de la Cinquième République : évolution d'une chambre de contestation », *op.cit.*, p. 100.

⁴⁸⁴ **Mastias (J.)**, *Le Sénat de la Vème République : réforme et renouveau*, *op.cit.*, p. 25 et sv.

⁴⁸⁵ **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, pp. 112-113.

partis politiques et on ne peut pas dire qu'ils échappent plus que leurs confrères de la chambre des députés à l'emprise pernicieuse et manipulatrice des appareils partisans. Si on retrouve ce qu'on a reproché à la chambre des députés au niveau de la deuxième chambre du Parlement, il est normal de se demander si la solution est alors la nomination de certains membres de la seconde chambre par le pouvoir exécutif. Si la justification de la représentation par la nomination en Afrique est d'éviter que la seconde chambre soit un instrument des partis politiques, il est loisible de se demander si les représentants nommés par le pouvoir politique ne vont pas défendre les intérêts politiques. Ils ne sont même pas issus du suffrage du peuple comme on l'a relevé et l'effectivité de leur rôle en tant que contre-pouvoir est diminué voire annihilé puisque leur légitimité pose problème devant les vrais représentants de la nation qui eux, à la fin de leur mandat, sont comptables devant le peuple souverain. Si la seconde chambre est au service du pouvoir politique, elle perd considérablement son utilité et la conséquence est l'affaiblissement de l'institution sénatoriale. La chambre est alors au service du chef de l'exécutif qui renforce ainsi son autorité sur elle.

§ 2. Le renforcement de l'autorité du chef de l'Etat

La désignation des membres de la seconde chambre par le chef de l'Etat l'arrange sur plusieurs plans. Il contrôle l'institution et son autorité se trouve renforcée. Ce renforcement de l'autorité du président de la République passe d'abord par le soutien qu'il recherche au niveau des membres de la seconde chambre (A) et ensuite par la soumission à lui vouée par cette dernière (B).

A. LA RECHERCHE D'UN APPUI FACE A LA CHAMBRE DES DEPUTES

Il faut savoir qu'il y a des raisons inavouées pour la plupart des Etats qui ont opté pour le bicamérisme. Depuis les origines, la seconde chambre du Parlement a été très souvent conçue pour contrebalancer le poids de la chambre basse face à

l'exécutif ou même pour réduire l'influence de la première chambre⁴⁸⁶. On peut alors dire que le rôle du Sénat est d'équilibrer, de tempérer ou même de neutraliser l'Assemblée nationale⁴⁸⁷, tout en renforçant l'autorité et la stabilité de l'exécutif.

En France, selon le schéma d'une « République sénatoriale », initialement envisagé, qui avait poussé certains à crier au retour du « césarisme de type napoléonien », l'exécutif aurait pu s'appuyer sur un Sénat docile, élu par un collège électoral rural et conservateur, pour contrecarrer les velléités d'indépendance d'une Assemblée supposée plus turbulente⁴⁸⁸. Et pour Jean Mastias, l'instauration du Sénat de la Vème République en France répondait au souci du Général De Gaulle de prendre appui sur les notables considérés tout à la fois comme des relais et des compétences ; il s'agissait de faire de la seconde chambre, l'allié du Gouvernement⁴⁸⁹. Paul Smith Nottingham est aussi du même avis : « l'intention des pères fondateurs de la Cinquième République est identique à ceux de la Troisième : de chercher un contrepoids aux excès du suffrage universel parmi les notables des départements et des communes⁴⁹⁰ ». La seconde chambre constitue ainsi pour le pouvoir exécutif le moyen de contrôler un pouvoir qui échappe, de conserver l'ordre établi, de diviser le pouvoir parlementaire pour éviter l'omnipotence d'une assemblée unique. Mais, il faut rappeler que « les fruits n'ont pas tenus les promesses des fleurs »⁴⁹¹, puisqu'après tout le Sénat est devenu une « Assemblée rebelle » du pouvoir exécutif.

En Afrique francophone aussi, il y a ce que le Professeur Fidèle Mengué Me Engouang appelle « les calculs politiques du pouvoir exécutif⁴⁹². » Effectivement, on a pensé à la division du pouvoir législatif, la création ou le maintien d'une deuxième

⁴⁸⁶ **Mengué Me Engouang (F.)**, « Où en est le processus de démocratisation au Gabon ? », *op.cit.*, p. 99.

⁴⁸⁷ **Mengué Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 22.

⁴⁸⁸ **Turpin (D.)**, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 630.

⁴⁸⁹ **Mastias (J.)**, *Le Sénat de la Vème République : réforme et renouveau*, *op.cit.*, pp. 25 et sv.

⁴⁹⁰ **Smith (P.)**, « Le Sénat de la Cinquième République : évolution d'une chambre de contestation », *op.cit.*, p. 98.

⁴⁹¹ Expression empruntée au Professeur Théodore Holo. Voir **Holo (T.)**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA*, n° 16, 2006, p. 31.

⁴⁹² **Mengué Me Engouang**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 22.

chambre est un moyen de contrôler un pouvoir qui échappe, au moins en le divisant. Tout dépend alors des termes de la confrontation. Aujourd'hui, cela peut permettre au gouvernement qui a deux interlocuteurs au lieu d'un de s'appuyer éventuellement sur l'un si un conflit l'oppose à l'autre⁴⁹³. C'est aussi l'avis du Professeur Djedro Francisco Meledje pour qui « (...) *il faut noter que la seconde chambre, si elle avait été effectivement créée en Côte d'Ivoire, aurait constitué tout simplement un instrument au service du chef de l'Etat pour contrebalancer l'influence de la première chambre, et affaiblir davantage le Parlement*⁴⁹⁴. »

En effet, en Afrique noire francophone, les dirigeants politiques qui sont au pouvoir veulent à tout prix conserver la majorité au moins dans l'une des chambres du Parlement, comme l'a si bien exprimé Charles Nach Mback : « *l'on a pensé que l'exécutif cherchait ainsi à s'assurer le contrôle du Sénat au cas très probable où la majorité lui échappait à la chambre des députés*⁴⁹⁵. » Ainsi, la seconde chambre deviendra une alliée sûre pour le pouvoir exécutif. C'est pour cela que certains dirigeants ont opté pour « *le système de suffrage partiel*⁴⁹⁶ » qui combine un mode de désignation au suffrage universel indirect avec un pouvoir de nomination généralement reconnu au président de la République. En outre, il faut préciser que même si la proportion des membres que le président de la République devait désigner est minoritaire à la seconde chambre, la volonté du pouvoir constituant est « *de renforcer l'exécutif en lui permettant d'introduire au sein du Parlement des membres que l'on imagine à sa dévotion*⁴⁹⁷ » et « *qui sont susceptibles de faire basculer la majorité, pour autant qu'elle soit étroite*⁴⁹⁸. »

⁴⁹³ **Grewe (C.) et Fabri (H. R.)**, *Droits constitutionnels européens*, *op.cit.*, p. 457.

⁴⁹⁴ **Meledje (D. F.)**, « Faire, défaire et refaire la constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », publié par Draft paper presented at African Network of Constitutional Law conference on Fostering Constitutionalism in Africa Nairobi, April 2007, pp. 10-11 ; Voir également **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, « Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone », *op.cit.*, pp. 100-101.

⁴⁹⁵ **Mback (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *op.cit.*, p. 128.

⁴⁹⁶ Expression utilisée par Charles Nach Mback, **Voir Mback (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux parlements africains », *op.cit.*, pp. 118-119.

⁴⁹⁷ **Cabanis (A.) et Martin (M.L.)**, « La deuxième chambre dans les Etats francophones du Sud », *op.cit.*, pp. 24-25.

⁴⁹⁸ *Idem.*

Ainsi, l'une des raisons cachées de la résurrection du Sénat au Sénégal est sans doute la recherche d'un appui à la seconde chambre face à la chambre des députés compte tenu de la montée des partis d'opposition. Le chef de l'Etat n'est plus sûr d'avoir chaque fois la majorité à la première chambre, du coup il faut chercher un soutien du moins au niveau de la seconde chambre qui sera à son dévolu, qu'il peut contrôler indirectement et qui peut le sauver au moment difficile.

C'est le même décor qu'on a au Gabon où le président El Hadj Omar Bongo Ondimba a profité de sa réélection en décembre 1993 pour instituer la seconde chambre et comme le dit si bien le professeur Fidèle Mengue Me Engouang *contrecarrer l'influence de l'Assemblée nationale qui, dans son double rôle de législateur et censeur de l'action gouvernementale, a considérablement réduit la marge de manœuvre de l'exécutif au lendemain de la Conférence nationale.* »⁴⁹⁹

Au Burundi, c'est également la recherche d'un appui au niveau de la seconde chambre qui animait les esprits au temps de l'instauration du Sénat monarchique par le Roi Mwambutsa IV⁵⁰⁰. Mais avec le Sénat de la période transitoire et de la période post-transitoire, l'institution de la chambre est plus guidée sur le terrain de conciliation et de partage que de soutien. Il faut préciser que ce qu'on avait redouté est arrivé puisque après les dernières élections sénatoriales et le boycott des partis d'opposition aidant, le parti au pouvoir peut compter sur la seconde chambre à des moments difficiles.

On a remarqué en Afrique noire francophone que l'institution de la seconde chambre peut être stratégique. Du point de vue constitutionnel, on prévoit la chambre haute, mais une fois que l'exécutif est assuré d'une majorité confortable à la chambre des députés, on ne se presse plus pour son installation, elle est mise en veilleuse.

Au Cameroun, une fois que le parti du président Paul Biya a eu la majorité absolue à l'Assemblée nationale et que lui-même a trouvé le moyen de faire renouveler son mandat à la tête de l'Etat en 1997⁵⁰¹, en 2004, on ne se précipite plus pour l'instauration de la chambre haute.

⁴⁹⁹ **Mengue Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 23.

⁵⁰⁰ Voir, « Le Sénat du Burundi, de la période monarchique à la troisième législature », *op.cit.*, pp. 10-24.

⁵⁰¹ **Mback (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *op.cit.*, p. 129.

De même au Togo, lorsque le parti au pouvoir trouve les moyens chaque fois pour avoir la majorité à l'Assemblée nationale, depuis les dernières élections législatives de 2007 le RPT (Rassemblement du Peuple Togolais) au pouvoir conserve la majorité à la chambre des députés, avec un président de la République qui est également reconduit pour un second mandat de 5 ans en 2010⁵⁰², plus personne ne songe apparemment à l'instauration effective du Sénat.

Egalement, pour le professeur Filiga-Michel Sawadogo, si la seconde chambre du Parlement burkinabé était conçue pour être une alliée de l'exécutif, le président de la République Blaise Compaoré ne s'empresserait pas de la mettre en place au cas où les résultats du scrutin pour les élections à la chambre des députés étaient favorables au Front populaire, le parti au pouvoir⁵⁰³ dans les années 90. En effet, le parti du chef de l'Etat avait alors remporté les législatives à une très large majorité, lui-même a été reconduit dans ses fonctions en ce moment pour un nouveau mandat. Le président Blaise Compaoré n'avait donc plus besoin du soutien de la seconde chambre, étant sûr d'avoir chaque fois la majorité à la chambre des députés. C'est sans doute pour cette raison qu'on a procédé à la suppression de cette chambre au Burkina Faso.

La division du pouvoir législatif à des fins politiques infère des conséquences. Ainsi, pour les professeurs Constance Grewe et Hélène Ruiz Fabri : « *il y a un risque de multiplication des conflits puisqu'il y a multiplication des interlocuteurs à satisfaire.*⁵⁰⁴ » A l'heure actuelle du processus de démocratisation en Afrique noire francophone, les Etats doivent éviter la division du pouvoir législatif pour limiter les conflits.

⁵⁰² L'institution de la seconde chambre était quand même une idée de l'ancien président de la République, le Général Gnassingbé Eyadema.

⁵⁰³ **Sawadogo (F.-M.)**, « L'élaboration de la Constitution de la IV^{ème} République », 1983- 1993, *Dix ans de changements politiques et sociaux au Burkina Faso*, Colloque Cean/ Université de Ouagadougou, Bordeaux, 4, 5, 6 juillet 1994, p. 14.

⁵⁰⁴ **Grewe (C.) et Fabri (H. R.)**, *Droits constitutionnels européens*, op.cit., p. 457 ; Aussi pour le professeur Bernard Chantebout, « (...) *Quant aux conflits entre le Gouvernement et le Parlement, ils risquent de se multiplier si le Cabinet doit satisfaire deux Chambres au lieu d'une.* », **Chantebout (B.)**, op.cit., p. 244.

De toute manière, la division du pouvoir législatif permet au chef de l'exécutif d'avoir au moins une alliée au niveau de ce pouvoir. Si cette alliée est la seconde chambre, cette dernière est alors à sa merci.

B. LA SOUMISSION DE LA SECONDE CHAMBRE AU CHEF DE L'ÉTAT

La représentativité d'une institution est généralement tributaire du mode de recrutement de ses membres. Et pour Jean Grangé, « *peut-être, cependant, oublie-t-on, que pouvoirs et fonctions sont pour une grande part, liés à la représentativité. Une représentativité large, indiscutable, confère naturellement l'autorité et appelle généralement un rôle réel. Une représentativité incertaine, restreinte, au contraire ternit le crédit et l'image de l'institution et lui interdit de revendiquer un rôle majeur. Le système de représentation, c'est-à-dire, le mode de constitution d'une Assemblée détermine les conditions d'exercice de sa fonction.*⁵⁰⁵ » La faculté reconnue au chef de l'Etat de désigner soit en nombre majoritaire, soit en nombre minoritaire, selon les pays, certains représentants de la deuxième chambre du Parlement prouve une implication de l'exécutif dans les affaires du pouvoir législatif et pose encore et toujours un véritable problème de la représentativité ou même de la légitimité de ces représentants.

Tout d'abord on peut se demander pourquoi c'est le chef de l'exécutif qui doit désigner une partie des représentants de la seconde chambre et pas une autre institution.

Cette implication du pouvoir exécutif dans le domaine législatif, prouve que les membres désignés par le président de la République seront à la merci de ce dernier et ne seront pas responsables devant le peuple puisqu'ils ne sont pas choisis par lui comme le veut le principe démocratique. Ils seront responsables devant le président de la République. Le chef de l'Etat est le seul capable de juger ces représentants et le seul à renouveler leur mandat sénatorial si possible. Cette désignation des représentants de la deuxième chambre renforce dans ce cas l'autorité du président de la République sur l'institution sénatoriale qu'il contrôle à sa guise. Ce dernier a

⁵⁰⁵ Grangé (J.), « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *RFSP*, vol. 40, 1990, p. 5.

alors une main mise sur cette institution et les représentants ne sont pas libres ; ils sont soumis au chef qui n'est autre que le président de la République et le Professeur Djedjro Francisco Meledje l'exprime bien : « (...) le bicamérisme est en réalité devenu en règle générale, dans les pays africains, un procédé de manipulation des institutions politiques ; la nomination, telle qu'il était prévu par le chef de l'Etat, (...) des membres de la seconde chambre est visiblement le signe d'un retour à la conception patrimoniale du pouvoir⁵⁰⁶ » cela rappelle les Sénats aristocratiques qui ont été les précurseurs des chambres occidentales actuelles. Et pour le Professeur Dodzi Kokoroko, « cette substitution du règne du droit à l'empire de la puissance personnelle conduit ainsi à un affaiblissement des institutions en dépit d'une volonté originaire justifiée en diversifiant les modes de désignation⁵⁰⁷. » Il est alors normal qu'avec ce schéma, la seconde chambre n'aie pas d'autorité, ni de pouvoirs réels.

Ensuite, pour Charles Nach Mback, cette désignation par le chef de l'Etat « est en tout point contraire au principe de la séparation des pouvoirs politiques dans l'Etat. Un législatif et un exécutif indépendant l'un de l'autre quoique disposant selon des modalités diverses de moyens d'influence mutuelle, exclut la possibilité pour l'un de disposer a priori de l'autre sans la médiation du suffrage universel.⁵⁰⁸ » Il est alors normal qu'il n'y ait pas équilibre entre les différents pouvoirs. Cette manière de faire de l'exécutif lui permet d'absorber les pouvoirs de la seconde chambre parlementaire. Même si on trouve la justification du bicamérisme chez Montesquieu en ces termes : « Ainsi, la puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés⁵⁰⁹ ». Au moment où le Baron de la Brède élaborait sa théorie de la séparation des pouvoirs, il n'avait pas pensé qu'il y aurait plus tard un régime politique qui sera appelé régime parlementaire et qui provoquera une fusion entre le pouvoir législatif et le pouvoir

⁵⁰⁶ **Meledje (D. F.)**, « Faire, defaire et refaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », *op.cit.*, p. 10.

⁵⁰⁷ **Kokoroko (D.)**, « Réflexions sur les secondes chambres en Afrique noire francophone », *op.cit.*, pp. 8 et 9.

⁵⁰⁸ **Mback (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *op.cit.*, p. 130.

⁵⁰⁹ **Montesquieu**, *De l'esprit des lois, I*, *op.cit.*, p. 333.

exécutif. Si aujourd'hui cette fusion est consommée⁵¹⁰, on remarque que les Etats africains appliquent en plus de cela un système présidentieliste avec un renforcement de l'autorité du chef de l'Etat. Ainsi, ce dernier en dépit des pouvoirs exorbitants qu'il a entre ses mains, contrôle également les deux chambres du Parlement. La formule de Montesquieu ne trouve plus son application, « *le pouvoir ne peut arrêter le pouvoir* », il n'y aura plus de liberté et la souveraineté du peuple se trouve confisquée.

Et enfin, la seconde chambre du Parlement dans un Etat unitaire souffre déjà d'un déficit de légitimité par son mode de désignation au suffrage universel indirect qu'on peut justifier difficilement. En plus de ce problème de représentativité, on ajoute encore un autre qui n'a même pas de fondement démocratique, la désignation de ses membres par le chef de l'Etat. Le Professeur Patrice Gélard le dit si bien : « *On se souvient que l'une des causes de l'échec de la réforme du Sénat français en 1969 était l'absence de légitimité ou de représentativité des élus socioprofessionnels (qui seront nommés) face aux élus des départements issus du suffrage universel même indirect*⁵¹¹ ». Cette désignation présidentielle trouvera donc une adhésion difficile au niveau du peuple qui ne se retrouvera pas dans cette institution qui va indirectement défendre ses intérêts. Mais, il convient de relever qu'on peut accepter la nomination des sénateurs si ce mode de désignation est exclusivement transitoire, c'est le cas des Sénats de transition du Burundi et du Congo Kinshasa jusqu'à l'installation des nouvelles institutions du pays.

⁵¹⁰ C'est le cas de la plupart des régimes parlementaires dont l'archétype est le régime anglais.

⁵¹¹ **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc servir une seconde chambre en démocratie ? », *op.cit.*, p. 145 ; Et il ne faut pas oublier que « *La vision du général De Gaulle était différente puisqu'il imaginait en 1946 à Bayeux une seconde chambre composée non seulement d'élus du suffrage universel même indirect, mais aussi de membres nommés représentant le monde économique et social.* » Voir **Ferreti (R.)**, « Le bicamérisme de la V^{ème} République », *op.cit.*, p. 3.

CHAPITRE II.

UNE REPRESENTATIVITE DISCUTEE

Il faut signaler que, « *l'originalité des secondes chambres africaines réside davantage dans la prise en compte des composantes sociologiques de l'Etat et la nécessité d'établir l'égalité, par des mesures spécifiques et des pratiques différentielles, dans des pays affectés par de grands déséquilibres ethniques, linguistiques, culturels ou régionaux*⁵¹² ». Dans ce cas, la chambre haute ne va plus représenter seulement les intérêts des collectivités locales et des citoyens de l'étranger, elle ira au-delà de ces intérêts locaux pour prendre en compte des intérêts sectoriels qui peuvent être ethniques, politiques et même de certaines minorités dans le but de conserver une stabilité politique.

Ainsi, la question constitutionnelle a été l'un des objets de cristallisation et l'un des enjeux majeurs des crises politiques et sociales qui ont secoué de nombreux Etats africains dans les années 90⁵¹³ et pour le Professeur Jean du Bois de Gaudusson, on a remarqué sur le vieux continent que « (...) *les constitutions fournissent les moyens de résoudre les conflits dont elles admettent l'existence sur la scène officielle. La nouveauté n'est pas uniquement sur ce terrain. Elle réside aussi dans l'apparition d'un contexte politique qui permet aux textes constitutionnels de ne plus être des coquilles vides.* »⁵¹⁴ Les textes constitutionnels prennent en compte alors les réalités du terrain afin de trouver des solutions aux diverses crises. C'est le cas notamment de la constitution burundaise adoptée par référendum, le 28 février 2005, qui est le cheminement du processus de réconciliation entamé avec l'accord de paix d'Arusha (Tanzanie), du 28 août 2000, sous l'inspiration et la caution de l'ancien président sud africain Nelson Mandela⁵¹⁵. Cet accord avait prévu un Sénat de transition qui avait pour mission de donner une représentation équilibrée entre les

⁵¹² **Keutcha-Tchapnga (C.)**, « Droit constitutionnel et conflits politiques des Etats francophones d'Afrique noire », *op.cit.*, p. 461.

⁵¹³ **Endong (M. A.)**, « Le bicamérisme en Afrique : visions " post-conflit " et perspectives démocratiques », *op.cit.*, p. 7.

⁵¹⁴ **Du Bois de Gaudusson (J.)**, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 1996, p. 252 ; Voir, **Albert Bourgi**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Pouvoirs*, n° 52, 2002, p. 725 ; **De Gaudusson (J. du Bois)**, « L'Afrique face aux conflits », *AC*, numéro spécial, 1996 ; **Abdou Yero (BA)**, « Fléau des conflits sécuritaire en Afrique », *RJPIC*, 2001, pp. 9-24.

⁵¹⁵ Il faut préciser que c'est l'ancien président tanzanien Julius Nyerere qui avait commencé les négociations de paix entre le Gouvernement d'alors et l'opposition. Voir Rapport de la mission d'observation des élections législatives du 4 juillet 2005 au Burundi, Une mission dépêchée par le secrétaire général de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) du 1^{er} au 6 juil. 2005, p. 6.

différentes couches sociales⁵¹⁶ et on retrouve le même décor dans la constitution de la période post-transition, ce qui montre l'originalité et la spécificité de la chambre haute burundaise.

La composition de la seconde chambre permet donc d'avoir un recrutement diversifié des représentants (Section 1) et ce recrutement a des conséquences spécifiques (Section 2).

SECTION I. UN RECRUTEMENT DIVERSIFIÉ

Les Constitutions peuvent régler les crises politiques, ainsi, selon les propos de Célestin Keutcha Tchapnga, « *Les Constitutions (africaines) se sont ainsi trouvées placées au cœur de la régulation des conflits politiques, dont elles admettent désormais l'existence sur la scène officielle*⁵¹⁷ ». En effet, en dessinant une configuration de la seconde chambre conforme aux spécificités des composantes ethniques ou régionales de chaque Etat, le constituant des années 1990 a contribué à apaiser dans certains pays les tensions politiques⁵¹⁸. Dans certains pays d'Afrique noire francophone, les Constitutions permettent d'avoir une représentation spéciale au niveau de la deuxième chambre (§1) et dans d'autres, une représentation consensuelle (§2).

§ 1. Un recrutement spécial

Le recrutement au niveau de la seconde chambre du Parlement peut passer par un mode de désignation qui ne fait pas participer directement les citoyens. Ce mode de désignation prend en compte d'autres considérations que l'on retrouve dans les constitutions de ces Etats. Ainsi, le recrutement peut être de plein droit (A) ou par cooptation (B).

⁵¹⁶ **Kokoroko (D.)**, « Réflexions sur les secondes chambres en Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.8 ; Sans tenir compte de l'appartenance politique, la seconde chambre devait compter 50% de Tutsis et 50% de Hutus, Voir, Quotidien camerounais « Le Messager », n° 1822 du 21 fév. 2005, p. 15.

⁵¹⁷ **Keutcha-Tchapnga (C.)**, « Droit constitutionnel et conflits politiques des Etats francophones d'Afrique noire », *op.cit.*, p. 453.

⁵¹⁸ **Somali (K.)**, « Utilité et légitimité de secondes chambres dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique », *op.cit.*, pp. 793-794.

A. LES MEMBRES DE PLEIN DROIT

Il faut d'entrée de jeu dire que ce recrutement est rare et permet la représentation spécifique de certaines personnes qui ne seront pas élues même au suffrage indirect, qui ne sont pas choisies par leurs pairs, qui ne sont même pas nommées par l'exécutif mais, qui sont automatiquement membres de la seconde chambre du Parlement. Cette représentation avait existé en Amérique du Sud, où les Constitutions d'un certain nombre de pays avaient donné à leur président le privilège d'être sénateur à vie (*Senador vitalicio*), mais la plupart de ces pays ont depuis mis fin à cette pratique perçue comme anti-démocratique⁵¹⁹.

Aujourd'hui, on remarque cette représentation dans certains pays européens tels que l'Italie et la Belgique. Cette représentation ne se retrouve pas en France mais entre temps, il y avait eu une proposition de loi avortée relative aux anciens présidents de la République présentée par le Professeur Patrice Gélard, le 15 février 2005.⁵²⁰

Ainsi en Italie, selon l'article 59 al. 1 de la Constitution du 1^{er} janvier 1948, « *sauf renonciation, tout ancien président de la République est sénateur de droit et à vie.* »

Il s'agit alors de faire siéger des personnalités distinguées qui par leur expérience compte tenu des fonctions qu'ils avaient occupées, de bénéficier de leur contribution au bon fonctionnement de l'institution sénatoriale.

Et en Belgique, selon l'article 72 de la Constitution, « *les enfants du Roi, ou, à leur défaut, les descendants belges de la branche de la famille royale appelée à régner,*

⁵¹⁹ La Constitution du Paraguay prévoit encore ce type de nomination, mais les présidents ne peuvent que s'exprimer et non prendre part au vote.

⁵²⁰ Pour les initiateurs de cette proposition de loi, « *La question du statut des anciens présidents de la République n'avait, depuis 1958 et jusqu'à aujourd'hui, pas connu d'application et posé de problèmes pratiques. Alors que le statut originel leur confiait la fonction de membre à vie du Conseil constitutionnel, aucun ancien président n'avait souhaité ou pu y siéger.*

La récente actualité constitutionnelle est revenue sur cette question. En effet, force est de constater que cette possibilité pose finalement plus de problèmes qu'elle n'en règle et le risque est multiple.

Tout d'abord, il y a le risque qu'un ancien président qui aurait initié une loi, siége lors de son examen devant le Conseil. Ensuite, les membres du Conseil doivent respecter une neutralité, une confidentialité et une solidarité institutionnelle qui ne sont pas forcément compatibles avec l'exercice actif d'un rôle politique de premier plan.

C'est pourquoi la présente proposition de loi constitutionnelle vise à résoudre ce paradoxe en attribuant aux anciens présidents de la République le statut tout aussi honorifique de sénateur à vie selon le modèle italien. » Ainsi ils proposent un dernier al. à l'art. 6 de la constitution : « *Les anciens Présidents de la République font de droit partie du Sénat en dehors des cas d'inéligibilité. Ils ne disposent pas de voix délibérative.* », Voir, www.senat.fr, Proposition de loi constitutionnelle relative aux anciens présidents de la République française.

sont de droit sénateur à l'âge de 18 ans. Ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de 21 ans. Ils ne sont pas pris en compte pour la détermination du quorum des présences. » Ainsi, les princes héritiers sont de droit sénateurs, le Congrès national avait estimé que la participation aux travaux de la haute assemblée constituait une sorte de stage politique profitable à ceux qui seraient appelés à exercer la haute fonction de chef d'Etat. Il faut préciser que ces représentants n'ont rien à prouver à la seconde chambre, ils sont membres tout juste parce qu'ils sont issus de la famille royale⁵²¹. En effet, cette participation de la famille royale n'a plus qu'une valeur symbolique et les princes héritiers ne se rendent au Sénat que de manière exceptionnelle et ils n'ont jamais fait usage de la voix délibérative que la Constitution leur donne. C'est d'ailleurs fort bien ainsi, et l'on imagine combien il serait malsain qu'une décision ne soit emportée que par la voix de majorité du prince héritier⁵²².

On retrouve ce même schéma en Afrique noire francophone, mais seulement dans certains pays. En République démocratique du Congo, la constitution de février 2006 dispose en son article 104, al. 6 : « *Les anciens présidents de la République élus sont de droit sénateurs à vie.* » Il s'agit des présidents qui sont venus au pouvoir par la voix des urnes. Ceci montre que ceux qui sont venus au pouvoir par coup de force ne sont pas concernés même s'ils remettent plus tard le pouvoir de manière démocratique et également ceux qui ont assuré l'intérim ne vont pas bénéficier de ce privilège.

C'est ce qu'on remarque également au Burundi avec l'article 163 de la Constitution de 2005 qui dispose : « *Le Sénat comprend : (...), 3. Les anciens chefs d'Etat.* » Et, contrairement à la Constitution congolaise qui, d'ailleurs, ne donne aucune précision, celle burundaise prend en compte tous les anciens présidents sans exception. Ainsi, même les personnalités arrivées au pouvoir par coup de force sont acceptées comme sénateurs ainsi que les présidents intérimaires. Il faut rappeler

⁵²¹ Pour certains sénateurs, on doit enlever cet article de la Constitution belge et ils ont fait une proposition de loi car pour eux : « *dans notre société, la présomption de capacités administratives fondées sur la seule hérédité est dépassée et anti-démocratique.* » Mais cette proposition de loi n'a pas été adoptée. Voir, proposition de déclaration de révision de l'art. 72 de la Constitution belge en vue de l'abroger déposée par Wim Verreycken et consorts le 17 novembre 2003.

⁵²² **Leroy (M.)**, « Le Sénat dans le nouvel Etat belge, Questions et perspectives », *La réforme du Sénat*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 87.

que la seconde chambre est réapparue dans ce pays avec l'accord d'Arusha de 2000. On comprend alors pourquoi on ne veut pas exclure certaines personnalités de l'institution sénatoriale. Ainsi, avec la nouvelle configuration, le Sénat comprend quatre personnalités qui sont sénateurs de droit : il s'agit de Jean Baptiste Bagaza⁵²³, de Pierre Buyoya⁵²⁴, de Sylvestre Ntibantunganya⁵²⁵ et de Domitien Ndayizeye⁵²⁶. Cette représentation aussi a été justifiée par la prise en compte de la sagesse, de la maturité et de l'expérience au service de l'institution sénatoriale comme l'avait déclaré l'ancien président du Sénat de transition M. Libère Bararunyeretse, du Burundi au cours du discours de l'ouverture de la première session du Sénat de transition, le 8 février 2002 : « (...) *Les personnalités qui ont eu l'honneur d'accéder à la magistrature suprême siègent de droit dans notre institution. L'époque est ainsi révolue où le Burundi faisait peu de cas des meilleurs de ses fils, en particulier ceux qui ont eu à la servir au niveau le plus élevé. Nous attendons avec une vive impatience que les anciens chefs d'Etat nous rejoignent pour mettre leur riche expérience au travail exaltant du Sénat (...)*⁵²⁷ ».

Il faut remarquer qu'on n'a pas limité de places pour les anciens présidents, chaque fois qu'un président quitte le pouvoir, il retrouve automatiquement un siège à la seconde chambre. On peut dire que c'est une bonne pratique qui peut donner une ouverture à l'alternance au pouvoir dans les Etats d'Afrique noire francophone où les chefs d'Etat ne veulent pas quitter le pouvoir et mettent tous les moyens en place pour conserver la magistrature suprême.

On ne retrouve pour l'heure pas cette spécificité qui permet le recrutement des membres de plein droit au Sénat du Sénégal, ni au Sénat du Gabon.

La question de la légitimité de ses représentants de plein droit se pose. Il faut dire que le recrutement des sénateurs en tant que membre de plein droit peut trouver une

⁵²³ Il prit le pouvoir le premier novembre 1976 à la suite d'un coup d'Etat contre Michel Micombero, il restera jusqu'en 1987, date à laquelle il fut renversé par un coup de force qui survient suite à un début de mutinerie de soldats et sous-officiers qui craignaient d'être mis à la retraite anticipée.

⁵²⁴ Il était président deux fois, en 1987 à la suite d'un coup d'Etat contre le président J.B. Bagaza, il a été battu aux élections et Melchior Ndadaye devient président. Il revient encore en 1996 et renverse la présidence de Sylvestre Ntibantunganya et remis le pouvoir en 2003 à Domitien Ndayizeye.

⁵²⁵ Il a assuré l'intérim à partir de 1994 et a été renversé par Pierre Buyoya.

⁵²⁶ Il prend le pouvoir entre les mains de Pierre Buyoya conformément à l'accord d'Arusha.

⁵²⁷ Discours prononcé par le président du Sénat à l'occasion de l'ouverture de la première session du Sénat de transition à Bujumbura le 8 février 2002, p. 4, sur le site www.grandslacs.net.

justification au plan politique. La seconde chambre devient alors pour ces derniers « *une maison de retraite* » pour qu'ils terminent en toute beauté leurs carrières politiques jusqu'à la fin de leurs jours.

En dehors des membres de plein droit, certains membres de la seconde chambre du Parlement sont cooptés.

B. LES MEMBRES COOPTES

C'est une pratique qui est très rare et qu'on retrouve cependant en Belgique. Ce mode de recrutement exprimé dans la Constitution belge en son article 67 al. 6 et 7 et permet d'avoir au total dix sénateurs cooptés, six désignés par les 35 sénateurs flamands déjà repris et quatre désignés par les 25 sénateurs francophones déjà repris. La cooptation n'existe plus en France⁵²⁸. On ne le retrouve pas au Sénégal, ni au Gabon, mais il existe au Burundi.

Ainsi dans ce pays, on l'appliquait au moment de la Constitution monarchique où 25 % de sénateurs étaient cooptés par leurs pairs élus représentants, ainsi, on avait 16 sénateurs dont 8 sénateurs élus par leurs pairs de l'Assemblée nationale, dont on ajoute 4 sénateurs cooptés par les 8 sénateurs élus⁵²⁹.

Après cette période, la création de la seconde chambre est une réponse institutionnelle possible à un défi auquel sont confrontés fréquemment les Etats, à savoir prendre en compte et défendre les intérêts et les droits de certaines composantes minoritaires de la communauté nationale tout en préservant le principe d'universalité et d'égalité des citoyens qui est à la base de l'unité nationale. Ainsi, l'article 163 al.2 de la Constitution burundaise du 28 février 2005 permet la représentation de l'ethnie Twa à la seconde chambre du Parlement. Trois personnes devaient alors être cooptées par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) et provenant de régions différentes afin que la représentation ethnique de la

⁵²⁸ En effet, le Sénat de l'an VIII en France se recrutait en principe par cooptation, suivant le procédé académique, singulièrement atténué d'ailleurs par l'obligation de faire porter le choix sur des listes dressés par le chef de l'Etat, le Corps législatif, le Tribunat, Voir, **Barthélemy (J.) et Duez (P.)**, *Traité de droit constitutionnel, op.cit.*, p. 447 ; Sous la III^{ème} République en France, le texte de 1875 prévoyait 75 sénateurs qui seraient nommés à vie et recrutés par cooptation, Voir, **Ardant (P.) et Mathieu (B.)**, *op.cit.*, p. 403.

⁵²⁹ « Le Sénat du Burundi, de la période monarchique à la troisième législature », *op.cit.*, p. 15, Sur www.google.fr.

nation burundaise soit complète. Il faut préciser qu'une liste de noms de représentants Twa est proposée par les associations des Twa à la CENI qui fait son choix⁵³⁰.

L'ethnie Twa est très minoritaire (1% de la population) au Burundi et est la troisième après les Hutus majoritaires (85% de la population) et les Tutsis (14% de la population)⁵³¹. Les membres de cette ethnie sont souvent marginalisés et c'est pour rétablir un certain équilibre ethnique au niveau du Parlement qu'on leur a fait appel⁵³².

La capacité à offrir une représentation institutionnelle et notamment parlementaire à ces minorités est un impératif politique d'une part, parce que la non représentation peut s'avérer néfaste pour ces minorités qui ne sont pas en mesure de défendre correctement leurs droits. D'autre part, parce que cette absence de représentation est susceptible de générer des situations de crise voire de conflit. Ainsi, l'ethnie Twa avait déjà participé au Sénat de transition et on la retrouve également dans le Sénat post-transitoire puisque sa représentation a été constitutionnalisée. Le président du Sénat de transition M. Libère Bararunyeretse l'a si bien exprimé : « (...) *Nous nous réjouissons aussi de l'intégration des Batwa à cette prestigieuse institution. C'est une première dans l'histoire de notre pays. Cela augure d'une démocratisation progressive de notre société*⁵³³ ».

La prise en compte des intérêts des minorités est une bonne chose parce qu'on a remarqué que dans certains pays comme le Burundi, l'identité nationale est encore fragile quand bien même la législation sur les partis politiques dispose qu'aucun parti ne peut s'identifier à une région ou à une ethnie. Il est évident de retrouver toutes les ethnies du pays au niveau de chaque parti politique⁵³⁴. Mais compte tenu de l'histoire

⁵³⁰ Il s'agit pour les dernières élections sénatoriales de 2010 de Mme Libérate Nicayenzi, Mme Sophie Bigirimana et de M. Vital Bambanze.

⁵³¹ Quotidien camerounais « Le Messenger », n° 1822 du 21 février 2005, p. 15.

⁵³² Au début de 2010, plus de 21000 Batwa ont bénéficié du programme d'octroi gratuit de cartes d'identité, ils ont alors été dans la possibilité de jouer leur rôle de citoyen à part entière dans les élections communales en tant qu'électeurs et même en tant que candidats, Voir, Union européenne, Mission d'Observation électorale, Burundi 2010, Elections communales, présidentielles, législatives, sénatoriales et collinaires, p. 9, Sur, www.google.fr.

⁵³³ Discours prononcé par le président du Sénat à l'occasion de l'ouverture de la première session du Sénat de transition à Bujumbura le 8 février 2002, *op.cit.*, p. 4, Sur, www.google.fr.

⁵³⁴ Selon l'art. 14.5 du Protocole II de l'accord d'Arusha : « (...) aucun parti ne sera enregistré s'il est créé sur la base de l'exclusivité ethnique. » ; Voir également le Protocole I, art. 7.3 ; Le protocole

de ce pays, le dosage ethnique est difficile à faire, et avec la guerre civile de 1993 qui a pour origine les conflits entre les deux grandes ethnies du pays, c'est-à-dire entre les Hutus et les Tutsis, seule une répartition des sièges au Parlement sur une base ethnique peut ramener la paix dans ce pays⁵³⁵.

Ainsi, par rapport à leur importance numérique minoritaire et avec les différents modes de scrutin pratiqués au Burundi, l'ethnie Twa présente souvent des candidats à la députation sous leur propre étiquette. La logique électorale a souvent pour conséquence de les éliminer, car être élu suppose dans bien des cas de trouver des voix au-delà de son parti ou même de sa communauté. Le mécanisme de cooptation est alors très bénéfique pour cette ethnie. La pratique veut que ce soit les différentes associations de défense des droits de l'ethnie Twa⁵³⁶ qui envoient les noms des futurs représentants à la seconde chambre du Parlement à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) qui, à son tour, choisit les trois qui seront les futurs sénateurs. La CENI a alors le pouvoir discrétionnaire pour faire le choix et c'est cette liberté donnée à la CENI qui crée maintenant des incidents au niveau des différentes associations Twa⁵³⁷. Il faut alors revoir la procédure de désignation de l'ethnie Twa à la seconde chambre du Parlement du Burundi.

II, art. 44 ; L'avant-projet de la constitution post-transition, art. 63 et 67 ; l'art. 63 al.4 de la constitution de 2005 qui dispose : « *Aucun parti politique ne peut être agréé s'il est créé et organisé sur base de l'exclusion notamment ethnique ou régionale* » et même l'art. 67 de la même constitution : « *Il est interdit aux partis politiques de s'identifier dans la forme, dans l'action ou d'une autre manière quelconque, notamment à une ethnie, à une région, à une religion, à une secte ou à un genre.* » ; Aussi, depuis toujours le problème ethnique se retrouve au niveau des partis politiques en Afrique, même s'ils prétendent constituer le creuset de l'unité nationale, ils sont en réalité dominés par l'ethnie de leurs fondateurs ou étaient perçus comme tels, Voir, **Ahadzi-Nonou (K.)**, « Réflexions sur un tabou du constitutionnalisme négro-africain : le tribalisme », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Dominique Breillat*, Paris, LGDJ, 2011, p. 22.

⁵³⁵ Pour plus de précision voir, L'origine du conflit ethnique au Burundi sur <http://burundi.news.free.fr>; également, Pour une paix durable au Burundi, Au cœur de l'Afrique, Sur www.google.fr; Consulter également le rapport de la mission d'observation des élections législatives du 4 juillet 2005 au Burundi sous l'égide de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF).

⁵³⁶ Il y a L'Union pour la Promotion des Batwa (UNIPROBA), Union Chrétienne pour l'Education et le développement des Déshérités (UCEDD), Association pour l'Intégration et le Développement Durable au Burundi (AIDB), Union des Jeunes pour le Développement Communautaire (UJEDECO), Association Espoir des Jeunes Batwa (ASSEJEB).

⁵³⁷ La cooptation de Sophie Bigirimana originaire de Gitega se voit décrier par l'Union pour la Promotion des Batwa (UNIPROBA) qui demande le retrait de son statut de sénatrice, la CENI demande d'apporter des preuves suffisantes qui montrent qu'elle n'est pas Twa.

La meilleure formule serait de regrouper toutes les associations Twa sans exception dans une fédération⁵³⁸ afin d'organiser une élection pour désigner les trois qui doivent défendre les intérêts de l'ethnie à la seconde chambre ; on évitera ainsi moins de problème au niveau des différentes associations. Une autre formule pourrait consister à désigner les trois représentants par consensus et à l'unanimité au niveau de la fédération. Les deux solutions pourraient éviter les querelles et permettront le dialogue entre les différentes ethnies du pays. Ainsi, le recrutement à la seconde chambre du Parlement peut être aussi consensuel.

§ 2. Un recrutement consensuel

Selon l'article 162 de la Constitution burundaise de 2005, « *Tous les candidats (à l'élection sénatoriale) sont tenus de souscrire à l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, à la Charte de l'Unité Nationale et exprimer son adhésion aux principes fondamentaux suivants : (...) la proscription de l'intolérance, de l'ethnisme, du régionalisme, de la xénophobie et du recours à la violence sous toutes ses formes.* » Ainsi la représentation au Sénat met en relief l'ethnie (A) et même la protection de la notion genre pour permettre une véritable participation de la gente féminine au pouvoir législatif (B).

A. LA MISE EN RELIEF DE L'ETHNIE⁵³⁹

Les problèmes ethniques sont souvent invoqués en Afrique et même, on le sait, en France, au titre d'un véritable alibi pour éluder la démocratisation nécessaire des Etats africains⁵⁴⁰. La différenciation de groupes sociaux sur une base ethnique est l'un des problèmes récurrents en Afrique, on parle alors de l'ethnicité. Et pour le

⁵³⁸ Dans les années précédentes, les sénateurs ainsi que les Députés cooptés provenaient d'une seule association UNIPROBA, aujourd'hui, les autres associations (UCEDD, AIDB, UJEDECO, ASSEJEBBA) se sont associées pour envoyer leurs représentants sans l'UNIPROBA qui aussi a envoyé ses représentants, pour plus de précision, voir le blog, <http://aidbbatwaburundi.over-blog.org>.

⁵³⁹ L'ethnie se définit généralement comme un groupement humain caractérisé principalement par une même culture et/ou une même langue. La notion se confond ainsi avec celle de tribu, Voir, **Ahadzi-Nonou (K.)**, *op.cit.*, p. 19.

⁵⁴⁰ **Chrétien (J. P.)**, « Pluralisme démocratique, ethnismes et stratégies politiques, La situation du Rwanda et du Burundi », *in* L'Afrique en transition vers le pluralisme politique, Colloque, Paris, 12, 13, décembre 1990, Economica, p. 139.

sociologue Marco Martiniello, « *l'ethnicité constitue une des formes de différenciation sociale et politique d'une part, et d'inégalité structurelle, d'autre part, dans la plupart des sociétés contemporaines.*⁵⁴¹ » Et à son collègue Gérard Bouchard d'ajouter : elle est « *l'ensemble des traits, objets et productions symboliques dans lesquels une collectivité se reconnaît et par lesquels elle se fait reconnaître. On pourrait dire tout aussi bien : toutes les caractéristiques culturelles ou symboliques partagées par l'ensemble des membres d'une collectivité et qui ont pour effet, sinon pour fonction, de la singulariser. L'ethni-cité, c'est donc tout ce qui nourrit un sentiment d'identité, d'appartenance, et les expressions qui en résultent*⁵⁴². » Outre les critères physiques et culturels, l'ethnicité renvoie à la formation de groupes sociaux, pourvu qu'ils aient des interactions régulières. Il existe généralement deux types de groupes ethniques : les groupes minoritaires et les groupes majoritaires⁵⁴³. Et souvent c'est entre ces deux que les divergences apparaissent souvent par rapport au partage du pouvoir politique. La nécessité de ce partage est absente en France, mais est l'un des problèmes qui gangrènent la politique africaine. Ainsi, en Afrique, pour faire le partage entre les différents groupes ethniques, on utilise souvent la technique du « dosage ethnique »⁵⁴⁴. Et pour le professeur Koffi Ahadzi-Nonou, « *l'utilisation d'une telle technique répond généralement au souci des principaux dirigeants d'élargir la base sociale de leur pouvoir afin de donner à celui-ci une plus grande légitimité. Autrement dit, l'objectif visé est de conférer une plus grande représentativité ethnique au régime et d'en consolider ainsi la stabilité*⁵⁴⁵ ». Cette technique est d'application constante en Afrique même si elle donne lieu à des manipulations qui en

⁵⁴¹ **Martiniello (M.)**, *L'ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*, Paris, PUF, Collection, Que sais-je, n° 2997, 1995, p. 18.

⁵⁴² Gérard Bouchard, « Ouvrir le cercle de la nation, Activer la cohésion sociale, Réflexion sur le Québec et la diversité », *in* Les nationalismes au Québec, sous la direction de **Michel Sarra-Bournet et Jocelyn Saint-Pierre**, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 319.

⁵⁴³ Pour Wsevolod Isajiw la classification groupes minoritaires et groupes majoritaires n'est pas fondée sur le nombre mais sur la domination existant dans les principales institutions de la société, Voir, « Multiculturalism and the integration of the canadian community », Perspectives/Opinions, Canadian Ethnic Studies, Vol.15, n° 2, 1983, pp. 107-117 ; mais nous nous allons orienter notre démonstration sur une classification fondée sur le nombre.

⁵⁴⁴ Selon le professeur Koffi Ahadzi-Nonou, « le dosage ethnique est une technique de répartition ou de distribution des postes les plus importants de responsabilité politique, administrative, militaire ou autres en tenant compte du poids démographique, économique, politique de chaque groupe ethnique ou tribal dans une société pluriethnique marquée par une forte prégnance des appartenances tribales. », Voir **Ahadzi-Nonou (K.)**, *op.cit.*, p. 20.

⁵⁴⁵ **Ahadzi-Nonou (K.)**, *op.cit.*, p. 20-21.

compromettent le sens et la portée⁵⁴⁶. Il faut quand même préciser qu'elle n'est pas application générale dans tous les pays africains.

Au Sénégal, il existe plusieurs groupes ethniques. L'historien et anthropologue sénégalais Cheikh Anta Diop a essayé de les classer en neufs : il s'agit des Wolofs qui sont majoritaires (plus de 40%), les Sérères (plus de 10%), les Diolas (plus de 3%), les Lébous, les Peuls, les Toucouleurs, les Saracolés, les Bassaris et les Mandingués⁵⁴⁷. Dans ce pays, le facteur politique est incontournable dans la question ethnique, que celle-ci se pose en termes de conflit, ou d'harmonie. Et selon l'économiste Makhtar Diouf, « (...) *la politique du Gouvernement sénégalais en quelque domaine que ce soit, n'a jamais été régie par des considérations d'ordre ethnique*⁵⁴⁸ », on fait des efforts de quelque manière que ce soit pour rétablir un équilibre entre les différentes ethnies. Il n'y a pas partage de pouvoir officiellement entre les différentes ethnies au niveau de la seconde chambre du Parlement. Peut être que le président Me Abdoulaye Wade par rapport à son pouvoir de nomination de certains sénateurs va essayer de faire « *un certain équilibre ethnique* ».

Le Gabon compte près d'une cinquantaine d'ethnies, parmi lesquelles on peut dénombrer les Fangs, les Punu, les Nzébis, les Obambas, les Kota, les Guisir, les Vungu, les Téké, les Miénè, etc. D'autres ethnies ne comptent guère que quelques centaines d'individus, culturellement, certaines sont amenées à se fondre progressivement dans la masse⁵⁴⁹. Le problème ethnique étant sur le tapis le chef de l'Etat gabonais, Ali Bongo Ondimba, dans son discours à la nation, le 16 octobre 2010 à l'occasion de l'an un de son accession au pouvoir, a dénoncé l'ethnisme et les intérêts personnels qui sont « *monnaies courantes* » dans le pays, ainsi pour lui : « *Certains d'entre nous entretiennent cet état d'esprit qui ronge tel un cancer notre cohésion nationale (...) Toutes les grandes nations se sont construites en abattant*

⁵⁴⁶ **Ahadzi- Nonou (K.)**, *op.cit.*, pp. 20- 21.

⁵⁴⁷ **Diouf (M.)**, *Sénégal, les ethnies et la nation*, Paris, Harmattan, 1994, p. 64.

⁵⁴⁸ **Diouf (M)**, *op.cit.*, p. 102.

⁵⁴⁹ Voir, www.google.fr.

les murs de l'ethnisme et de la race »⁵⁵⁰. On peut alors dire que dans ce pays aussi, on a essayé de contenir ce mal pour moment pour qu'il ne cause pas une véritable crise politique. Il n'y a alors pas partage de pouvoir entre les différentes ethnies du pays au niveau de la chambre haute.

Par contre au Burundi, le problème ethnique est en avant. On a remarqué que c'est la difficulté de partage du pouvoir entre le groupe minoritaire (Tutsi) mais majoritaire au sein de l'armée et le groupe majoritaire (Hutu) qui a conduit à l'assassinat, en octobre 1993, du président démocratiquement élu Melchior Ndadaye, et qui a déclenché la guerre civile.

Ainsi, pour Célestin Keutcha Tchapnga, « *dans les pays qui ont connu des guerres civiles, ethniques ou religieuses, l'instauration d'une seconde chambre parlementaire constitue (...) un moyen visant à dissuader l'expression violente des crises politiques*⁵⁵¹. » Effectivement dans ces pays, l'instauration de la chambre haute permet de faire le partage politique entre les différentes ethnies.

Au Burundi, l'article 163 de la Constitution de 2005 dispose : « *le Sénat comprend : 1. Deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des conseils communaux de la province intéressée, provenant de communautés ethniques et familles politiques différentes et élus par des scrutins distincts. (...) En tout état de cause, le nombre de sénateurs, paritaire ethniquement et politiquement, ne peut être supérieur à 54.* » La composition du Sénat au Burundi prend en compte alors 34 sénateurs élus dans chaque province du Burundi par un collège électoral composé des membres des conseils communaux de la province considérée qui élisent deux sénateurs provenant de communautés ethniques différentes et au moyen de scrutins distincts⁵⁵². C'est un principe de double parité qui s'applique : parité entre les deux principales ethnies, quelles que soient leurs proportions respectives, et parité entre les provinces, quelles que soient les différences de la taille des populations dans les différentes provinces. Ainsi, on peut

⁵⁵⁰ « Gabon : le président Ali Bongo dénonce "la République au village" », sur www.infosgabon.com.

⁵⁵¹ **Keutcha Tchapnga (C.)**, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *op.cit.*, p. 461.

⁵⁵² Les sénateurs sont élus à la majorité absolue des suffrages exprimés au scrutin uninominal à un tour, si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour, il est procédé, immédiatement à un second tour.

dire qu'on ne tient plus en compte l'appartenance politique, on tient compte alors de l'appartenance ethnique et de l'appartenance provinciale. La preuve est que la seconde chambre prend en compte selon la réglementation 50% de Tutsis et 50% d'Hutus. De plus, « *la formation de groupes parlementaires est interdite au sein du Sénat*⁵⁵³ » afin de le préserver des tendances partisans⁵⁵⁴. Le nouveau Sénat ethniquement paritaire de 2010, est composé de 17 Hutus et de 17 Tutsis⁵⁵⁵.

On remarque cet équilibre également au niveau du bureau du Sénat puisque la constitution de 2005 dispose en son article 167 : « *Le bureau du Sénat est formé dans le respect des équilibres ethniques. Il est composé d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire général et d'un secrétaire général adjoint. Le président et le vice-président du Sénat doivent notamment provenir de deux ethnies différentes*⁵⁵⁶ ».

On peut alors dire que la seconde chambre est une institution de rassemblement pour l'intérêt national qui dépasse les différents clivages politiques, régionaux et ethniques. Ainsi, les décisions se prennent à la majorité des 2/3 c'est-à-dire aucune ethnie, aucun groupe au Sénat ne peut décider à lui seul sans recueillir le consentement des autres. La seconde chambre burundaise devient le lieu de l'exercice d'une démocratie de consensus fondée sur la nécessité de forger des compromis et des consensus à même de rallier des majorités substantielles et non exclusives. Elle est une assemblée politique mais non partisane, une assemblée de régulation et de modération au service de la réconciliation nationale.

Egalement, en dessinant une configuration de la seconde chambre conforme aux spécificités des composantes ethniques ou régionales de chaque Etat, les constitutions ont ainsi contribué à apaiser les tensions politiques⁵⁵⁷ et « *la seconde chambre parlementaire se présente en fait comme un lieu d'élaboration pacifique des compromis politiques entre les intérêts distincts présents dans la société. Et il ne*

⁵⁵³ Art. 168 de la Constitution Burundaise de 2005.

⁵⁵⁴ **Nduwimana (E.)**, « La mise en place d'un cadre permanent de dialogue entre les sénateurs et les électeurs du Burundi », Voir www.asgp.info.

⁵⁵⁵ Voir Elections- Burundi- Sénatoriales, sur le site : www.cosome.bi.

⁵⁵⁶ Le nouveau président du Sénat Burundais est Gabriel Ntisezerana, il est Hutu, la première vice-présidente Mme Persille Mwidogo est Tutsi, ainsi que le second vice-président, Pontien Niyongabo.

⁵⁵⁷ **Poncelet (C.)**, « Le bicamérisme, une idée toujours neuve », *Revue politique et parlementaire*, n° 1007, juil. 2000, p. 35.

*saurait y avoir de véritable débat politique confrontant diverses visions de l'avenir sans la reconnaissance de tous les intérêts en présence et l'organisation de leur libre expression*⁵⁵⁸. »

D'une façon générale, fonder la représentation sénatoriale sur une base ethnique permet d'avoir la stabilité politique⁵⁵⁹ au niveau des Etats africains où l'alternance et le partage du pouvoir est difficile. Mais on peut se demander si cette représentation sur une base ethnique n'est pas contraire aux principes démocratiques puisqu'on remarque que la minorité de la majorité ethnique c'est-à-dire l'ethnie Tutsi a le même quota de représentants que l'ethnie majoritaire Hutu à la seconde chambre du Parlement. Comme la représentation des différentes ethnies est fondée sur un consensus entre les différents groupes et partis politiques, elle permet de faire régner la paix sur toute l'étendue du territoire du Burundi. Mais cette formule a des effets négatifs, c'est pourquoi le juge Gérard Niyungeko pense que *« l'introduction de l'ethnicité comme variable politique pertinente apparaît certainement comme un recul de la citoyenneté nationale. Elle comporte en outre le risque de faire le lit de l'ethnisme pour longtemps. Mais la reconnaissance de l'ethnicité s'est imposée aux yeux des Burundais comme un mal nécessaire pour sortir de la crise et stabiliser la société*⁵⁶⁰. »

Selon une logique semblable, le Liban, déchiré par des années de guerre civile, voit dans la création d'un Sénat, prévue par les accords de Taëf (Arabie Saoudite) mais pas encore aboutie, une modalité de représentation et de protection des différentes confessions du pays⁵⁶¹. Ainsi l'article 22 de la Constitution libanaise de 1990 dispose qu'*« avec l'avènement de la première chambre des députés élue sur une base nationale et non communautaire, il sera créé un Sénat où seront représentées toutes les familles spirituelles et dont les attributions seront restreintes aux questions qui engagent le destin du pays »*.

⁵⁵⁸ **Keutcha Tchpnga (C.)**, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *op.cit.*, p. 462.

⁵⁵⁹ *Infra*, pp. 168-174.

⁵⁶⁰ **Niyungeko (G.)**, « Quelles solutions institutionnelles pour le Burundi au sortir de la crise ? », Présentation à l'Université Libre de Bruxelles, Cycle de Conférences sur le fédéralisme comparé, Centre d'études canadiennes, Centre de droit public, 14 fév. 2004, p. 5.

⁵⁶¹ Voir, www.senat.fr.

La représentation au niveau de la seconde chambre du Parlement peut également prendre en compte la parité genre.

B. LA PRISE EN COMPTE DU GENRE

La notion de parité genre est intégrée aujourd'hui dans la plupart des instances sociales, économiques et politiques du monde. Elle est fondée sur la philosophie d'une humanité composée de deux sexes aux droits égaux et requiert un équilibre absolu entre les hommes et les femmes.

En France, la question de la parité a d'abord été abordée sous l'angle politique avant d'être intégrée dans les autres domaines de la vie sociale⁵⁶². La parité en politique qui repose sur la présence en nombre égal de femmes et d'hommes au sein des assemblées élues, a fait l'objet d'un débat et d'une large mobilisation en France dans les années 1990. On constatait alors une importante sous représentation des femmes dans la vie politique. Ces débats ont débouché, en juin 2000, sur le vote de la loi favorisant « *l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives*⁵⁶³. » Elle prévoit des dispositions, différentes suivant les types d'élections : régionales, sénatoriales, législatives, européennes. Aujourd'hui, la représentation des femmes progresse mais lentement, 21% au Sénat français et 18,5% à l'Assemblée nationale française⁵⁶⁴. Et pour M^{me} Sabrina Tricaud, chargée de recherches à l'association Georges Pompidou, « (...) *le Sénat (français) s'est progressivement féminisé, depuis la libération (...) La féminisation relative et modérée du Sénat ne signifie pas pour autant que le palais du Luxembourg soit devenu féministe*⁵⁶⁵. »

⁵⁶² Pour plus de précision, Voir, **Chagnollaud (D.) et Quermonne (J.-L.)**, *La Vème République, Le régime politique*, Paris, Flammarion, 2000, pp. 247-250.

⁵⁶³ Pour plus de précisions, consulter la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juil. 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, Journal officiel du 9 juil. 1999 ou sur le site <http://www.legifrance.gouv.fr>; Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives également sur <http://www.legifrance.gouv.fr>.

⁵⁶⁴ « La représentation des femmes en politique », sur le site : www.inégalités.fr.

⁵⁶⁵ **Tricaud (S.)**, « Le défi sociologique des femmes : les femmes au Sénat », in *Le Sénat de la Vème République, Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, *op.cit.*, p. 46.

On retrouve ces dispositions également dans certains pays africains. Ainsi, la Constitution sénégalaise de 2001 dispose en son article 60-1 al.6 : « *Deux cinquièmes au moins des sénateurs sont des femmes.* » Après les élections sénatoriales du 5 Août 2007 au Sénégal, le président Me Abdoulaye Wade a fait le choix d'une majorité de femme au Sénat. Et pour le ministre porte-parole du gouvernement, Me El Hadj Amadou Sall, « (...) *l'approche genre (à été) élevée à un niveau jamais égalé dans le partage des responsabilités au plan national. Qui plus est, sur la liste des soixante cinq sénateurs, trente quatre sont des femmes*⁵⁶⁶ ». Alors qu'après les élections sénatoriales sur les trente cinq sénateurs il n'y avait seulement que quatre femmes du PDS, le parti présidentiel.

Il faut quand même rappeler qu'une tentative d'instauration de la parité des femmes dans les élections au Sénégal fut un échec en avril 2007, à cause d'une décision du conseil constitutionnel sénégalais⁵⁶⁷. Mais, le président Me Abdoulaye Wade annonça aussitôt son intention de modifier la constitution pour intégrer la parité genre et cette révision fut votée par l'Assemblée nationale, le 12 novembre 2007, et par le Sénat, le 26 novembre 2007⁵⁶⁸. Et l'insertion d'un nouvel alinéa à l'article 7 de la Constitution de 2001 dispose : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions* ». Et selon Assane Thiam, cet engagement du président Me Abdoulaye Wade a une double portée. Premièrement, le code électoral était modifié, le 27 mars 2007, pour instaurer la parité dans la liste nationale des candidats élus au scrutin de représentation proportionnelle et a été présenté à l'occasion de la Journée internationale des droits de la femme et, deuxièmement, « *il était aussi le moyen de semer la zizanie dans les listes de l'opposition, incapable de faire émerger en son sein des femmes politiques de premier plan*⁵⁶⁹. »

⁵⁶⁶ Quotidien sénégalais d'informations générales « Le Soleil » du 16 janvier 1998.

⁵⁶⁷ Cette loi fut toutefois censurée par le conseil constitutionnel au motif –repris de la jurisprudence constitutionnelle française– que « la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont exclus ni pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité [...] sans que puisse être opérée aucune distinction entre électeurs ou éligibles en raison de leur sexe. » Affaire n°1/C/2007, Voir les décisions et avis du conseil constitutionnel du Sénégal, rassemblées et commentées sous la direction de I. M. Fall, Dakar, CREDILA, 2008, p. 523.

⁵⁶⁸ **Thiam (A)**, « Une Constitution, ça se révisé ! » Relativisme constitutionnel et Etat de droit au Sénégal, *Politique Africaine*, déc.2007, n° 108, p. 149.

⁵⁶⁹ Idem.

On ne remarque pas cette législation en faveur du sexe féminin au Gabon puisque jusqu'aujourd'hui il n'y a pas une loi sur la parité. Mais, au niveau du bureau de la seconde chambre on compte quinze membres, avec la présence de cinq femmes⁵⁷⁰, dont la présidente, M^{me} Rose Francine Rogombé. Il faudrait que le Gabon actualise sa législation pour prendre en compte la parité genre au niveau des fonctions politiques et électives du pays.

Egalement au Congo Brazzaville, il n'y a pas de législation en faveur de la parité. Au Sénat congolais, les femmes sont minoritaires même au niveau du bureau qui compte sept membres. Et c'est tout récemment que le président de la République Denis Sassou Nguesso a déclaré au cours d'un message sur l'état de la nation, le 14 août 2010 : « *Au nom du Gouvernement, je prends ici l'engagement de tout mettre en œuvre afin de faire voter une loi sur la parité, pour une représentativité équitable de la femme congolaise aux fonctions politiques, électives et administratives*⁵⁷¹. »

Au Burundi, la tradition a toujours mis en avant l'homme qui est le chef suprême qui régnait sur tout : les personnes et les biens. Ainsi, lors de la signature de l'accord d'Arusha⁵⁷², les négociateurs ont passé en revue tous les problèmes de division et d'injustice qui ont assiégé le pays depuis longtemps. C'est dans ce cadre que le problème de la violation des droits de la femme et de sa discrimination a été pris en compte. Ainsi, avec cet accord, un changement en faveur des femmes est visible : dans tous les organes de l'Etat (Gouvernement, Assemblée nationale et Sénat), les femmes doivent être représentées à 30%.

On peut alors dire que l'accord d'Arusha a ouvert une large porte d'entrée à la femme dans la vie politique et donné à cette dernière un statut sociopolitique qui lui accorde plus de responsabilité et de considération sociale. Toutes ces grandes décisions furent prises et intégrées dans la loi fondamentale sous l'impulsion des femmes réunies au sein des différentes associations.

⁵⁷⁰ Voir ujpdg-France.vefblog.net.

⁵⁷¹ Voir www.afriquejet.com.

⁵⁷² C'est les femmes instruites par l'intermédiaire de leurs associations qui exigèrent de la part du gouvernement du Burundi de participer aux négociations d'Arusha pour exprimer devant le médiateur les problèmes spécifiques de la femme burundaise ; il faut rappeler qu'au moment du Sénat de la transition, la dimension genre ne faisait nullement partie des préoccupations socio-politiques de l'époque, aucune femme n'a été élue, ni cooptée, ni désignée par le Roi comme membre du Sénat en 1965, Voir, *Le Sénat du Burundi, De la période monarchique à la troisième législature*, *op.cit.*, p. 15, www.google.fr.

Ainsi, selon l'article 127 du nouveau code électoral du Burundi de 2009 portant révision de la loi n°1/015 du 20 avril 2005, « (...) *Les listes (électorales) doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre de genre. Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme.* » Pour les dernières élections communales, afin d'arriver aux 30% de femmes au niveau des conseils communaux, la cooptation s'avère nécessaire⁵⁷³. Et au niveau de la seconde chambre aussi, les femmes doivent occuper 30% des sièges. Si ce pourcentage n'est pas atteint, la CENI, en consultation avec les partis concernés, procède à la cooptation en attribuant à chaque parti ayant atteint 5% des suffrages exprimés un nombre égal de sièges supplémentaires nécessaires pour résorber ces déséquilibres du genre⁵⁷⁴. Ainsi, au niveau de l'équilibre genre, le nouveau Sénat innove par une parité parfaite entre hommes et femmes, il faut préciser que, même avec le mécanisme de la cooptation de trois représentants de l'ethnie Twa, la loi fondamentale prévoit deux femmes sur les trois. Avec les dernières élections sénatoriales, le pourcentage de femmes à la chambre haute est de 46,34%⁵⁷⁵. De toute manière, le recrutement au Sénat avec la prise en compte de la parité genre est une bonne chose et permet aux femmes de défendre leurs droits au niveau de cette chambre. Mais ces différentes représentations ont des conséquences.

SECTION II. LES IMPLICATIONS DU RECRUTEMENT A LA SECONDE CHAMBRE

Grâce à sa souplesse dans la composition des secondes chambres, et à la logique d'inclusion qu'il incarne, le bicamérisme s'affirme comme une technique de résolution des conflits et de la stabilisation institutionnelle. Ainsi, les deuxièmes chambres sont chargées de veiller au respect de l'unité nationale en évitant notamment tout déséquilibre ethnique et d'assurer une mission de médiation des conflits politiques entre les institutions. On peut alors dire que les secondes chambres jouent

⁵⁷³ Union Européenne, Mission d'Observation Electorale Burundi 2010, Elections communales, présidentielles, législatives, sénatoriales et collinaires, p. 9, Sur, google.fr.

⁵⁷⁴ Voir, Burundi : Le Sénat, sur le site www.senat.fr.

⁵⁷⁵ Voir, Burundi, Le Sénat sur le site www.ipu.org.

fréquemment le double rôle de stabilisateur institutionnel et de garant des équilibres des nations. En effet, le bicamérisme peut contribuer au maintien de la tradition nationale (§1) et il faut souligner que le mode de scrutin appliqué pour le recrutement sénatorial pose également certaines difficultés (§2).

§ 1. Le maintien de la tradition nationale

Toutes les formules de représentation diversifiée au niveau de la seconde chambre du Parlement permettent d'avoir une représentation acceptable par la classe politique des pays étudiés afin d'éviter les désaccords possibles. Ainsi, les chambres hautes sont des creusets de résolution de crises politiques (A) et permettent de faire le partage du « *gâteau national* » (B).

A. UN CREUSET DE RESOLUTION DE CONFLITS OU DE CRISES POLITIQUES

L'Afrique est, en ce début du XXI^{ème} siècle, le continent le plus en proie à l'instabilité, aux conflits et aux guerres. Si le continent ne connaît plus en tant que tels les conflits interétatiques, les conflits internes, eux, se développent entraînant des fois des guerres civiles dans certains pays opposant soit des Gouvernements en place à des groupes d'opposants qui sont en général des entités ethniques dont l'unique ambition est la conquête du pouvoir politique par les armes, soit des Gouvernements à des groupes ethniques qui revendiquent leur autonomie. Le continent offre alors plusieurs foyers de tensions de ce type de conflits : on peut signaler, le conflit opposant la Casamance aux autorités sénégalaises ou celui opposant les Peuls mauritaniens du sud appelés Harratines au pouvoir central du Nord composé en majorité des Mauritaniens arabes ou encore le conflit des révoltés touaregs au Niger et au Mali⁵⁷⁶ et, depuis 2005, le conflit qui oppose les forces militaires du Gouvernement tchadien à plusieurs groupes rebelles, le conflit qui avait opposé depuis « *le printemps du monde arabe* » le guide libyen de la révolution Mouammar Kadhafi et le groupe de rebelles positionné dans leur état major à Benghazi.

⁵⁷⁶ Somali (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique, op.cit.*, p. 203.

Il y a également le conflit à caractère interethnique qui avait commencé depuis 1997 en République Démocratique du Congo avec des vagues de violences qui ont submergé la partie est du pays (en 2002, 2003, 2007, et 2008) où sévissent les rebelles tutsis du Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) dirigé alors par le général déchu Laurent Nkunda⁵⁷⁷ ; sans oublier les deux guerres civiles également à caractère ethnique de 1993 au Burundi et de 1994 au Rwanda ; le concept d'ivoirité⁵⁷⁸ en Côte d'Ivoire imprégné d'idées nationalistes et xénophobes suivi par une guerre civile en 2002 entre chrétiens et musulmans et même entre les diverses ethnies du pays avec ses prolongements aujourd'hui et les violences qui ont suivi les élections présidentielles de novembre/décembre 2010, qui ont occasionné l'arrestation de l'ancien président Laurent Gbagbo par les « *forces nouvelles* », etc. Au cœur de presque tous ces conflits se trouve la question de la démocratie et des modalités modernes de gestion du pouvoir avec un vent de liberté qui ne cesse de souffler dans le monde entier. Dans les pays en proie à de tels conflits, la communauté internationale se doit de prendre toutes les mesures possibles pour la quête de la démocratie et de concourir à instaurer un Etat de droit authentique à travers des mécanismes consensuels, acceptés par toutes les forces significatives en présence. Ainsi, les solutions de sortie de crises finissent pour certains pays par des négociations qui aboutissent à des accords de paix ou des accords de partage de pouvoir entre les groupes rebelles et le Gouvernement en place ou les partis d'oppositions et le Gouvernement⁵⁷⁹. Or, dans bien des cas, on assiste à la fin à une légitimation des auteurs des actes anticonstitutionnels, ce qui pose problème par rapport aux textes des institutions qui interdisent l'accès antidémocratique et a-

⁵⁷⁷ Pour plus de précision, consulter la guerre civile en RDC sur le site www.courrierinternational.com.

⁵⁷⁸ Pour plus de précision, Consulter : « L'ivoirité, ou l'esprit du nouveau contrat social du président H. K. Bédié », Politique Africaine, Actes du forum Curdiphe du 20 au 23 mars 1996, publiés sous la direction de **Saliou Touré**, in Ethics, *Revue de la Curdiphe*, Presses universitaires d'Abidjan, 1996, pp. 65-69.

⁵⁷⁹ Au Kenya, après les dernières élections présidentielles et les contestations de l'opposition, la solution de sortie de crise a permis au président sortant Moi Kibaki de rester au pouvoir et au chef de file de l'opposition Raïla Odinga d'occuper le poste de premier ministre ; Egalement au Zimbabwe, c'est le même schéma qui a été adopté après les dernières élections présidentielles et le président sortant Robert Mugabe a été maintenu au pouvoir avec comme Premier ministre le chef de file de l'opposition Morgan Tsanguirai.

constitutionnel au pouvoir⁵⁸⁰. Et selon le professeur Jean du Bois de Gaudusson, « *n'est-il pas paradoxal, voire angélique d'imaginer que le droit constitutionnel puisse apporter une solution aux crises politiques en Afrique ? (...) Le constitutionnalisme devient un élément important de la vie politique en Afrique qu'on ne peut pas négliger. Il vient à y remplir ses fonctions de prévention et de règlement des conflits*⁵⁸¹. » Effectivement, le constitutionnalisme permet de prévenir les crises politiques entre les différents acteurs en y apportant des voies et moyens pour la résolution de ces heurts. Ainsi, la Constitution prévoit directement le règlement des conflits par des mesures spécifiques⁵⁸². Des fois, les moyens de résolution ne sont pas prévus à l'avance dans le texte constitutionnel et peuvent être intégrés plus tard à la norme suprême⁵⁸³. On ne retrouve pas cette spécificité au Sénégal, au Gabon, mais elle se remarque au Burundi.

Effectivement au Burundi, comme on l'avait déjà soulevé la Constitution de 2005 fait une large part aux accords de paix d'Arusha dès le préambule. Cela montre la valeur et l'importance qu'on a voulu accorder aux traités de paix et de la réconciliation. Ceci montre également l'intérêt de cet accord qui pose les piliers voire les bases d'un nouveau système institutionnel par la mise en place de plusieurs structures dans le cadre de la réconciliation dont fait partie la seconde chambre du Parlement. Ainsi, l'une des fonctions importantes de la seconde chambre dans les pays qui ont connu des conflits politiques ayant débouché sur des guerres civiles est de contribuer à canaliser les crises politiques, à empêcher les manifestations violentes des conflits politiques, à éviter leur résurgence dans le but de garantir la paix civile.⁵⁸⁴

⁵⁸⁰ Intervention de **Anatole Ayissi**, lors du colloque sur « *L'Afrique et l'internalisation du constitutionnalisme : actrice ou spectatrice ?* » Du 16-17 juin 2010 à Lomé, *op.cit.*, p. 15.

⁵⁸¹ **Du Bois de Gaudusson (J.)**, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *op.cit.*, pp. 250-251.

⁵⁸² On peut donner l'exemple du Burundi avec l'accord d'Arusha.

⁵⁸³ On peut donner l'exemple du Togo avec la signature de l'Accord Politique Global (APG) le 20 août 2006 à Lomé entre les partis d'opposition et le parti au pouvoir le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), où l'opposition et la majorité se sont entendues pour le mode de scrutin des élections législatives à venir.

⁵⁸⁴ **Keutcha Tchapnga (C.)**, *op.cit.*, pp. 460-461.

Il faut rappeler que, pour les pays ayant connu des conflits à caractère tribal et ethnique, la gestion est assurément plus délicate du fait du caractère toujours exacerbé des contradictions à l'œuvre et même du risque d'une éventuelle résurgence. L'institution d'une seconde chambre du Parlement qui essaie d'une manière ou d'une autre de regrouper les différents protagonistes permet d'apaiser les rancœurs et les tensions. Il est évident que la recherche de la paix et de la réconciliation en vue d'une véritable paix dans les pays concernés prime sur la recherche d'une véritable légitimité démocratique de la chambre. La question de la légitimité de ces chambres est alors mise en veilleuse. Quand bien même dans la plupart de ces pays, les accords de paix ou de sortie de crise se retrouvent plus tard dans les Constitutions en vue de leur donner une véritable base juridique, cela ne résout pas la question de la légitimité de ces représentants, les considérations d'ordre politique ont alors pris les dessus.

En définitive, dans certains Etats africains, la seconde chambre du Parlement peut être instituée dans le but d'apaiser les tensions politiques entre les différents acteurs de crises politiques, elle permet alors le partage du gâteau national.

B. LE PARTAGE DU « GATEAU NATIONAL »⁵⁸⁵

L'ethnie et le régionalisme sont au cœur des maux qui affectent la plupart des pouvoirs politiques sur le continent africain. Il faut préciser que ces problèmes sont étrangers à la France.

En Afrique, on a remarqué que les dirigeants politiques s'entourent le plus souvent des membres de leur communauté et de leur ethnie pour la gestion des affaires de l'Etat⁵⁸⁶ ; les régimes politiques se sont de plus en plus singularisés par un rétrécissement de la base ethnique et sociale des « *hommes du président* ». Et pour Kossi Somali, c'est « *une situation potentiellement explosive qui a malheureusement amené certains hommes politiques africains à établir leur autorité sur la base du soutien émanant de leurs ethnies d'origine, les meilleures solidarités se font autour*

⁵⁸⁵ Expression utilisée par Manassé Aboya Endong, Voir, **Endong (M. A.)**, *op.cit.*, p. 9.

⁵⁸⁶ **Mbembe (A.)**, « Esquisse d'une démocratie à l'africaine », *Le Monde diplomatique*, Octobre 2000.

de l'idée d'appartenance ethnique beaucoup plus que sur le programme politique d'un candidat et sur sa capacité à trouver des réponses idoines aux graves difficultés que traversent les populations⁵⁸⁷». Une rénovation de la culture politique est en contradiction avec la simple obsession du partage du pouvoir entre des camps préétablis selon la logique intitulée « *politique du ventre* » par Jean-François Bayard,⁵⁸⁸ la pauvreté fait de la politique l'instrument privilégié de l'enrichissement, et donc de la survie de l'élite⁵⁸⁹. On remarque ce problème malheureusement dans plusieurs Etats africains.

Ainsi, au Gabon, le régionalisme a touché toutes les branches de l'administration centrale. Le président gabonais Ali Bongo Ondimba est revenu sur la question dans son pays. A la réunion du Conseil des ministres du 14 octobre 2010 il a promis une lutte contre cette pratique discriminatoire. En effet, il a jugé anormal par exemple qu' « *il y ait dans l'administration gabonaise, des postes réservés à telle ou telle autre province ou ethnique.*⁵⁹⁰ » Ainsi, il a annulé les nominations dans certains ministères. C'est une pratique très vieille dans ce pays et qui se faisait depuis que le père El Hadj Omar Bongo Ondimba était au pouvoir.

Au Sénégal, il n'y avait pas le problème ethnique et de régionalisme lorsque le président Léopold Sédar Senghor était au pouvoir. Son ancien premier ministre et son successeur Abdou Diouf a continué dans la même lancée que lui. Mais avec l'arrivée du président Me Abdoulaye Wade, les choses ont changé, désormais, l'ethnicisme, le sectarisme et le régionalisme sont les maux qui touchent la société sénégalaise⁵⁹¹.

Au Burundi, l'éternel problème du pays depuis la nuit des temps est la question ethnique.

⁵⁸⁷ Somali (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme africain*, op.cit., p. 206.

⁵⁸⁸ Chrétien (J. P.), « Pluralisme démocratique, ethnismes et stratégies politiques. La situation du Rwanda et du Burundi », op.cit., p. 146.

⁵⁸⁹ Bayart (J.-F.), Mbembe (A.), Toulabor (C.), *Le politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 2008, 217 p.

⁵⁹⁰ Pour plus de précision voir, « Le président Bongo fustige le régionalisme dans l'administration », un article du 6 octobre 2000, sur le site : www.allafrica.com; également, « Mais qui pratique vraiment l'ethnisme au Gabon », www.gabao2009.ning.com.

⁵⁹¹ Voir, « les trois fléaux qui rongent le Sénégal : ethnicisme, sectarisme et régionalisme », article du 18 octobre 2008, www.seneweb.com.

D'une manière générale, dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone les dirigeants ne veulent pas céder le pouvoir politique, l'alternance politique n'est pas de règle mais plutôt une exception, ceux-ci cherchent un moyen pour conserver au maximum le pouvoir politique. Ainsi, seul « *le bicamérisme offre plus de possibilités de places à distribuer sur la scène politique*⁵⁹² ». Le bicamérisme est alors au service des intérêts politiques des partis au pouvoir.

Et il ne faut pas oublier que la pauvreté fait de l'accès à l'appareil d'Etat un moyen privilégié d'ascension sociale et d'enrichissement personnel⁵⁹³ en Afrique. Et selon le Professeur Dodzi Kokoroko, « *Les fidélités que peuvent donc s'attacher les régimes politiques en place auprès des populations dépendent moins de poursuite d'idéaux démocratiques que de capacités à gérer les affaires dans une logique de rééquilibrage, de péréquation qui justifient le principe de représentation élargie et juste. Or, cet équilibre n'est nullement percevable et devrait permettre une meilleure représentation des différentes couches sociales. (...) Les secondes chambres apparaissent dès lors comme des moyens de partage du gâteau national ou de nécessité d'apaiser les différentes couches sociales pour une démocratisation à marée basse*⁵⁹⁴. »

Ainsi, pour avoir une stabilité politique, la seconde chambre va permettre une distribution de sièges entre les différentes composantes sociales de l'Etat, ce qui entraîne un certain partage du « *gâteau national* » dans une logique de justice politique, partisane, régionale, ethnique, seul gage susceptible de préserver la paix sociale dans les sociétés pluriethniques africaines⁵⁹⁵. Tel est alors le cas de la société sénégalaise, de la société gabonaise et même de la société burundaise où on a préconisé un partage du pouvoir de l'Etat entre les principales composantes ethniques du pays.

⁵⁹² **Keutcha Tchpnga (C.)**, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *op.cit.*, p. 462.

⁵⁹³ **Bayart (J. F.), Mbembe (A.) et Toulabor (C.)**, *Le politique par le bas en Afrique noire : contribution à une problématique de la démocratie*, *op.cit.*, pp. 53- 82.

⁵⁹⁴ **Kokoroko (D.)**, « Réflexions sur les secondes chambres en Afrique noire francophone », *op.cit.*, p.11.

⁵⁹⁵ **Mbonda (E.-M.)**, « La justice ethnique comme fondement de la paix dans les sociétés pluriethniques. Le cas de l'Afrique », Erudit, Montréal, 2002 ; Voir également, **Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais*, *op.cit.*, p. 99

Tel qu'exposé, l'existence de la seconde chambre du Parlement permet d'encadrer les crises politiques dans les Etats d'Afrique francophone qui ne cessent de connaître les conflits politiques. Ainsi, son existence permet de distribuer des sièges aux différents acteurs politiques en mettant en veilleuse la question de la légitimité. On peut comprendre cette situation si elle est transitoire, mais, si elle devient alors la règle, on peut s'interroger sur l'utilité des secondes chambres en Afrique noire francophone. Il est à rappeler tout de même que le mode de recrutement à la seconde chambre dans les Etats francophones soulève des difficultés.

§ 2. Les difficultés soulevées par le mode de scrutin sénatorial

Comme on l'avait déjà souligné le mode de recrutement au niveau de la seconde chambre passe le plus souvent par le suffrage universel indirect. On peut quand même remarquer que ce mode de suffrage est paradoxal quant à son application (A) et confère dès fois une certaine autonomie aux sénateurs (B).

A. LE PARADOXE DU SUFFRAGE UNIVERSEL INDIRECT

Il est certain que malgré les différentes critiques, le suffrage universel indirect a un avantage au niveau de la seconde chambre du Parlement. Pour le doyen Léon Duguit, « *Il est hors de doute que le suffrage indirect assure une meilleure sélection, atténué l'ardeur des luttes électorales, évite les entraînements irréfléchis. Par conséquent, dans les pays où l'instruction est peu répandue, où l'éducation politique est encore peu développée, il sera prudent d'établir le suffrage à deux degrés*⁵⁹⁶ ». Dans les différents Etats témoins, ce mode de suffrage permet au corps électoral de désigner un collège restreint de personnes élues qui à son tour désigne le ou les représentants. Ainsi, il y a un tri ou même une sélection des représentants de la seconde chambre. Le doyen Léon Duguit a fait remarquer qu'on devrait être quand même méfiant pour l'utilisation du suffrage indirect dans les pays où le niveau d'instruction n'est pas développé pour éviter la montée sur la scène politique de

⁵⁹⁶ **Duguit (L.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Ed. Panthéon Assas, LGDJ, 2007, pp. 170 et 171.

« *n'importe quel citoyen* ». On comprend dès lors la discrimination imposée par le mode de suffrage sénatorial avec les différents modes de scrutin⁵⁹⁷.

En effet, si on veut rester dans la même logique, le taux d'alphabétisation de la France en 2009 est de 99%⁵⁹⁸.

Alors que dans les Etats d'Afrique noire francophone ce taux a connu une nette variation. Ainsi, au Gabon, en 2009 le taux d'alphabétisation était de 63,2%⁵⁹⁹ ; au Burundi en 2008, ce taux était de 59,3%⁶⁰⁰ et enfin au Sénégal il est en 2009 de 39,3%⁶⁰¹. On remarque que le Gabon est à la tête, suivi du Burundi. Quant au Sénégal, son taux ne dépasse pas la moyenne.

D'une manière générale, on peut dire que la France, le Gabon et Burundi peuvent appliquer le suffrage universel indirect pour la désignation des représentants de la seconde chambre compte tenu du taux d'alphabétisation qui est au dessus de la moyenne. Et le Sénégal, compte tenu du faible taux d'alphabétisation de la population doit renoncer à l'usage du suffrage universel indirect pour la désignation des sénateurs. On sait qu'au Sénégal, une partie des sénateurs sont élus au suffrage universel indirect et une autre partie désignée par le président de la République. On peut se demander si l'intervention du chef de l'Etat dans la désignation des sénateurs a un rapport avec le faible taux d'alphabétisation. On peut quand même penser que le choix des sénateurs laissé à la discrétion du chef de l'Etat lui permet de choisir les représentants qui ont un niveau d'instruction acceptable. Pour le professeur Gerti Hesseling, « *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 à participer de façon optimale aux travaux de cet*

⁵⁹⁷ *Supra*, pp. 64-68.

⁵⁹⁸ Source: CIA World Factbook/ Version du janvier 1, 2009, Sur www.indexmundi.com.

⁵⁹⁹ *Idem*.

⁶⁰⁰ *Ididem*, Source: CIA World Factbook/ Version du janvier 1, 2008.

⁶⁰¹ Source: CIA World Factbook/ Version du janvier 1, 2009, Sur www.indexmundi.com.

*organe*⁶⁰²». Le choix laissé au président de la République a plutôt favorisé le recrutement des sénateurs qui peuvent soutenir ce dernier sans tenir compte tellement du niveau d'instruction de ses représentants.

En outre, dans les autres Etats comme le Gabon et le Burundi, le niveau d'instruction est acceptable et en France, il est même très élevé. Si le recrutement au suffrage universel indirect des sénateurs est salutaire dans ces Etats, il y a toujours le problème d'une insuffisance de légitimité de ses représentants qui peuvent tout de même bénéficier d'une certaine autonomie.

B. UNE PROBABLE AUTONOMIE DES SENATEURS

Normalement, le mode de suffrage utilisé pour le recrutement des sénateurs permet une certaine indépendance des sénateurs vis-à-vis des partis politiques. Et pour le professeur Vincent Boyer, « *la tradition sénatoriale, le style sénatorial, est ainsi notamment marquée par une volonté d'autonomie et d'indépendance des sénateurs par rapport aux contingences politiques. (...) Le mode de recrutement sénatorial n'est pas étranger à cela et explique pour une bonne part (cette) indépendance*⁶⁰³ ».

On peut alors se demander s'il y a effectivement cette indépendance dans tous les Etats unitaires qui ont adopté le suffrage universel indirect comme mode de désignation des sénateurs.

En France, les sénateurs sont recrutés au suffrage universel indirect qui accorde à ses représentants une certaine autonomie. La volonté d'autonomie est ainsi la valeur dominante des formations de la haute Assemblée, à la différence de l'Assemblée nationale ; ainsi, les groupes du Sénat collent de moins près à la réalité politique des partis⁶⁰⁴. En effet, le Sénat reste souvent en retrait avec la logique majoritaire⁶⁰⁵, à la différence de l'Assemblée nationale qui, dès 1962⁶⁰⁶, fait corps avec elle. Le Sénat

⁶⁰² Hesseling (G.), « Le Sénat au Sénégal, une attraction secondaire? », *op.cit.*, p. 24.

⁶⁰³ Boyer (V.), « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2011, n° 85, p. 58.

⁶⁰⁴ Chaussebourg (A.), « Les groupes parlementaires du Sénat », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 194.

⁶⁰⁵ Voir, *infra*, pp. 217-219.

⁶⁰⁶ Il faut rappeler qu'à partir de la révision constitutionnelle de 1962, le président de la République française est élu au suffrage universel direct, Voir l'article 6 alinéa 1 de la Constitution qui dispose désormais : « *Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.* »

est traditionnellement peu attentif aux appartenances partisans et à la manière dont elles situent l'élu par rapport aux titulaires des charges présidentielles et gouvernementales ; les sénateurs n'ont ni l'habitude ni le goût de se ranger avec fermeté dans un camp déterminé.⁶⁰⁷ Cette attitude des sénateurs français n'est pas loin des parlementaires américains. Effectivement le régime américain est caractérisé par une indiscipline de vote. Il n'y a donc pas de consigne de vote et un parlementaire issu d'un même parti que le président est libre de voter pour ou contre les projets présidentiels.

Cette indépendance des sénateurs trouve bien des explications. Les membres de la seconde chambre sont choisis principalement par les conseillers municipaux. Certes ceux-ci ont été eux-mêmes élus au suffrage universel mais ils sont choisis plus en fonction de leurs compétences présumées pour gérer les affaires communales qu'en raison de leurs professions de foi politique. Ils sont donc assez indépendants des partis⁶⁰⁸. Ainsi, les représentants locaux en choisissant les sénateurs ne se prononcent pas seulement en fonction des considérations politiques.

De plus, l'exercice du mandat des conseillers qui choisissent les sénateurs fait qu'ils sont des administrateurs souvent soucieux du bien commun et des deniers publics. De ce fait, en choisissant les sénateurs, les conseillers jugeront naturellement selon des critères différents des seuls critères partisans.⁶⁰⁹

Au total, cette volonté d'autonomie des sénateurs fait qu'ils ne se rangent pas obligatoirement dans un camp déterminé et « *l'exercice du libre arbitre (...) est une valeur dominante de la haute Assemblée.* »⁶¹⁰

Mais, depuis quelques années, on a remarqué que cette attitude des sénateurs a subi une métamorphose. L'ancien président du Sénat français Gaston Monnerville avait même déclaré : « *Je ne reconnais plus mon Sénat* »⁶¹¹. Il avait raison parce que le fait majoritaire qu'on retrouve d'habitude au niveau de la chambre des députés avec le Gouvernement « *a contaminé* » la seconde chambre du Parlement aussi. Il

⁶⁰⁷ **Fondaz (L.)**, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^{ème} République*, Paris, Economica, 2000, p. 14.

⁶⁰⁸ **Chevalier (F.)**, *Le Sénateur français 1875-1995*, Paris, LGDJ, 1998, p. 246.

⁶⁰⁹ Idem.

⁶¹⁰ **Mastias (J.)**, *Le Sénat de la V^{ème} République: réforme et renouveau*, *op.cit.*, p. 50.

⁶¹¹ **Fondraz (L.)**, *op.cit.*, p.14.

atténuée et remet en cause même le « *style sénatorial*⁶¹² » revendiqué par les sénateurs et caractérisé par leur volonté d'autonomie et d'indépendance par rapport aux contingences politiques⁶¹³. Ainsi, les sénateurs français ont été indépendants jusqu'en 1974 ; ils sont devenus les représentants d'un parti depuis lors et encore plus depuis 1981. Dès lors, les sénateurs se trouvent placés (tout comme les députés) en situation de dépendance à l'égard des groupes auxquels ils appartiennent et donc disposés à en respecter les disciplines. Apparaît alors au Sénat la discipline de vote, corollaire de la discipline majoritaire⁶¹⁴.

Si la discipline de vote apparaît au Sénat et qu'il y a des consignes de vote comme au niveau de la chambre des députés, il n'y a pas de différence entre les deux chambres du Parlement et comme on peut le remarquer, l'une d'entre elle est inutile. On peut alors se demander si c'est le même scénario qu'on remarque dans les Etats francophones d'Afrique.

En Afrique noire francophone, il n'y a pas eu tellement d'évolution au niveau de l'attitude des sénateurs vis-à-vis des partis politiques.

Au Sénégal, les candidats aux élections sénatoriales avaient des relations directes avec leurs différents partis puisqu'ils sont présentés par ces derniers. Ils n'ont jamais été autonomes, ils ont toujours suivi les directives de leur parti. Et aujourd'hui même avec la nouvelle configuration de la seconde chambre, le parti au pouvoir c'est-à-dire le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) a une majorité absolue au sein de cette chambre et les sénateurs suivent les consignes de vote du Gouvernement.

Au Gabon, depuis l'instauration de la seconde chambre du Parlement, les différents candidats aux élections sénatoriales sont présentés par les différents partis politiques. Une fois qu'ils sont élus, ils sont soumis à la volonté de leur parti. On remarque alors une accentuation du fait majoritaire et le développement des consignes de vote que les sénateurs doivent respecter.

⁶¹² Expression utilisée par le Professeur Vincent Boyer, Voir **Boyer (V.)**, *op.cit.*, p. 60.

⁶¹³ **Chevalier (F.)**, *op.cit.*, p. 236.

⁶¹⁴ **Boyer (V.)**, *op.cit.*, p. 61.

Enfin, au Burundi l'indépendance des sénateurs a subi une évolution de la période transitoire à l'avènement de l'instauration d'un véritable Sénat avec la Constitution de 2005. Après sa disparition en octobre 1965 intervenue à la faveur d'un coup d'Etat militaire, le Sénat a été réintroduit dans le système institutionnel burundais en 2002. Sa restauration fut une des clauses des négociations entre les burundais au sujet des conflits sanglants qui ont jalonné l'histoire du pays depuis l'indépendance. Il est composé de 54 sénateurs désignés par le chef de l'Etat après avis du vice-président de la République et des membres du bureau de l'Assemblée nationale, il est ethniquement paritaire et prend en compte tous les regroupements politiques du pays. En effet, outre sa mission de s'assurer du respect des équilibres nationaux dans la société, le Sénat ne peut prendre des décisions qu'à la majorité des deux tiers de ses membres. Ce qui veut dire que par rapport à sa composition, aucune ethnie, aucun groupe politique ne peut décider à lui seul sans recueillir le consentement des autres.

Mais aujourd'hui, avec la nouvelle configuration de la seconde chambre, malgré la nature du régime, il y a eu l'apparition du fait majoritaire, ainsi, la seconde chambre est devenue un instrument au service des acteurs politiques.

Cette situation qu'on remarque aujourd'hui en Afrique noire francophone permet de se demander, si la seconde chambre du Parlement ne marque pas sa spécificité dans les Etats d'Afrique francophones, elle est alors inutile.

CONCLUSION DU TITRE II

Dans certains pays du monde, la seconde chambre assure la représentation de certaines catégories de citoyens que ne prend pas en compte le suffrage même indirect du peuple. Souvent, on fait appel au pouvoir exécutif pour la désignation de ces représentants. Mais on remarque que ce mode de désignation est très critiqué par la doctrine parce qu'il n'assure pas une légitimité à ses représentants. Certains auteurs comme le Professeur Patrice Gélard pensent qu'une fois que le nombre de sénateurs nommés est inférieur au nombre de sénateurs élus, il n'y a pas de problème, on peut accorder une certaine crédibilité à cette chambre⁶¹⁵. Une question vient à l'esprit, d'où est-ce que les sénateurs nommés tirent leur légitimité. Même les sénateurs élus souffrent d'un déficit de légitimité dû au mode de suffrage employé pour leur désignation. Certains citoyens, compte tenu de leur classe sociale, de leur ethnie, de leur sexe, ou même des fonctions qu'ils avaient occupées, deviennent des sénateurs. Ainsi, pour certains, la seconde chambre devient une tribune qui facilite la réconciliation. Mais dans certains pays africains comme le Burundi cette formule permet d'acquérir la stabilité institutionnelle voire politique. Il faut que cette manière de faire soit transitoire pour qu'on revienne plus tard à une véritable désignation démocratique de ces représentants.

⁶¹⁵ **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie? », *op.cit.*, p. 145.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La principale justification de l'existence de la seconde chambre en France est la représentation des collectivités infra étatiques que sont les collectivités locales dans le cadre de la politique de la décentralisation qui a commencé depuis 1982. Cette représentation est complétée par celle des citoyens établis à l'étranger. Malgré les différentes objections liées le plus souvent au mode de suffrage utilisé pour la désignation des membres de la seconde chambre, le bicamérisme a été maintenu en France et est entré dans la pratique du peuple français. De nos jours, avec l'avènement du renouveau constitutionnel en Afrique, on remarque l'apparition de la seconde chambre au niveau de plusieurs Etats francophones.

Effectivement, on assiste au retour du bicamérisme sur le continent africain et surtout au niveau des Etats francophones. Certains de ces Etats évoquent la représentation des collectivités locales et la représentation des citoyens de l'étranger pour justifier l'avènement du bicamérisme et montrer une sorte de mimétisme avec l'ancienne colonie. Mais les raisons de l'instauration du bicamérisme en Afrique noire francophone sont ailleurs et sont le plus souvent politiques. Certains Etats ont adopté le bicamérisme juste pour remercier les amis politiques ou pour faire appel à certaines personnalités de l'opposition qui n'ont plus de véritable chance de rebondir sur la scène politique. D'autres Etats qui ont connu les guerres civiles adoptent le bicamérisme juste pour assurer le partage du « *gâteau national* » afin de préserver la stabilité politique. D'autres enfin, pour assurer la représentation de certaines minorités. Ainsi, on assiste à des modes de désignation des membres de la seconde chambre qui ne sont pas démocratiques avec des fois un pouvoir de nomination donné au président de la République. Les différentes formules de désignation sont quand mêmes constitutionnalisées mais posent un véritable problème de représentativité des membres de la seconde chambre. De toute manière, il faut qu'on évite l'intervention du chef de l'exécutif dans la désignation des membres de la seconde chambre du Parlement parce que ce mode de désignation a des conséquences négatives sur l'institution sénatoriale. Elle est contraire au principe de la séparation énoncée par Montesquieu et porte atteinte à la souveraineté du peuple. Et comme le dit si bien le Professeur Léopold Donfack Sokeng « *la démocratie n'est pas un produit exportable clefs en mains (...), mais (elle est) le fruit capricieux d'une*

*évolution historique*⁶¹⁶» et pour qu'on arrive à asseoir un véritable Etat de droit en Afrique, il faut qu'on évite certains agissements qui vont compromettent le bon déroulement du processus démocratique.

⁶¹⁶ **Donfack Sokeng (L.)**, *op.cit.*, p. 20.

DEUXIEME PARTIE.

**L'UTILITE DES SECONDES CHAMBRES DANS LES ETATS
D'EXPRESSION FRANÇAISE**

Depuis la nuit des temps, la question de l'utilité de la seconde chambre du Parlement dans un Etat unitaire a préoccupé les auteurs au niveau de la doctrine. Ces préoccupations concernent souvent le véritable rôle que la haute Assemblée peut jouer dans un Etat unitaire dont on perçoit mal la spécificité, sinon la raison d'être. Du coup, on peut se demander si la seconde chambre est vraiment incontournable au niveau du pouvoir législatif d'un Etat unitaire qui l'a institué. Malgré les diverses critiques et objections, on constate le maintien du système bicaméral dans les grandes démocraties comme la France⁶¹⁷ et sa résurgence dans la plupart des Etats africains qui ont en partage la langue française. De toute manière, la seconde chambre aussi apporte sa contribution à l'épanouissement du pouvoir législatif. On remarque le travail actif que la seconde chambre joue dans la production législative des Etats unitaires et également le rôle qu'elle joue dans les autres domaines du pouvoir législatif autre que le travail législatif. En effet, ce travail effectué par la haute Assemblée fait que son utilité au sein de l'Etat unitaire est soutenue (**Titre I**), mais, malgré ce rôle effectif de la chambre, on remarque que dans la pratique, son utilité est tempérée (**Titre II**).

⁶¹⁷ **Baguenard (J.)**, *op.cit.*, p. 93.

TITRE I.
UNE UTILITE SOUTENUE

Malgré les différentes objections au bicamérisme, la seconde chambre conserve toute son utilité dans les Etats unitaires qui l'ont acceptée. Elle est présentée par ses défenseurs comme un pertinent garde-fou permettant d'éviter les emballements et les errements de la chambre basse⁶¹⁸. Ainsi, dans un Etat unitaire, la présence d'une seconde chambre répond à un souci d'efficacité. La rapidité d'exécution d'une chambre unique ne constitue en rien une vertu, notamment quant à la qualité du travail législatif. En effet, par son existence, la seconde chambre évite qu'une Assemblée unique prenne des décisions précipitées, bâclées dans la production législative. Ce qui a poussé le président Alain Poher à cette déclaration, « *L'Assemblée nationale (...) représente la volonté exprimée d'une majorité de la nation. Elle indique la voie que l'on veut suivre. Elle infléchit ou devrait infléchir la détermination du Gouvernement. Pour sa part, le Sénat n'a pas ce rôle à jouer ; il lui appartient, mis en présence d'une telle volonté, de l'étudier, de l'analyser, de la confronter tout à la fois à la tradition, aux points de vues des collectivités locales et même des minorités, d'en parfaire la forme et de contribuer ainsi à l'enrichissement de la création parlementaire*⁶¹⁹. » Cette remarque vaut pour la France et également pour les Etats bicaméraux africains ayant en partage la langue française. La confrontation entre les différents points de vue au niveau des chambres permet d'avoir une amélioration des textes législatifs (**Chapitre 1**) et il est important de relever que dans les différents pays étudiés, les secondes chambres ont d'autres attributions qui vont au delà de la production législative (**Chapitre 2**).

⁶¹⁸ **Baguenard (J.)**, *op.cit.*, p. 83.

⁶¹⁹ Conférence prononcée par Alain Poher au théâtre Marigny le 14 mars 1972, Sur www.google.fr.

CHAPITRE I.

L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA LOI

Avec le système monocaméral, l'examen des trois grandes composantes du pouvoir législatif à savoir le droit d'initiative⁶²⁰, le droit d'amendement⁶²¹ et la délibération⁶²² des textes de lois appartiennent exclusivement à la chambre des députés. L'introduction du système bicaméral, avec la seconde chambre permet à celle-ci de participer aussi à la procédure législative, « *coéditrice au même titre que la chambre des députés de la loi*⁶²³ ». Elle atténue ainsi la toute puissance d'une Assemblée unique et augmente la potentialité de l'initiative parlementaire. L'existence de deux chambres au sein du Parlement permet alors une meilleure division du travail parlementaire en un double examen législatif, gage d'une meilleure confrontation des idées.

En effet, les chambres hautes peuvent être de simples organes consultatifs ; en ce moment, elles ne participent donc pas à proprement parler au vote de la loi, mais se contentent seulement de donner des avis sur son contenu⁶²⁴. Lorsque la seconde chambre a un véritable pouvoir législatif, elle participe à une législation de qualité, améliore la rédaction des textes et comme le dit si bien Descartes : « *Quand on manie la loi, il convient de le faire avec une main tremblante*⁶²⁵ » plus précisément avec une main de sagesse, une main des représentants de la haute Assemblée. La seconde chambre peut aussi modifier le contenu de la loi en écartant des dispositions inopportunes, elle évite ainsi l'adoption des décisions précipitées⁶²⁶. Elle peut aussi faire des propositions de loi⁶²⁷ dans les matières qui relèvent de son

⁶²⁰ En procédure législative, l'initiative législative est le droit de proposer un texte, Voir, **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *op.cit.*, pp. 192-193.

⁶²¹ *Infra*, pp. 195-199.

⁶²² En procédure législative, la délibération d'un texte est la discussion du texte suivie de son adoption, mais on parlera également de « *lecture* ». Dans certains cas, la délibération peut être qualifiée de « *seconde délibération* » ou de « *nouvelle délibération* ». La seconde délibération consiste pour une Assemblée à revenir, avant le vote sur l'ensemble d'un texte, et en général à la demande du Gouvernement, sur des dispositions déjà votées, Voir, **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *op.cit.*, p. 118.

⁶²³ **Mback (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *op.cit.*, p. 132.

⁶²⁴ Il en est ainsi au Botswana, en l'Egypte, en Slovénie, au Cambodge, en Croatie, en Oman, au Yémen et au Togo.

⁶²⁵ Descartes cité par **De Decker (A.)**, « Les Sénats et la qualité de la législation », 2001, Association des Sénats d'Europe, p. 9, Sur, www.google.fr.

⁶²⁶ **Ardant (P.) et Mathieu (B.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 239.

⁶²⁷ La proposition de loi est un texte proposé par un ou plusieurs membres du Parlement au titre de l'initiative législative, Voir, **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *op.cit.*, p. 293.

domaine de priorité⁶²⁸. Elle peut également revisiter les projets⁶²⁹ ou les propositions de lois étudiées et votées en première lecture par la première chambre. Ce travail délicat de la deuxième chambre du Parlement a poussé le doyen Joseph Barthélémy à affirmer : « *la vue est une, mais je vois mieux avec deux yeux*⁶³⁰. »

Il est alors très important de relever la concurrence de la seconde chambre quant au pouvoir d'initiative législative (Section 1) et également la concurrence de la seconde chambre quant au pouvoir de décision (Section 2).

SECTION I. UNE INITIATIVE LEGISLATIVE PARTAGEE

Comme le député, le sénateur est avant tout un législateur chargé de voter les lois de la République. Il dispose en ce moment du droit d'initiative législative dont il n'a pas l'exclusivité. Ce droit d'initiative est très concurrencé (§1) mais cette concurrence a des limites (§2).

§ 1. Une concurrence établie

Le droit d'initiative est attribué à la plupart des deuxièmes chambres du Parlement.⁶³¹ C'est un droit que les deuxièmes chambres détiennent concomitamment avec la chambre des députés et même avec le Gouvernement dans le régime parlementaire rationalisé. Il consiste « *à proposer la modification de la législation existante ou la création d'une législation nouvelle*⁶³² ». Ainsi, l'initiative législative peut concerner un nouveau texte (A), ou bien un amendement d'un texte en vigueur soit en vue de sa modification, soit en vue de son abrogation (B).

⁶²⁸ Le droit de priorité permet à l'une des chambres du Parlement de connaître en première lecture un projet ou une proposition de loi.

⁶²⁹ C'est le texte proposé par le Premier ministre au titre de l'initiative législative. Tout projet de loi comporte un exposé des motifs et une partie normative, le dispositif comportant un ou plusieurs articles, Voir, **De (Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *op.cit.*, pp. 291-292.

⁶³⁰ Cité par **Duhamel (O.) et Mény (Y.)**, *Dictionnaire constitutionnel, op.cit.*, p. 79.

⁶³¹ Voir, art. 39 al.1 de la Constitution française de 1958, art.80 al.1 de la Constitution sénégalaise de 2001, art. 53 de la Constitution gabonaise de 1991, art. 176 de la Constitution burundaise de 2005, etc.

⁶³² **Mendel (F.)**, « La compétence législative des Parlements. Etude comparée », *RIDC*, 1978, Vol. 30, n° 4, p. 952.

A. LE CAS DES NOUVEAUX TEXTES : LES PROJETS DE LOIS OU LES PROPOSITIONS DE LOIS⁶³³

Selon l'article 39 alinéa 2 de la Constitution française de 1958, qui a des correspondants en droit africain⁶³⁴ : « *les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux Assemblées.* » Les projets de loi sont donc élaborés au sein d'un ou plusieurs ministères et soumis pour avis au Conseil d'État⁶³⁵. Puis, ils sont délibérés en Conseil des ministres et déposés par le ministre sur le bureau de l'une des deux chambres du Parlement. La première lecture peut se faire aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Le projet de loi devient une loi s'il est adopté par le Parlement et promulgué par le président de la République⁶³⁶.

La proposition de loi quant à elle est d'initiative législative. C'est un texte proposé par un ou plusieurs membres du Parlement au titre de l'initiative législative⁶³⁷. Les propositions de loi peuvent porter sur les mêmes matières que les projets de loi à

⁶³³ Selon l'art.39 al.1 de la Constitution française de 1958 : « *l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* », Lorsque le texte émane du Gouvernement, on parle d'un « *projet* » de loi et lorsqu'il provient d'un parlementaire d'une « *proposition.* »

⁶³⁴ L'art. 118 al. 2 de la Constitution congolaise de 2002 dispose « *les projets de lois délibérés en conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle sont déposés sur le bureau de l'une ou l'autre chambre* » ; l'art. 54 al. 1 de la Constitution gabonaise de 1991 dispose : « *les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres, après avis de la Cour administrative et déposés sur le bureau de l'une des deux chambres du Parlement* » ; l'art. 172 de la Constitution burundaise de 2005 dispose en son al.1 : « Les projets et propositions de loi sont déposés simultanément aux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat » et à l'art. 176 *in fine* de préciser : « *Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres.* »

⁶³⁵ Le conseil d'État a la responsabilité de conseiller le Gouvernement français sur les projets de loi, il est juge administratif de la réglementation, son avis porte essentiellement sur la qualité rédactionnelle et sur la cohérence juridique, notamment avec les textes antérieurs et il faut préciser que l'avis du Conseil d'Etat n'est pas une simple formalité et le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnel l'ajout par le gouvernement à un projet de loi d'une disposition qui n'avait pas été soumise auparavant au Conseil d'Etat (décision du 3 avril 2003, 2003-468 DC). Le Conseil constitutionnel joue un rôle de contrôleur de la légalité au regard de la Constitution, à condition qu'il y soit invité. Il devra de toute façon s'exprimer sur la constitutionnalité de la loi, une fois qu'elle sera votée par les parlementaires.

⁶³⁶ La promulgation est l'acte par lequel une loi votée par le Parlement devient exécutoire. Elle prend la forme d'un décret du président de la République, contresigné par le Premier ministre et les ministres qui seront chargés d'appliquer la loi. Le Président ne peut pas refuser cette promulgation.

⁶³⁷ Le nouvel article 39, alinéa 5, de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit que le président d'une Assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un de ses membres, sauf si ce dernier s'y oppose.

l'exception de certains points⁶³⁸. A la différence du projet de loi, la soumission d'une proposition de loi au Conseil d'Etat est facultative⁶³⁹. Une proposition de loi également devient une loi si elle est adoptée par le Parlement et promulguée par le chef de l'Etat.

La loi une fois adoptée par le Parlement, doit être promulguée par le Président de la République dans un délai de quinze jours⁶⁴⁰ en France et cette loi n'entre en vigueur qu'après sa publication au journal officiel.

Ainsi, en France, les propositions de loi sont naturellement discutées en premier lieu par l'Assemblée à laquelle appartient (nent) son (ou ses) auteur(s). Quant aux projets de lois, ils peuvent être examinés d'abord par les sénateurs ou par les députés. Lorsque les deux chambres sont saisies en même temps de projets ou de propositions de loi portant sur le même objet, si la délibération est commencée à l'une des chambres, l'autre chambre ne met le projet ou la proposition à son ordre du jour que lorsque le vote définitif est intervenu dans la chambre qui la première a commencé à délibérer⁶⁴¹.

Le modèle français a été suivi différemment dans les Etats d'Afrique d'expression française.

Ainsi, au Sénégal, l'article 71 alinéa 1 de la Constitution de 2001 dispose : « *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*

⁶³⁸ En France, il y a une restriction quant à la loi de finances et la sécurité sociale ; Au Gabon, la restriction concerne la loi de finances et les projets de révision de la Constitution ; Au Sénégal, la restriction concerne la loi de finances ; Au Burundi, la restriction concerne les matières qui ne sont pas visées à l'art.171 de la Constitution de 2005.

⁶³⁹ Il faut quand même préciser qu'en France depuis la réforme constitutionnelle du 23 Juillet 2008, la proposition de loi peut être soumise au Conseil d'Etat, ainsi, selon l'art. 39 *in fine* « *Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une Assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette Assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.* »

⁶⁴⁰ Au Sénégal, le président de la République promulgue les lois définitivement adoptées dans les huit jours francs (art.72 de la Constitution) ; Au Burundi, le président de la République promulgue les lois adoptées par le Parlement dans un délai de trente jours à compter du jour de leur transmission (art. 181 al. 1 de la Constitution) ; Au Gabon, le président de la République promulgue les lois définitivement adoptées dans les vingt-cinq jours qui suivent leur transmission au Gouvernement (art.17 de la Constitution).

⁶⁴¹ Cette règle a été introduite par la jurisprudence parlementaire, et elle a été consacrée par les règlements des deux Assemblées (Sénat, art. 125 et Assemblée nationale, art. 104).

réception. » et l'article 80 alinéa 2 de préciser que: « *Par dérogation aux dispositions de l'article 71, les propositions de lois initiées par les sénateurs sont examinées en premier lieu au Sénat. Elles sont, après leur adoption, transmises à l'Assemblée nationale.* »

Cela montre que l'Assemblée nationale a le droit de priorité sur tous les projets de loi du Gouvernement, elle doit l'examiner avant la seconde chambre.

Pour les propositions de loi, elles sont discutées en premier lieu par l'Assemblée qui les a formulées. Il y a alors une concurrence au niveau des propositions de loi. Ainsi, les propositions de loi présentées par les sénateurs, doivent être formulées par écrit et adressées au Président du Sénat. Celui-ci en donne connaissance au Sénat et les communique par avis au président de la République avant leur vote.

Par contre au Gabon, les projets de lois sont déposés après leur délibération en Conseil des ministres sur le bureau de l'une des chambres du Parlement, ainsi, au nom du Premier ministre, un membre du Gouvernement est chargé, le cas échéant, d'en exposer les motifs et de soutenir la discussion devant les chambres du Parlement.⁶⁴² Il y a alors une concurrence au niveau des deux chambres du Parlement en matière des projets de loi comme le modèle français.

Pour les propositions de loi, toutes les deux chambres peuvent en déposer. Toute proposition de loi transmise au Gouvernement par le Parlement et qui n'a pas fait l'objet d'un examen dans un délai de soixante jours est d'office mise en délibération au sein du Parlement⁶⁴³.

Enfin, au Burundi, les projets et les propositions de loi sont déposés simultanément aux bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat⁶⁴⁴. Il y a alors une concurrence au niveau des projets de loi et au niveau des propositions de loi au niveau des deux chambres.

Mais, l'originalité de cette procédure dans ce pays est le partage de compétences qu'on remarque au niveau des deux chambres du Parlement. Ainsi toute proposition de loi et tout projet de loi précisent s'il s'agit d'une matière relevant de la compétence

⁶⁴² Art. 54 al. 1 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991.

⁶⁴³ Idem.

⁶⁴⁴ Art. 172 al.1 de la Constitution burundaise de 2005.

du Sénat conformément à l'article 171 de la Constitution, ⁶⁴⁵ toutes les autres matières qui ne figurent pas sur cette liste revient automatiquement à l'Assemblée nationale qui a en ce moment un droit de priorité, comme on le précise si bien à l'article 173 de la Constitution : « *Dans les matières autres que celles visées à l'article 171, le texte est adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Il est aussitôt transmis au Sénat par le président de l'Assemblée nationale.* » Ce partage

⁶⁴⁵ Art. 172 al.2 de la Constitution burundaise de 2005 ; Selon l'art. 171 de la Constitution, Le Sénat est doté des compétences suivantes :

1. approuver les amendements à la Constitution et aux lois organiques, y compris des lois régissant le processus électoral ;
2. être saisi du rapport de l'ombudsman sur tout aspect de l'administration publique ;
3. approuver les textes de lois concernant les partis politiques, la délimitation, les attributions et les pouvoirs des provinces, des communes et des collines ;
4. mener des enquêtes dans l'administration publique et, le cas échéant, faire des recommandations pour s'assurer qu'aucune région ou aucun groupe n'est exclu du bénéfice des services publics ;
5. contrôler l'application des dispositions constitutionnelles exigeant la représentativité ou l'équilibre dans la composition d'éléments quelconques de la fonction publique ou des corps de défense et de sécurité ;
6. conseiller le Président de la République et de l'Assemblée nationale sur toute question, notamment d'ordre législatif ;
7. contrôler la mise en œuvre de la présente Constitution ;
8. formuler des observations ou proposer des amendements concernant la législation adoptée par l'Assemblée Nationale ;
9. élaborer et déposer des propositions de loi pour examen par l'Assemblée nationale ;
10. approuver uniquement les nominations aux fonctions suivantes :
 - a) les chefs des Corps de défense et de sécurité ;
 - b) les gouverneurs de provinces et les administrateurs communaux ;
 - c) l'Ombudsman
 - d) les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature ;
 - e) les membres de la Cour Suprême ;
 - f) les membres de la Cour constitutionnelle ;
 - g) le procureur Général de la République et les Magistrats du parquet général de la République ;
 - h) le président de la Cour d'Appel et le président de la Cour administrative ;
 - i) le procureur général près la Cour d'Appel ;
 - j) le président des tribunaux de Grande Instance, du Tribunal de Commerce et du Tribunal du Travail ;
 - k) les procureurs de la République ;
 - l) les membres de la Commission Electorale Nationale Indépendante.
11. veiller à ce que les conseils communaux reflètent d'une manière générale la diversité ethnique de leur électorat et le cas échéant ordonner la cooptation au conseil communal de personnes provenant d'un groupe ethnique sous représenté à concurrence d'un cinquième des membres du conseil au plus.

de compétences permet à la seconde chambre d'être un acteur actif et attentif dans la procédure d'adoption des textes de lois.

En France ou en Afrique noire francophone, il est évident que les projets et les propositions n'ont pas les mêmes chances d'aboutissement. Comme dans tous les régimes où Gouvernement et Parlement participent à l'élaboration de la loi (le cas du régime parlementaire), les projets ont plus de chance que les propositions, d'abord, parce que le Gouvernement dispose de prérogatives importantes, ensuite et surtout parce que la majorité des projets sont destinés à réaliser le programme législatif du parti ou de la coalition au pouvoir.

A part les projets de loi et les propositions de loi, les secondes chambres ont également le droit d'amendement simultanément que la chambre des députés.

B. LE DROIT D'AMENDEMENT DE LA SECONDE CHAMBRE DU PARLEMENT

L'examen d'un projet de loi avant son adoption se déroule en plusieurs étapes successives. Il y a d'abord le dépôt du texte et sa soumission à la commission législative concernée. Les travaux de la commission font le plus souvent l'objet d'un rapport. C'est en ce moment que les amendements sont adoptés ou rejetés. Un amendement est alors un changement apporté à un texte en discussion.

Le droit d'amendement quant-à-lui, fait partie de la fonction législative du Parlement. Il donne la possibilité au Parlement⁶⁴⁶ et même au Gouvernement de demander la modification de certaines dispositions d'un texte de loi, (projet de loi ou proposition de loi ou même une résolution) avant son adoption « *en termes identiques*⁶⁴⁷ » par chaque Assemblée. Les amendements peuvent porter sur le titre du projet ou de la proposition, les divisions, les intitulés, les articles et les alinéas⁶⁴⁸.

En effet, le Parlement peut faire un dépôt d'amendement pour un texte qui est en discussion, c'est-à-dire pour un texte qui n'est pas encore adopté. Cette proposition ne pourra porter que sur un article, sur la forme ou sur le fond de ce dernier.

⁶⁴⁶ Ce droit est reconnu à la plupart des secondes chambres non consultatives.

⁶⁴⁷ Art. 45, al. 1 de la Constitution française de 1958.

⁶⁴⁸ Voir, Service de la séance du Sénat en France, « La rédaction des amendements, sous-amendements et de motions de procédure », Octobre 2009, p. 4, www.google.fr.

Il est également possible de déposer plusieurs amendements, mais un seul à la fois. On dit qu'il est possible d'amender un amendement, c'est ce que l'on appelle un sous-amendement⁶⁴⁹.

L'amendement est très utilisé par les parlementaires, il devient de plus en plus comme un substitut à la proposition de loi au niveau de la seconde chambre privée ou se privant de son droit d'initiative très concurrencé. Il permet alors de « *corriger, les erreurs matérielles, de rectifier les inexactitudes, de parfaire une rédaction défectueuse, de combler des lacunes, toutes démarches qui ne sont pas mineures quand il s'agit de textes juridiques. Sur le fond, il témoigne le plus souvent de l'attachement aux principes des droits et du souci d'applicabilité des textes. Cela se traduit par une plus grande précision et une plus grande diversification des dispositions*⁶⁵⁰. » On remarque aujourd'hui que la contribution du Parlement à la production législative s'analyse par des modifications qu'il apporte aux textes dont il n'a pas l'initiative, mais qu'il déforme parfois profondément. Et on peut constater dès fois que le texte final ne correspond plus à la proposition ou au projet du début.

En France, le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission et après l'ouverture du débat. Les amendements doivent être signés par leur auteur. Ils peuvent être présentés à titre individuel par un seul sénateur, ou cosignés par un ou plusieurs sénateurs, parfois par l'ensemble des membres d'un groupe ; le rapporteur présente ses amendements au nom de sa commission. Il est exclu que des sénateurs soient signataires, collectivement ou individuellement, d'amendements identiques : un sénateur n'est donc pas en droit de déposer en son nom propre un amendement identique à un amendement déposé par ailleurs par le groupe auquel il appartient⁶⁵¹.

Le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission. S'il le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou une partie du texte en discussion en ne

⁶⁴⁹ Les sous-amendements portent non pas sur le texte en discussion lui-même, mais sur les amendements qui sont présentés à ce texte et selon le Conseil constitutionnel, le sous-amendement présente des modalités spécifiques qui font qu'il est « *indissociable du droit d'amendement*. », Voir la décision du Conseil constitutionnel du 3 juin 1986.

⁶⁵⁰ **Mastias (J.) et Grangé (J.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe Occidentale*, *op.cit.*, p. 230.

⁶⁵¹ Art. 48, al. 2 du règlement intérieur du Sénat français.

retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.⁶⁵² Cette disposition permet d'éviter le vote d'amendements de dernière minute qui défigurerait le texte gouvernemental.

L'amendement ne doit pas être dépourvu de tout lien avec le projet ou la proposition de loi en discussion⁶⁵³. Pour répondre à l'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires, le Conseil constitutionnel a limité le droit d'amendement en deuxième lecture. Il ne peut plus porter que sur les articles encore en discussion du fait des divergences entre les deux Assemblées⁶⁵⁴. D'habitude la rédaction des amendements est discutée par le Gouvernement et leur auteur avant le dépôt et certains amendements parlementaires sont, en réalité, d'origine gouvernementale. Et selon le nouvel article 45 alinéa 1 de la Constitution française de 1958 suite à la révision de 2008, « (...) *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Cette révision vise à assouplir la jurisprudence du Conseil constitutionnel sans remettre en cause le fondement.

Au Sénégal, le président de la République, le Premier ministre, les députés et les sénateurs ont le droit d'amendement. Les amendements du président de la République sont présentés par le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement⁶⁵⁵. On remarque que le droit d'amendement des sénateurs est alors très rivalisé par la première chambre et par l'exécutif y compris le président de la République. Cela montre que dans ce pays, le chef de l'Etat est très impliqué d'une manière ou d'une autre dans la procédure législative.

De plus, s'il apparaît au cours de la procédure qu'un amendement n'est pas du domaine de la loi, le Premier ministre ainsi que les autres membres du Gouvernement peuvent y opposer l'irrecevabilité. Les membres du Gouvernement veillent alors à la recevabilité des amendements des parlementaires. En cas de

⁶⁵² Art. 44 al. 2 et 3 de la Constitution française de 1958.

⁶⁵³ Pour le Conseil constitutionnel, les amendements dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion et les amendements dépassant par leur portée les limites inhérentes au droit d'amendement, Voir, Cons. const., décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, Amendement « Tour Eiffel » et n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, Amendement « Seguin », Sur, www.google.fr.

⁶⁵⁴ Cons. const., décision n° 2005-532 DC du 19 jan. 2006.

⁶⁵⁵ Art. 82 al.1 de la Constitution de 2001.

désaccord, le Conseil constitutionnel, à la demande du président de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Premier ministre, statue dans les huit jours sur la recevabilité des amendements⁶⁵⁶.

Au Gabon, les membres du Parlement, ont le droit d'amendement⁶⁵⁷. Les amendements des parlementaires ne doivent pas être dépourvus de tout lien avec le texte auquel ils se rapportent, sinon, ils seront frappés d'irrecevabilité. Si le Gouvernement le demande, la chambre saisie se prononce par un vote unique sur tout ou une partie du texte en discussion et en ne retenant que les seuls amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement⁶⁵⁸. Au cours de la procédure législative, s'il apparaît qu'un amendement n'est pas du domaine de la loi, ou dépasse les limites de l'habilitation⁶⁵⁹ législative accordée au Gouvernement, le Premier ministre peut soulever l'irrecevabilité, de même que le président de la chambre intéressée, à la demande du cinquième de ses membres. Et s'il y a un désaccord, la Cour constitutionnelle est saisie et a un délai de huit jours pour se prononcer sur les amendements.

Au Burundi, selon l'article 178 alinéa 2 de la Constitution de 2005, le Sénat a le droit de délibérer, proposer des amendements aux projets de loi déposés par le Gouvernement. Lorsque le Sénat a confié l'examen d'un projet de texte à une commission parlementaire, le Gouvernement peut, après l'ouverture des débats, s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été préalablement soumis à cette commission. Si le Gouvernement le demande, le Sénat se prononce par un seul vote sur tout ou une partie du texte en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. Et s'il apparaît, au cours de la procédure législative, qu'un amendement n'est pas du domaine de la loi, le Gouvernement peut y opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre la seconde chambre et le Gouvernement,

⁶⁵⁶ Art. 83 de la Constitution de 2001.

⁶⁵⁷ Art. 55 de la Constitution de 1991.

⁶⁵⁸ Toujours l'art. 55 de la Constitution de 1991.

⁶⁵⁹ Autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement, à la demande de ce dernier et pour l'exécution de son programme, de prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Cette autorisation fait l'objet d'une loi qui doit préciser le délai d'habilitation.

la Cour constitutionnelle, à la demande du président de la République, ou du président du Sénat, statue dans un délai de huit jours⁶⁶⁰.

D'une manière générale, par la procédure de l'amendement et avec le fait majoritaire, le Sénat peut devenir un soutien au Gouvernement. Ainsi, il limite les amendements déposés sur les textes du Gouvernement pour ne pas gêner ce dernier ou même retire certains d'entre eux. De même, les sénateurs sont parfois amenés à voter pour ou contre un texte, non pas en fonction de leur intime conviction, mais en fonction de la position ou de l'avis du Gouvernement sur le texte. Ils sont alors appelés à adopter ou à rejeter un texte et matérialise ainsi la discipline de vote⁶⁶¹.

Aussi, les sénateurs peuvent désamorcer les situations qui pourraient être délicates pour le Gouvernement qu'ils soutiennent. En effet, l'opposition parlementaire peut vouloir retarder ou bloquer l'adoption de textes souhaités par le Gouvernement en plaçant ce dernier en position délicate. Les sénateurs ont alors tendance à recourir à un ensemble de procédés dont l'objectif n'est pas d'améliorer la qualité du travail législatif mais d'accélérer la procédure législative⁶⁶².

On remarque que le droit d'initiative législative accordé à toutes les secondes chambres du Parlement n'est pas général, ce droit est très limité.

§ 2. Une concurrence limitée

Toutes les Constitutions que ce soit la France ou même les Etats francophones d'expression française accordent le droit d'initiative aux secondes chambres du

⁶⁶⁰ Art. 180 de la Constitution de 2005.

⁶⁶¹ **Boyer (V.)**, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 85, 2011, pp. 52 et 53.

⁶⁶² En France, le principal de ces procédés est la question préalable positive. La question préalable est la procédure par laquelle une Assemblée décide qu'il n'y a pas lieu d'engager la discussion du texte soumis à son examen, du fait d'un motif d'opposition qui rendrait inutile toute délibération au fond. L'adoption de la question préalable équivaut au rejet de l'ensemble du texte en discussion. La question préalable (article 44 al.3 du règlement intérieur du Sénat) permet normalement au Sénat de manifester son opposition à certains projets de loi en refusant de délibérer sur ce texte. Toutefois, en adoptant la question préalable à chaque lecture, cela conduit à accélérer la procédure législative, Voir, **Boyer (V.)**, *op.cit.*, pp. 53 et 54.

Parlement. Mais ce droit est limité dans certaines matières suivant les pays (A), même le droit de priorité accordé aux secondes chambres est limité (B).

A. LA LIMITATION DE L'INITIATIVE LEGISLATIVE EN MATIERE FINANCIERE

La limitation de l'initiative législative de la seconde chambre varie d'un Etat à un autre.

En France l'article 39 de la Constitution de 1958 dispose en son alinéa 2 : « (...) *Les projets de loi de finances et de loi de financement de la Sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale (...).* » Ainsi, l'Assemblée nationale a un droit de priorité sur les projets de lois de finances et de lois relatives au financement de la Sécurité sociale.

De plus, les propositions de loi et les amendements formulés par les sénateurs sont déposés sur le bureau de la seconde chambre mais se heurtent à une irrecevabilité « *lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique*⁶⁶³. » Ainsi, l'initiative législative ne doit entraîner ni l'augmentation des charges publiques, ni la diminution des ressources. Et cette limitation ne concerne pas seulement le Sénat mais également l'Assemblée nationale. Ce régime d'irrecevabilité a été institué principalement dans un souci de protection des finances publiques. Cette mesure limite considérablement le champ de l'initiative parlementaire, dans la mesure où il est difficile de proposer un texte qui n'ait pas pour conséquence une quelconque création de dépenses.

La procédure d'examen de l'irrecevabilité est réglée au niveau de chaque Assemblée. En effet, pour le Conseil constitutionnel, cette irrecevabilité s'appliquait également aux résolutions et aux vœux émis par les députés et les sénateurs⁶⁶⁴ ; les « *charges publiques* », visées sont non seulement celles de l'Etat mais aussi « *celles de divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale* » antérieurement évoquées à l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de

⁶⁶³ Art. 40 de la Constitution de 1958.

⁶⁶⁴ Cons. const., décision n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959 et décision n° 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959.

l'Etat⁶⁶⁵, ainsi que celles des collectivités territoriales⁶⁶⁶. Dans la pratique, cette irrecevabilité joue davantage à l'égard des amendements que des propositions de loi. Du fait de l'existence d'un contrôle préalable exercé lors du dépôt de l'amendement, l'irrecevabilité n'est presque jamais opposée en séance. En effet, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 40 de la Constitution de 1958 avait formulé une irrecevabilité absolue, sans réserve, obligeant la commission des finances de chaque Assemblée à examiner systématiquement les propositions de loi avant leur dépôt afin que celles paraissant contraires à cette exigence ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission. Il faut alors « *un filtre* » au niveau de chaque Assemblée.

C'est pratiquement le même décor qu'on retrouve dans les pays africains qui ont en commun la langue française.

Ainsi au Sénégal également la première chambre du Parlement a le droit de priorité sur les projets de loi de finances de l'année qui doivent être déposés au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique⁶⁶⁷ et selon l'article 82 alinéa 2 de la Constitution, « *Les propositions et amendements formulés par les députés et les sénateurs ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices* ». Ici aussi, il y a irrecevabilité lorsque les propositions et les amendements des parlementaires ont pour objet soit une élévation, soit une diminution des charges publiques. Mais la différence avec la France est que cette irrecevabilité n'est pas fermée, ainsi, le Gouvernement peut accepter ces propositions et amendements si les parlementaires proposent de recettes compensatrices. Egalement, selon toujours l'article 82 de la Constitution en son alinéa 3 : « *Toutefois aucun article additionnel ni amendement à un projet de lois de finances ne peuvent être proposés par le Parlement, sauf s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette.* » Ici également, l'irrecevabilité du Gouvernement n'est pas absolue ; on

⁶⁶⁵ Cons. const., décision n° 11 DC du 20 janvier 1961.

⁶⁶⁶ Cons. const., décision n° 199 DC du 28 décembre 1985.

⁶⁶⁷ Art. 68 al. 2 de la Constitution de 2001.

n'accepte une proposition ou un amendement que si elle ou il permet la suppression ou la réduction d'une dépense publique ou si elle (il) crée ou augmente la recette publique. On constate alors que le législateur sénégalais a donné plus de latitude et plus de pouvoir aux parlementaires en matière de contrôle des dépenses et des recettes publiques⁶⁶⁸.

Au Gabon, l'article 48 de la Constitution de 1991 dispose que : « *Toutes les ressources et charges de l'Etat doivent, pour chaque exercice financier, être évaluées et inscrites dans le projet de loi de finances annuelle déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale à l'ouverture de la seconde session ordinaire et au plus le trente octobre.* » Et à l'article 54 de préciser en son alinéa 3: « *Les projets de loi de finances et les projets de révision de la Constitution sont déposés en premier lieu à l'Assemblée nationale.* » Cela montre le droit de priorité des députés sur les projets de loi de finances. La Constitution prévoit également que les membres du Parlement ont le droit d'amendement. Les propositions de loi et les amendements d'origine parlementaire sont irrecevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution de recettes publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique sans dégagement des recettes correspondantes. Egalement au Gabon, l'irrecevabilité des parlementaires en matières budgétaires n'est pas fermée mais il faut prévoir une ouverture en insérant des recettes correspondantes à la variation de la charge publique.

Au Burundi enfin, la chambre des députés a également un droit de priorité en ce qui concerne le projet de loi de finances de l'année⁶⁶⁹. Toutefois, les propositions et amendements formulés par les membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquences, soit une diminution importante des ressources publiques, soit la création ou aggravation d'une charge publique importante à moins que ces propositions ou amendements ne

⁶⁶⁸ Selon P. M. SY, « *Même si, comme le soutient le juge sénégalais à travers la décision n°84 du 11 décembre 2001, la possibilité laissée aux parlementaires de faire des propositions de recettes compensatrices est une dérogation à l'interdiction de principe d'introduire des propositions de lois ou de faire des amendements à incidence financière, il faut admettre qu'il n'y a pas une interdiction absolue de faire des amendements pouvant perturber l'équilibre budgétaire.* », SY (P. M.), « Le bicamérisme au Sénégal », *Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques*, n° 1-2009, p. 21.

⁶⁶⁹ Art. 173 de la Constitution de 2005.

soient assortis de propositions de recettes compensatrices⁶⁷⁰. Egalement, au Burundi, il y a une ouverture pour les propositions et amendements par le Gouvernement une fois qu'il y a une proposition effective qui permet de compenser la différence.

On remarque ainsi que traditionnellement, le droit de priorité est reconnu à la chambre des députés pour les textes qui ont un rapport avec les finances de l'Etat. Au cours de la procédure législative, la seconde chambre se contente le plus souvent, du rôle de chambre de « *seconde lecture* ». Or, il est démontré que l'Assemblée chargée de se prononcer en une première lecture sur un texte de loi est susceptible d'exercer une influence certaine sur le déroulement de la procédure comme l'a remarqué si bien Robert Hanicotte : « (...) *l'Assemblée prioritaire*" marque de son empreinte le cours de la procédure législative. Suivant l'enjeu et les circonstances, elle offrira, d'entrée de jeu, une force d'impulsion ou, au contraire, opposera une force d'inertie⁶⁷¹. » Si tel est le cas, la seconde chambre ne joue qu'un rôle diminué et on ne voit pas son véritable apport en matière financière.

En faisant également une comparaison, on fait le constat que ce n'est pas seulement dans les Etats francophones qu'il y a cette restriction de l'initiative financière de la seconde chambre du Parlement. On le remarque en Grande Bretagne où l'initiative en matière de subventions et de fiscalité a été concédée assez tôt, dans l'histoire parlementaire anglaise, à la chambre des Communes, la Chambre des Lords ayant totalement perdu le droit d'initiative⁶⁷². Toutes les deuxièmes chambres des pays du Commonwealth connaissent cette restriction financière, on peut citer entre autres, le Canada, l'Australie, le Bahamas, Trinité et Tobago, Sainte-Lucie, etc.

Après que la seconde chambre du Parlement joue le second rôle en matière financière, on lui reconnaît le droit de priorité dans les matières qui touchent directement ses domaines de compétence.

⁶⁷⁰ Art. 178 al. 3 de la Constitution de 2005.

⁶⁷¹ **Hanicotte (R.)**, « Priorité au Sénat », *Pouvoirs*, n° 111, 2004, p. 163.

⁶⁷² **Ben Hammed (R.)**, « Les compétences des secondes chambres », *Académie internationale de Droit constitutionnel, op.cit.*, p. 94.

B. LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT DE PRIORITE LIMITE A LA SECONDE CHAMBRE

A part la priorité dont dispose la seconde chambre par rapport aux propositions de loi qui peuvent émaner de ses membres en matière de l'initiative législative, la chambre dispose d'un droit de priorité que lui accorde directement la Constitution dans certaines matières. Ainsi, le droit de priorité permet à la seconde chambre d'étudier « *en première lecture* » certains projets de loi avant la chambre des députés. Le non respect de la règle constitue un vice de la procédure législative qui est sanctionné par le juge constitutionnel.

En France, le Sénat a le droit de priorité sur les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi concernant les citoyens Français établis hors de la France.⁶⁷³ Toutefois, la priorité accordée aux sénateurs pour l'examen des projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales est un pas très important pour la seconde chambre : il s'agit d'une reconnaissance officielle par le constituant français du rôle de défenseur des pouvoirs locaux que le Sénat revendiquait depuis longtemps⁶⁷⁴. Il est normal de conférer à la chambre des prérogatives lui permettant d'exercer son rôle constitutionnel de représentants de ces collectivités. Le Gouvernement doit alors déposer systématiquement les projets de loi entrant dans le domaine de la décentralisation et même les projets ayant un rapport avec les Français de l'étranger sur le bureau du Sénat pour la première lecture. La priorité sénatoriale concerne l'ensemble des projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources. On rencontre la même démarche dans les Etats d'expression française.

Au Gabon, selon l'article 54 de la Constitution, « (...) *Les projets de loi afférents aux collectivités locales sont présentés en premier lieu devant le Sénat.* » Et puisque le Sénat assure la représentation de ces collectivités, ces représentants maîtrisent mieux les dossiers de ces dernières et sont plus outillés pour défendre les matières

⁶⁷³ Telle est la teneur du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution complété à la faveur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, avec l'amendement Christian Cointat qui a pris en compte « *les français de l'étranger.* »

⁶⁷⁴ **Robbe (F.)**, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op.cit.*, p. 726.

qui les concernent en première lecture. Il faut quand même rappeler que dans ce pays, le Sénat représente exclusivement les collectivités locales comme le précise si bien l'article 35 alinéa 3 *in fine* : « *Le Sénat assure la représentation des collectivités locales.* » Ainsi, le mandat du sénateur requiert et exige que ce dernier soit parfaitement informé des problèmes majeurs de la collectivité locale et des attentes de la population qui la compose, et qu'il apporte sa contribution aux projets de loi qui ont un rapport direct avec ces collectivités pour qu'il puisse faire des amendements nécessaires.

Au Sénégal, le droit de priorité dépend du bon vouloir du président de la République ou du Premier ministre puisque l'article 84 de la Constitution de 2001 dispose : « *l'inscription, par priorité, à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ou du Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi (...), est de droit si le président de la République ou le Premier ministre en fait la demande.* » On a alors conféré le droit de priorité à la volonté du pouvoir exécutif. Le constituant sénégalais n'a pas voulu donner la priorité au Sénat comme représentants des collectivités locales. Cette situation trouve une explication par la composition du Sénat sénégalais où il faut rappeler qu'on ne retrouve que 35% des représentants des collectivités locales au niveau de la chambre haute. Même les représentants des citoyens sénégalais de l'étranger ne représentent qu'un pourcentage infime de 4%. Avec cette composition on ne peut pas dire que le Sénat est « *la maison des collectivités locales* » ou des citoyens sénégalais de l'étranger.

Enfin, au Burundi, le droit de priorité accordé au Sénat est ambigu. Pour preuve, l'article 172 alinéa 2 de la Constitution de 2005 dispose que: « *Toute proposition de loi et tout projet de loi précisent s'il s'agit d'une matière relevant de la compétence du sénat conformément à l'article 171.* » L'alinéa 3 du même article ajoute : « *Les textes visés à l'alinéa précédent sont inscrits d'office à l'ordre du jour du Sénat.* » Cela montre qu'il y a des domaines de compétences qui sont réservés au Sénat au titre de l'article 171 de la Constitution. L'article 173 al. 1 de la même Constitution précise que, dans les matières autres que celles visées à l'article 171, le texte est adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. A contrario, on peut déduire que toutes les matières visées à l'article 171 reviennent automatiquement à la seconde chambre qui a le droit de priorité sur ces matières. Mais ce qui est paradoxal, est que la même

Constitution revient en son article 175 pour énoncer : « *dans les matières visées à l'article 171 1 et 3, le texte adopté par l'Assemblée nationale est transmis pour adoption au Sénat par le président de l'Assemblée nationale.* » Est-ce-à-dire qu'on est encore en train de rétrécir les domaines de compétences du Sénat ou qu'on veut dire que le Sénat a « *le dernier mot* ». De toute manière, le domaine de priorité accordé au Sénat burundais est très vaste et concerne plusieurs matières qui sont visées à l'article 171 de la Constitution⁶⁷⁵.

En définitive, accorder le droit de priorité a certains avantages ; le dépôt à la seconde chambre en vue de la première lecture permet de désengorger l'Assemblée nationale. Même si la seconde chambre n'a pas le droit de priorité et le Gouvernement a un choix à faire entre les deux chambres, le choix de la deuxième chambre peut être tactique pour ce dernier dans la mesure où il va compter sur certains sénateurs pour faire passer ses projets.

En matière de vote de textes législatifs, l'Assemblée chargée de se prononcer en première lecture dans le cadre d'une procédure législative est susceptible d'exercer une influence certaine sur le déroulement de cette procédure. Mais le droit de priorité accordé aux représentants de la deuxième chambre du Parlement est limité puisqu'il ne fait pas obstacle au dépôt par les députés de propositions de loi poursuivant un objet similaire que les domaines de priorité affectés à la chambre haute. Ainsi, la loi constitutionnelle maintient pour l'adoption des textes législatifs relatifs à la décentralisation, le pouvoir dont dispose l'Assemblée nationale de statuer contre l'avis du Sénat à la demande du Gouvernement⁶⁷⁶.

De plus ce privilège accordé à la seconde chambre est atténué pour l'exercice du droit d'amendement reconnu en la matière en faveur des représentants de la première chambre du Parlement et même du Gouvernement. Ceci a poussé François Robbe à affirmer, « (...) *bien qu'elle soit promue au rang de porte-parole officiel des collectivités territoriales, la deuxième Assemblée ne pourrait préserver leurs prérogatives et leurs intérêts face à une volonté déterminée du Gouvernement et de*

⁶⁷⁵ *Supra*, p. 194.

⁶⁷⁶ Voir les articles 45 et 46 de la Constitution française de 1958, Art. 58a de la Constitution gabonaise de 1991.

sa majorité à l'Assemblée nationale⁶⁷⁷. » Cela signifie que les députés ou même les membres du Gouvernement peuvent introduire des dispositions qui peuvent dépouiller sérieusement les textes votés en première lecture par la seconde chambre. On peut alors dire que la procédure de dépôt d'amendement et même des propositions de loi portant sur les mêmes thématiques accordée à la première chambre ou même au Gouvernement peut entraîner un changement de l'esprit du travail effectué par la seconde chambre et du coup donner une autre signification, une autre portée au texte proposé par le Sénat.

Pour que la priorité accordée à la seconde chambre joue efficacement, il faut prévoir un filtre pour éviter les amendements et les propositions concurrentes de lois qui peuvent dénaturer le sens et la portée des textes votés en première lecture par la haute assemblée, en ce moment, la seconde chambre aura véritablement un pouvoir de décision dans la procédure législative.

SECTION II. UN POUVOIR DE DECISION ENCADRE

Le pouvoir de décision de la seconde varie suivant les Etats. Dans certains pays, en matière de compétence législative, la deuxième chambre a des pouvoirs équivalents à ceux de la chambre des députés, on parle en ce moment de la nécessité de l'accord des deux chambres pour l'adoption définitive des lois. Le rôle législatif des deux Assemblées est tout à fait comparable, tout projet ou proposition de loi doit être voté en termes identiques par les deux chambres⁶⁷⁸. Cette similitude des pouvoirs est, dans quelques rares cas, limitée à certains domaines⁶⁷⁹. Dans d'autres pays, il y a une limitation des pouvoirs de la seconde chambre en matière législative, par rapport à la première chambre (§1) et cette limitation a des implications sur la procédure législative (§2).

⁶⁷⁷ **Robbe (F.)**, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *op.cit.*, p. 727.

⁶⁷⁸ C'est le cas de l'Italie, de la Jordanie, de la Roumanie, de l'Algérie.

⁶⁷⁹ C'est le cas en Allemagne, en Belgique ou même en Afrique du Sud.

§ 1. Un pouvoir de décision de la seconde chambre limité dans les Etats francophones

Comme en France, en Afrique noire francophone, l'accord des deux chambres est a priori nécessaire pour l'adoption définitive des lois. Ainsi, suite aux échanges entre les deux chambres, il peut arriver qu'elles se mettent d'accord sur un projet ou une proposition de loi, en ce moment, la procédure d'adoption du texte est rapide (A). Mais, s'il arrive que les deux chambres ne se mettent pas d'accord sur certains points, il y a une ascendance de la chambre des députés (B).

A. UNE PROCEDURE D'ADOPTION RAPIDE EN L'ABSENCE D'OBSTRUCTION ENTRE LES DEUX CHAMBRES

Il y a une égalité parfaite entre la seconde chambre et la chambre des députés dans leur mission législative. Cette égalité apparaît aux divers stades de la procédure législative. Ainsi, après le dépôt devant l'une des Assemblées, le texte est renvoyé en commission. A défaut de la constitution d'une commission spéciale, il sera examiné par l'une des commissions permanentes. Le passage final du texte devant l'Assemblée plénière s'effectue lorsque le texte définitif, modifié par les amendements, peut être débattu. L'inscription à l'ordre du jour permet la discussion en séance plénière et la discussion des projets ou propositions de loi porte en séance sur le texte adopté par la commission saisie. La discussion générale est suivie d'un vote article par article. Le Parlement peut s'il le désire organiser un vote sans débat sur des textes dont il estime qu'ils ne méritent pas un débat public.

Selon le principe de la procédure législative, le texte doit être adopté dans des termes identiques par les deux Assemblées, d'où la navette et même la constitution d'une commission mixte paritaire.

En France, tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Dans l'ordre de la discussion, les règles sont les mêmes à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce qui a poussé le doyen Léon Duguit à affirmer, « *le principe essentiel de notre droit constitutionnel est l'égalité des chambres et leur complète indépendance. L'une n'est pas une chambre de contrôle, l'autre une chambre de décision. L'une et*

*l'autre ont, en principe, des pouvoirs absolument égaux ; l'une n'est point tenue de céder devant l'autre.*⁶⁸⁰ » Normalement, le texte est transmis d'une Assemblée à l'autre en vue de l'obtention d'un accord en terme identique. Dans le déroulement de la procédure d'examen, il y a une symétrie presque parfaite entre les deux chambres. Lorsque par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents des deux Assemblées s'y soient conjointement opposées⁶⁸¹, après une seule lecture par chacune d'elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux Assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire dont l'idée est empruntée aux Etats Unis, à la République fédérale d'Allemagne, au Danemark et même à l'Espagne⁶⁸² qui sera chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion⁶⁸³. La commission mixte paritaire ne peut alors proposer un texte que si celui-ci porte sur des « *dispositions restant en discussion* », c'est-à-dire qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une et l'autre Assemblée⁶⁸⁴. En effet, c'est le 02 juillet 1958, lors d'une réunion de travail réunie dans le but d'établir un texte à soumettre au Comité consultatif constitutionnel⁶⁸⁵, que la réunion du Congrès est remplacée par l'institution d'une

⁶⁸⁰ **Duguit (L.)**, *Manuel de droit constitutionnel, op.cit.*, pp. 437 et 438.

⁶⁸¹ Avant la révision de 2008, le Gouvernement décidait seul de l'urgence, cette révision constitutionnelle donne aux Conférences des présidents des Assemblées le droit de s'opposer à la mise en œuvre de la procédure accélérée. Le droit de convoquer une commission mixte paritaire qui était une des prérogatives du Gouvernement est accordé aux présidents agissant conjointement pour une proposition de loi.

⁶⁸² Pour Michel Debré, la commission mixte paritaire fonctionnait d'une manière satisfaisante en République fédérale d'Allemagne, aux Etats-Unis, en Suisse, en ex-URSS et au Japon, Voir, **Trnka (H.)**, « La commission mixte paritaire », *RDP*, 1963, p. 482.

⁶⁸³ Art.45 al. 2 de la Constitution de 1958 ; il faut préciser que la notion de « *dispositions restant en discussion* » a posé des difficultés d'interprétation. Et pour Sébastien Bernard, deux sens pouvaient être retenus : soit les « *dispositions restant en discussion* » devaient être celles qui n'ont été adoptées dans les mêmes termes par les deux Assemblées, soit il ne s'agissait que des dispositions effectivement discutées dans les deux Assemblées sans qu'un accord ait été trouvé, Voir **Bernard (S.)**, « La commission mixte paritaire », *Revue Française de droit constitutionnel*, 2001, n° 47, p. 463.

⁶⁸⁴ Décision n° 76-74 DC du 26 décembre 1976 (loi de finances rectificative pour 1976).

⁶⁸⁵ Le Comité consultatif constitutionnel a été un comité de 1958, formé principalement de membres de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République et également de membres nommés par le pouvoir exécutif, dont la mission était d'étudier l'avant-projet de ce qui deviendra la Constitution

commission mixte paritaire⁶⁸⁶. La commission mixte paritaire est composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs et a pour mission de trouver un accord sur le texte⁶⁸⁷. Il est de tradition que le président de la commission soit le président de la commission permanente concernée de l'Assemblée où la commission mixte siège, son homologue de l'autre Assemblée étant vice-président. Les rapporteurs au Sénat et à l'Assemblée nationale du texte en discussion sont les deux rapporteurs en commission mixte paritaire⁶⁸⁸.

En outre, le débat parlementaire s'organise autour d'une logique voulant qu'au fur et à mesure des lectures le débat se restreint, se limitant aux seules dispositions « *restant en discussion* » : c'est la règle de « *l'entonnoir* »⁶⁸⁹. Selon le professeur Pierre Avril, la conséquence de cette pratique « *est l'irrecevabilité d'amendements introduisant des dispositions entièrement nouvelles après la première lecture, ou remettant en cause les dispositions adoptées (ou rejetées) par un vote conforme des deux Assemblées.* »⁶⁹⁰

La commission mixte paritaire a pour rôle la conciliation des différentes divergences qui peuvent exister au niveau des deux chambres. Si le texte de la commission est accepté en termes identiques par les deux Assemblées, la procédure est terminée. Ainsi, le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis au Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Et, aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement⁶⁹¹. En disposant ainsi, la Constitution de 1958 donne au Gouvernement ce que les professeurs Pierre Avril et Jean Gicquel ont appelé la

du 04 octobre 1958 et d'en proposer des modifications. Son rôle consultatif était prévu par la loi constitutionnelle du 03 juin 1958, Voir, www.google.fr.

⁶⁸⁶ **Bernard (S.)**, *op.cit.*, p. 453.

⁶⁸⁷ La Constitution est muette sur l'organisation et le fonctionnement de la commission mixte paritaire. Ce silence est synonyme d'une certaine liberté qui doit être laissée aux Assemblées parlementaires sur l'organisation et le fonctionnement de celles-ci ; Aussi, en France, chaque Assemblée désigne sept membres, la commission mixte paritaire se composant de quatorze membres titulaires ; à ces dernières s'ajoutent quatorze membres suppléants qui assistent aux débats mais ne participent au vote que dans la mesure où cela est nécessaire au maintien de la parité entre les deux délégations.

⁶⁸⁸ **Bernard (S.)**, *op.cit.*, p. 461.

⁶⁸⁹ **Ogier-Bernaud (V.)**, « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2006, n° 67, p. 603.

⁶⁹⁰ **Avril (P.) et Gicquel (J.)**, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 202.

⁶⁹¹ Art. 45 al. 3 de la Constitution de 1958.

« *police des amendements*⁶⁹² » ce qui a pour conséquence la maîtrise gouvernementale de la procédure législative.

Ainsi, s'il n'y a pas désaccord entre les deux Assemblées, l'adoption des textes de loi est plus rapide. En principe, la commission mixte paritaire a certes pour fonction de rassembler le couple Assemblée nationale/Sénat, mais le rôle joué par le Gouvernement à la fois en amont et en aval, conduit davantage à assimiler la procédure paritaire à un ménage à trois qu'à un couple⁶⁹³.

La procédure française est suivie indifféremment dans les Etats d'Afrique francophone.

Au Sénégal, la loi n'est pas votée en terme identique ; pour le constituant sénégalais, « *la loi est votée par le Parlement (...)*⁶⁹⁴ » et le Sénat n'a pas le droit de priorité, les projets ou les propositions de loi sont, après leur adoption par l'Assemblée nationale, transmis à la seconde chambre qui statue dans un délai de vingt cinq jours à compter de la date de réception. En effet, en cas d'urgence déclarée par le Gouvernement, ce délai est réduit à sept jours⁶⁹⁵. La Constitution sénégalaise en son article 71 al. 2 dispose : « *Si le Sénat adopte un texte identique à celui de l'Assemblée nationale, la loi est transmise sans délai au Président de la République pour la promulgation* ». Il faut alors dire que, juste après la première lecture par la seconde chambre et s'il y a accord entre les deux chambres du Parlement, le texte est transmis directement au président de la République en vue de sa promulgation. Mais en cas de désaccord entre les deux chambres, il n'y a pas la procédure de navette ni de création d'une commission mixte paritaire comme en France. On donne alors plus de pouvoirs à la chambre des députés dans la procédure d'adoption des textes puisque le Sénat n'a même pas de chance pour une seconde lecture.

Au Gabon, l'article 58a de la Constitution de 1971 dispose : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux chambres en vue de l'adoption d'un texte identique.* » On peut alors dire qu'en cas d'accord entre les deux chambres le texte est facilement adopté. Mais, lorsque par suite d'un désaccord

⁶⁹² **Avril (P.) et Gicquel (J.)**, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 177.

⁶⁹³ **Bernard (S.)**, *op.cit.*, p. 456.

⁶⁹⁴ Art.67 de la Constitution de 2001.

⁶⁹⁵ Art. 71 al.1 de la Constitution de 2001.

entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après une seule lecture par chacune des chambres, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte des deux chambres, chargée de proposer un texte sur les dispositions demeurant en discussion⁶⁹⁶. Ici également, il n'est pas question de navette puisque le Sénat n'a le droit qu'à « *une seule lecture* ». Mais ce qui est intéressant, est qu'il peut y avoir constitution d'une commission mixte paritaire entre les deux chambres. Et cette commission peut parvenir à l'adoption d'un texte commun accepté par tous. Il faut quand même signaler que, si la commission mixte adopte un texte commun, ce dernier ne devient celui du Parlement que s'il est adopté séparément par chacune des chambres⁶⁹⁷.

Au Burundi enfin, après l'adoption du texte par la première chambre, il est transmis à la seconde chambre. Cette dernière adopte le projet, dans un délai ne pouvant dépasser les trente jours, soit sans amendement, soit après l'avoir amendé. Ainsi, si le Sénat adopte le projet sans amendement, le président du Sénat retourne le texte adopté au président de l'Assemblée nationale qui le transmet dans les quarante huit heures au président de la République aux fins de sa promulgation⁶⁹⁸.

De plus, si le Sénat adopte le projet après l'avoir amendé, le président du Sénat le transmet à l'Assemblée nationale pour un nouvel examen. Aussi, si les amendements proposés par le Sénat sont adoptés par la première chambre, le président de l'Assemblée nationale transmet, dans les quarante-huit heures, le texte définitif au président de la République aux fins de sa promulgation⁶⁹⁹. Il n'y a pas de problème en ce moment, il y a alors accord entre les deux chambres du Parlement.

En revanche, lorsque par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté, les présidents des deux chambres créent une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun sur le tout ou la partie du texte restant en discussion. Ainsi, le texte élaboré par la commission mixte paritaire est soumis pour approbation aux deux chambres. Aucun amendement n'est recevable. Et chacune des deux chambres l'approuve séparément⁷⁰⁰.

⁶⁹⁶ Art. 58a al.2 de la Constitution de 2001.

⁶⁹⁷ Art. 58a al.4 de la Constitution de 2001.

⁶⁹⁸ Art. 175 al.2 et 3 de la Constitution de 2005.

⁶⁹⁹ Art. 175 al.4 et 5 de la Constitution de 2005.

⁷⁰⁰ Art. 175 al.6 et 7 de la Constitution de 2005.

De toute façon, l'adoption des textes de loi est facile s'il n'y a pas accrochage entre les deux chambres du Parlement. De plus, l'existence d'une instance paritaire de conciliation entre les deux Assemblées est très fréquente dans les régimes politiques bicaméraux, qu'ils soient de nature parlementaire ou présidentielle⁷⁰¹. Mais, les difficultés apparaissent sur l'adoption des textes au moment où les deux chambres n'arrivent pas à s'entendre sur certains points du texte à voter.

B. UNE ASCENDANCE DE LA CHAMBRE DES DEPUTES EN CAS D'OBSTRUCTION

Afin d'éviter le blocage dans la procédure législative, s'il y a désaccord entre les chambres on remarque dans les pays francophones, qu'on privilégie la chambre des députés qui prend le dessus des projets ou propositions de loi qui seront votés.

Ainsi, en France, deux hypothèses peuvent être envisagées. La première est celle où le Sénat et le Gouvernement sont hostiles à un texte adopté par l'Assemblée nationale. Dans ce cas le Gouvernement ne demandera pas l'intervention de la commission mixte paritaire et le Sénat laissant courir la navette, pourra enterrer la proposition⁷⁰². La deuxième hypothèse est celle où le Gouvernement est favorable à un texte déjà adopté par l'Assemblée nationale et auquel le Sénat est hostile. Dans ce cas de figure, si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte accepté par les deux Assemblées, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Ainsi, le Parlement comprendrait bien deux chambres mais l'opposition du Sénat devait pouvoir être surmontée. L'Assemblée élue au suffrage universel direct doit pouvoir surmonter une opposition persistante de la chambre élue au suffrage universel indirect. La résistance du Sénat n'aura plus d'effet et l'avantage donné à la chambre des députés est comme « *un coup de massue porté sur la tête* » de la haute Assemblée. Le système français d'adoption des textes de loi permet de privilégier l'entente entre les deux chambres, puisqu'il y a encore une nouvelle

⁷⁰¹ **Bernard (S)**, *op.cit.*, p. 459.

⁷⁰² **Burdeau (G)**, *Traité de science politique- Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, *op.cit.*, p. 82.

lecture avant que la première chambre ne statue définitivement. Lorsqu'on donne le « *dernier mot* » à la première chambre, elle peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat⁷⁰³. On donne alors deux possibilités à l'Assemblée nationale en vue de la reprise de la procédure législative pour le vote des textes de loi. Cette procédure n'est pas si loin du modèle japonais où l'article 59 de la Constitution du Japon de 1947 déclare que la loi doit être adoptée par les deux chambres du Parlement, mais le même article précise qu'en cas d'opposition de la Chambre des Conseillers (qui est la seconde chambre) à un texte voté par la première chambre (la chambre des Représentants), celle-ci peut, à la majorité des deux tiers des membres présents, réduire à néant la résistance de la deuxième chambre.

Lorsque le Parlement examine l'accord établi par la commission mixte paritaire, seuls les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement sont recevables et cette pratique de la maîtrise de la procédure législative par le pouvoir exécutif a entraîné des abus. Le Gouvernement, avec l'approbation du Conseil constitutionnel a utilisé en effet cette tactique pour faire voter des articles additionnels ou revenir sur des dispositions qui ont été adoptées antérieurement en termes identiques par les deux chambres⁷⁰⁴. Le Conseil constitutionnel a été amené à préciser sa jurisprudence en limitant ce droit d'amendement pour interdire l'introduction, par ce canal de nouvelles dispositions. Ne sont alors autorisés, après l'échec d'une commission paritaire, que les amendements de coordination avec d'autres textes⁷⁰⁵. Après l'adoption, le texte est transmis au président de la République en vue de sa promulgation. Il a le droit de demander une seconde lecture, mais il ne l'utilise qu'à titre exceptionnel⁷⁰⁶.

⁷⁰³ Art. 45 *in fine* de la Constitution de 1958.

⁷⁰⁴ Décisions n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, n° 81-136 DC du 31 décembre 1981 et n° 89-268 DC du 29 décembre 1989.

⁷⁰⁵ Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998.

⁷⁰⁶ Le président de la République ne l'a utilisé que deux fois depuis la Constitution de 1958, il faut préciser que, lors de la crise liée à l'introduction du contrat de travail dit de première embauche en 2006, le président de la République a refusé d'utiliser ce pouvoir, préférant promulguer la loi et recommander qu'elle soit ensuite modifiée par l'initiative parlementaire, Voir, **Jacqué (J. P.)**, *op. cit.*, p. 217.

Au Gabon, pour l'adoption des textes, s'il y a désaccord entre les deux Assemblées, et que la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun qui sera accepté par tous, le Gouvernement saisit l'Assemblée nationale qui a le dernier mot et qui statue définitivement⁷⁰⁷. Il n'y a alors plus de dernière lecture au niveau des deux Assemblées. L'adoption définitive du texte est confiée à la chambre des députés qui si elle veut, peut statuer sur le dernier texte adopté par elle et modifier le cas échéant des amendements adoptés par le Sénat, soit sur la base du texte de la commission mixte paritaire. Ici également, le Gouvernement peut profiter du pouvoir que lui accorde la Constitution par rapport à la recevabilité pour avoir une influence indirecte sur les députés afin d'orienter le texte dans le sens voulu pas lui. Il faut quand même que le texte adopté soit conforme à la Constitution sinon la saisine de la Cour constitutionnelle est ouverte, puisque l'article 85 de la Constitution dispose : « *Les lois organiques sont soumises par le Premier ministre à la Cour constitutionnelle avant leur promulgation. Les autres catégories de lois ainsi que les actes réglementaires peuvent être déférés à la Cour constitutionnelle, soit par le président de la République, soit par le Premier ministre, soit par les présidents des chambres du Parlement ou un dixième des membres de chaque chambre (...).* » Il faut préciser qu'« *un dixième des membres de chaque chambre* » permet également à l'opposition de saisir la Cour constitutionnelle.

Au Sénégal, il faut rappeler que c'est la chambre des députés qui a la priorité pour le vote de toutes les lois sans exception. Après le vote de la première chambre, le texte est transmis au Sénat pour adoption. En cas de désaccord entre les deux Assemblées, ou si le Sénat n'a pas respecté le délai prévu pour l'adoption⁷⁰⁸, l'Assemblée nationale statue définitivement. Ainsi au Sénégal, il n'y a même pas la création d'une commission mixte paritaire pour étudier à fond les textes. On donne alors le pouvoir à l'Assemblée nationale de statuer sur le texte qu'elle avait donné au Sénat pour étude, et cette Assemblée peut prendre ou peut ne pas prendre en compte les observations de la seconde chambre. Et il faut préciser que le Gouvernement peut faire une pression sur les députés en vue d'une orientation du

⁷⁰⁷ Art. 58 a, al. 3 de la Constitution de 1991.

⁷⁰⁸ Vingt-cinq jours pour l'adoption, ce délai est réduit de sept jours, en cas d'urgence déclarée par le Gouvernement.

vote des textes de loi, puisque rien ne l'empêche, il faut quand même que ce soit dans le respect de la Constitution⁷⁰⁹.

Enfin, au Burundi, lorsque par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat créent une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun sur tout ou la partie restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte paritaire est soumis pour approbation aux deux chambres. Aucun amendement n'est recevable. Chacune des deux chambres l'approuve séparément⁷¹⁰. Mais ce qui est intéressant au Burundi, si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, ou si ce texte n'est pas adopté par l'autre chambre, le président de la République peut, soit demander au Sénat de statuer définitivement, soit déclarer caduc le projet ou la proposition de loi. Le Sénat adopte le texte à la majorité des quatre cinquièmes⁷¹¹. En effet, au Burundi, c'est la seconde chambre qui a le dernier mot, ce qui est rare dans les Etats unitaires ayant en partage l'usage du français. Et même en ce moment, tout amendement est refusé même du côté du Gouvernement. L'arbitre ici, c'est le président de la République qui peut choisir l'adoption finale par le Sénat, ou déclarer la nullité pure et simple du projet ou de la proposition de loi.

Au total, on constate que dans les Etats étudiés, la limitation des pouvoirs de la seconde chambre a des conséquences sur la procédure législative.

⁷⁰⁹ Sinon il peut y avoir la sanction du Conseil constitutionnel puisque selon l'article 74 de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut être saisi d'un recours visant à faire déclarer une loi inconstitutionnelle, par le président de la République dans les six jours francs qui suivent la transmission à lui faite de la loi définitivement adoptée, par un nombre de députés au moins égal au dixième des membres de l'Assemblée nationale ou par un nombre de sénateurs au moins égal au dixième des membres du Sénat, dans les six jours francs qui suivent son adoption définitive.

⁷¹⁰ Art. 175, 6 et 7 de la Constitution de 2005.

⁷¹¹ Art. 175 *in fine* de la Constitution de 2005.

§ 2. Les implications de la limitation des pouvoirs de la seconde chambre sur la procédure législative

La limitation des pouvoirs de la seconde chambre dans la procédure législative fait que la première chambre du Parlement devient une Assemblée privilégiée (A) et sa « jumelle » devient alors une Assemblée reléguée (B).

A. LA CHAMBRE DES DEPUTES, UNE CHAMBRE PRIVILEGIEE

Le « *dernier mot* » accordé à la plupart des secondes chambres des Etats unitaires ayant en partage l'usage du français donne une ascendance à la première chambre qui on peut le dire est plus devenue la chambre favorite dans la procédure législative. C'est une chambre qui est souvent en bon terme avec le Gouvernement et ceci s'explique.

Tout d'abord, la chambre des députés est élue suivant le suffrage universel direct. Pour cette raison sa légitimité n'est pas contestée comme celle de la haute chambre. Ainsi, la première chambre tire alors ses avantages et ses préférences de son mode d'élection. Elle exprime directement le suffrage du peuple souverain. Elle est alors plus proche du Gouvernement que la deuxième chambre puisque le plus souvent même le Premier ministre est issu de la chambre des députés soit directement⁷¹² ou soit indirectement⁷¹³. Ce « *cordon* » entre le Gouvernement et la chambre des députés fait qu'ils arrivent à s'entendre et à se comprendre.

Aussi, aujourd'hui avec le parlementarisme majoritaire, on assiste à l'existence du fait majoritaire⁷¹⁴ c'est-à-dire d'une majorité qui soutient le Gouvernement pendant toute la législature, cette majorité est formée soit d'un seul parti soit de plusieurs qui ont conclu une alliance électorale. Cette majorité est obligée d'être solidaire avec le

⁷¹² Souvent le chef de Gouvernement est lui-même député avant d'être promu, dans le régime parlementaire.

⁷¹³ Le chef de Gouvernement peut être de la majorité à la chambre des députés sans être lui-même député, des fois il peut être issu d'un Gouvernement de coalition.

⁷¹⁴ Le fait majoritaire désigne la présence, dans une Assemblée parlementaire, d'une majorité d'élus appartenant au même parti ou à une coalition de partis, et se comportant de manière disciplinée, Voir **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *op.cit.*, p. 165.

Gouvernement en place ; c'est pour cela qu'il y a des consignes de vote⁷¹⁵. La majorité parlementaire est alors obligée de soutenir le Gouvernement par son vote car c'est ce dernier qui est maître des élections⁷¹⁶.

Ainsi, en France, les textes qui parviennent au bout de la législature sont issus de projets de loi dans la plupart des cas. Et pour le doyen Léon Duguit, « *Il est indispensable que le droit d'initiative appartient au Gouvernement. C'est lui qui est l'organe dirigeant par excellence dans l'Etat ; c'est lui qui connaît surtout les besoins du pays, les difficultés auxquelles il faut parer ; c'est donc lui qui, mieux que personne, peut savoir quels projets doivent être soumis au Parlement.*⁷¹⁷ »

Egalement, dans les Etats d'Afrique noire francophone, la plupart des textes qui sont votés par les parlementaires sont des projets de loi⁷¹⁸. En effet, « (...) *le Parlement (...) a perdu sa faculté d'initiative au profit d'un Gouvernement seul à même, par la capacité d'expertise dont il est porteur, de fixer les grandes lignes d'une politique que le Parlement se contentera d'approuver*⁷¹⁹ ».

De plus, la réalisation du programme gouvernemental dépend du concours du pouvoir législatif et le Gouvernement a besoin des moyens financiers pour mener à bien ses projets. Sans les moyens financiers, le Gouvernement sera à bout de souffle et ne pourrait pas tenir ses promesses électorales vis-à-vis des électeurs. C'est ce qui explique surtout le droit de priorité dont dispose la chambre des députés pour le vote de la loi de finances de l'année. Et les différentes restrictions imposées aux parlementaires en vue de la modification de la loi de finances ont pour but de protéger le Gouvernement et de lui donner « *carte blanche* » pour son programme politique.

Enfin, il faut signaler qu'il y a une procédure spéciale qui permet au Gouvernement de contourner l'opposition sénatoriale lors du vote d'un texte et de compter seulement sur les membres de la chambre des députés. Cette procédure n'est pas

⁷¹⁵ Le parti majoritaire ou la coalition majoritaire donne des consignes pour le vote que chaque membre du parti majoritaire ou de la coalition majoritaire doit suivre.

⁷¹⁶ Par la maîtrise du calendrier électoral, s'il peut recourir à la dissolution, et même la distribution des investitures.

⁷¹⁷ **Duguit (L.)**, *op.cit.*, p. 440.

⁷¹⁸ Les initiatives de lois purement parlementaires aboutissent rarement et moins de 10% des lois sont d'origine parlementaire.

⁷¹⁹ **Vandendriessche (X.)**, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, 2001, n° 99, p. 61.

possible au Burundi, ni au Sénégal. Elle est très pratiquée en France et peut être pratiquée également au Gabon puisqu'on l'a retrouvée dans la Constitution.

Ainsi, en France, l'article 49 alinéa 3 de la Constitution dispose : « *Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session*⁷²⁰. » Et au Gabon, selon l'article 63 alinéa 1 de la Constitution de 1991, « *Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale en posant la question de confiance, soit sur une déclaration de politique générale, soit sur le vote d'un texte de loi.* » Avec cette procédure, le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur l'adoption d'un texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté si l'opposition ne dépose pas une motion de censure dans les vingt-quatre heures en France et soixante douze heures au Gabon. Si elle le fait, le vote a lieu sur la motion de censure, et si celle-ci n'est pas adoptée à la majorité absolue, les votes en sa faveur étant seuls recensés, le texte est considéré comme adopté. Le texte dans ce cas peut être adopté sans le concours de la seconde chambre, cette dernière est alors mise en quarantaine. La seconde chambre devient dans ce cas une Assemblée diminuée des ses prérogatives législatives.

⁷²⁰ Soucieux de donner des gages à l'opposition, le président français Nicolas Sarkozy a proposé de réduire l'utilisation de cet article 49.3. En effet, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne permet au Gouvernement d'en faire usage que pour l'adoption des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale et, en outre, d'un seul texte par session. Et pour le professeur Bernard Chantebout, dans le contexte ouvert par l'inversion du calendrier électoral de 2002, qui donne au président une majorité parlementaire élue en même temps que lui et donc favorable, cette réforme n'a qu'une portée réduite, d'autant que le Gouvernement pourra, dans son unique projet de loi, regrouper des dispositions de nature très diverses, Voir **Chantebout (B.)**, *Droit constitutionnel*, op.cit., pp. 559 et 560.

B. LA SECONDE CHAMBRE, UNE ASSEMBLEE RELEGUEE

L'une des principales justifications de l'existence de la seconde chambre dans les Etats francophones est qu'elle permet d'avoir une législation de qualité⁷²¹ puisque la chambre haute aussi intervient comme on l'a vu dans les différentes étapes de la procédure législative. Mais, il faut remarquer que la position de la seconde chambre est cependant à « *géométrie variable*. »

Ainsi, au cours de la procédure législative, lorsque les deux chambres arrivent à s'entendre sur un texte de loi et qu'il n'y a pas de discordance entre elles, le bicamérisme est parfaitement égalitaire et le texte de loi peut être adopté sans rixe.

En revanche, au cours de la procédure d'adoption des textes de loi, lorsque les deux chambres n'arrivent pas à s'entendre sur le texte de loi et qu'il y a contrariété entre elles, le Gouvernement peut donner le « *dernier mot* » à la chambre des députés qui prend l'ascendance en votant seule le texte de loi. En ce moment, le bicamérisme devient inégalitaire.

Cette position n'avantage pas la seconde chambre du Parlement qui est obligé de se plier aux exigences du Gouvernement qui passe le plus souvent par la première chambre pour imposer ses orientations politiques. Mais, si elle s'oppose au Gouvernement, en ce moment, elle sera écartée de la procédure législative et devient alors un acteur oublié de la procédure législative. Si on veut que la chambre haute marque effectivement de ses empreintes les lois votées par le Parlement, le choix offert à la chambre des députés de trancher en dernier ressort peut être étriqué par la condition de majorité à laquelle est subordonnée son utilisation. On fait ce constat dans certains Etats qui appliquent le bicamérisme. Un certain nombre de pays exigent alors un vote à la majorité des 2/3 pour le rendre opposable à l'autre Assemblée. Ainsi dans la fédération de Russie, en cas de désaccord de la Douma d'Etat⁷²² et le Conseil de la Fédération⁷²³, la loi fédérale est réputée adoptée, si au cours du second vote, elle recueille les suffrages des 2/3 au moins de l'ensemble des députés de la Douma d'Etat.

⁷²¹ **Uyttendaele (M.)**, *Le Sénat et la réforme des institutions*, Courrier hebdomadaire, *CRISP*, 1988, p. 6.

⁷²² Chambre basse en Russie.

⁷²³ Chambre haute en Russie.

Il faut quand même préciser que dans les Etats appliquant le bicamérisme, la seconde chambre est également un acteur principal de la procédure législative. Ainsi, voter une loi tout en ignorant l'existence de la seconde chambre porte atteinte à son utilité et même à son existence dans les Etats francophones. En effet, avec le fait majoritaire, la procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution française de 1958 et son correspondant dans la Constitution gabonaise de 1991 avec l'article 63 al. 1 doivent être purement et simplement abrogées. Son utilisation porte préjudice et une atteinte aux membres de la seconde chambre qui en tant que législateur ne peuvent pas porter leur expertise à la confection de certaines lois de la République.

Enfin, comme elle peut être marginalisée dans la procédure législative en cas de désaccord avec la première chambre du Parlement et même avec le Gouvernement, la seconde chambre peut néanmoins utiliser une arme efficace contre la majorité représentée à la chambre des députés et au niveau de l'exécutif : c'est l'information de l'opinion publique. En effet, si la chambre haute est en disgrâce avec la chambre basse sur un texte de loi, les sénateurs peuvent informer l'opinion publique sur les raisons de son opposition. Et si la procédure d'adoption n'est pas encore arrivée à terme, on peut profiter de la période de la navette entre les deux chambres et même au moment où le Gouvernement a donné le dernier mot à la chambre basse, on peut toutefois agir si le texte est toujours en discussion au Parlement. Les adversaires du texte de loi doivent alors chercher à démontrer que celui-ci est rejeté par un très large courant d'opinion⁷²⁴. Et si le Gouvernement prend les revendications des manifestants au sérieux, il peut par l'intermédiaire de la chambre des députés retirer le texte avant son adoption définitive ou revenir sur le texte en essayant de revoir les différents amendements. En ce moment, la deuxième chambre a utilisé son mandat de représentants de la nation pour influencer la majorité au pouvoir. Il faut quand même remarquer que cette procédure sera difficilement applicable en Afrique noire francophone, parce que les dirigeants au pouvoir sont le plus souvent très furieux contre les « *manifestations de rues* » ou les contestations de la population.

⁷²⁴ A l'issue d'importantes manifestations qui mobilisèrent des secteurs importants de l'opinion, il y a eu retrait du projet Savary durant l'été 1984 sous un Gouvernement de gauche, puis celui du projet Devaquet durant l'hiver 1986 sous un Gouvernement de droite, Voir, **Cluzel (J.)**, *L'indispensable Sénat*, op.cit., p. 32.

CHAPITRE II.

L'EXERCICE DE POUVOIRS EXTRA LEGISLATIFS

A côté de la production législative, la seconde chambre peut avoir d'autres pouvoirs. Ces pouvoirs dits « *extra législatifs* » permettent de constater la manifestation de la seconde chambre au niveau de presque toutes les institutions de la République. Elle participe ainsi à la vie politique et au fonctionnement régulier de ces institutions, dans le but de maintenir une certaine stabilité institutionnelle. Toutes ces prérogatives lui ont été dévolues par la Constitution qui est la source et même le fondement de ces pouvoirs extra législatifs. Et la seconde chambre n'a pas l'exclusivité de ces pouvoirs, elle le partage souvent avec la première chambre du Parlement. Ce partage n'est pas tout à fait égal, dès fois la première chambre du Parlement a une ascendance sur elle, dès fois la seconde chambre prend aussi le dessus. La seconde chambre du Parlement peut alors dans le cadre du bicamérisme avoir les pouvoirs de contrôle du pouvoir exécutif (Section 1) et même d'autres pouvoirs qui lui permettent de participer à la vie politique d'un pays donné (Section 2).

SECTION I. LES POUVOIRS DE CONTROLE DE LA SECONDE CHAMBRE

Le contrôle est une mission primordiale des Parlements contemporains dans la mesure où il permet de surveiller la mise en œuvre de la politique nationale, d'en vérifier la conformité aux attentes des gouvernés et de sanctionner éventuellement son inexécution ou sa mauvaise exécution. Les secondes chambres du Parlement peuvent exercer un pouvoir de contrôle politique du Gouvernement (§1) et même un contrôle juridictionnel des différents acteurs politiques (§2).

§ 1. Le contrôle politique du Gouvernement

Le contrôle de la politique du Gouvernement est une fonction essentielle des Parlements. C'est un droit que la seconde chambre peut exercer au même titre que la chambre des députés. Ce contrôle est manifesté par les questions parlementaires (A) et aussi par le rôle actif joué par les différentes commissions (B).

A. LES QUESTIONS DES PARLEMENTAIRES

En matière de contrôle, la seconde chambre peut s'informer sur l'activité du Gouvernement, étudier les divers aspects de sa gestion des affaires et suggérer parfois certaines orientations. Cette information se fait par le biais de questions écrites et de questions orales qui constituent le principal moyen d'information de la politique gouvernementale. C'est une procédure traditionnelle de contrôle de l'exécutif par les membres du Parlement en régime parlementaire.

La question écrite (sans limitation de nombre) est une demande de renseignements adressée par un parlementaire à un membre du Gouvernement, qui doit répondre dans des délais bien déterminés. Les réponses aux questions sont publiées dans le journal officiel⁷²⁵. Les questions écrites ont fait une entrée tardive dans la panoplie des instruments du contrôle parlementaire. Elles ne sont apparues qu'en 1909⁷²⁶, elles ont connu et connaissent encore un très grand succès. Cette réussite s'explique par la simplicité de la procédure qui est applicable, celle-ci, très libérale, ne les soumet pratiquement à aucune restriction.

Par contre, les questions orales, très anciennes (depuis 1820) permettent d'interroger un ministre publiquement et en séance après inscription à un ordre du jour⁷²⁷. Selon la nature des demandes, la question vise à aider le parlementaire à mieux remplir le mandat qu'il exerce ou représente un moyen d'obliger le ministre à donner des éclaircissements sur un point déterminé. La question orale peut être sans débat⁷²⁸ ou avec débat⁷²⁹. Ces questions constituent un important moyen de contrôle sur l'action du Gouvernement ou sur celle de chacun des ministres. Elles sont généralement suivies d'un débat.

⁷²⁵ **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *op.cit.*, p. 297.

⁷²⁶ **Cluzel (J.)**, *L'indispensable Sénat*, *op.cit.*, p. 109.

⁷²⁷ *Idem.*

⁷²⁸ En France, celles-ci sont inscrites sur un rôle spécial au fur et à mesure de leur dépôt. La décision de les inscrire à l'ordre du jour de la séance est prise, au vu de ce rôle, par la Conférence des présidents. A la demande de trente sénateurs présents, une question orale sans débat peut être transformée en question orale avec débat.

⁷²⁹ En France, le dépôt d'une question orale avec débat est annoncé au Sénat par le président qui donne lecture du texte de la demande au premier jour de la séance qui suit le dépôt. La date de discussion est fixée sur proposition de la Conférence des présidents, soit à la même séance que les questions orales sans débat, soit, avec l'accord du Gouvernement, à une autre séance.

En France, selon la Constitution en son article 48 : « (...) *Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque Assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque Assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'Assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.*⁷³⁰ » Il y a alors le contrôle des membres du Gouvernement par les parlementaires en France par le moyen de questions orales⁷³¹ et de questions écrites⁷³² qui permet d'informer ces derniers sur la politique gouvernementale. Ce contrôle n'est pas seulement réservé aux sénateurs de la majorité, mais également aux sénateurs de l'opposition en général et même aux groupes minoritaires de la chambre. Ainsi, le droit de l'opposition parlementaire est respecté.

Il y a également ce même contrôle au Sénégal, ainsi, l'article 85 alinéas 1 et 2 de la Constitution de 2001 dispose : « *Les députés et sénateurs peuvent poser au Premier ministre et aux autres membres du Gouvernement qui sont tenus d'y répondre, des questions écrites et des questions orales avec ou sans débat. Les questions ou les réponses qui leur sont faites ne sont pas suivies de vote (...)* » Le contrôle des parlementaires en ce moment est juste un contrôle sans mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Et le Premier ministre, les membres de son Gouvernement intéressé directement par les questions sont tenus de donner des réponses aux parlementaires.

Au Gabon, l'article 61 de la Constitution de 1991 dispose : « *les moyens de contrôle du législatif sur l'exécutif sont les suivants : les interpellations, les questions écrites et orales, (...). Une séance par semaine est réservée aux questions des*

⁷³⁰ Art. 48 alinéas 4, 5 et 6 de la Constitution de 1958.

⁷³¹ Avant la réforme constitutionnelle de 1995, une seule séance par semaine pouvait être consacrée aux questions. Mais aujourd'hui, le texte actuel de la Constitution fait référence à une session au moins, ce qui implique qu'il puisse y en avoir plusieurs.

⁷³² Elles sont posées aux membres du Gouvernement et au Premier ministre qui dispose d'un mois pour y répondre, ce délai pouvant être prorogé. Ce moyen, très utilisé (plus de 16 000 questions par an), permet aux parlementaires d'obtenir du gouvernement des informations très diverses, notamment sur le plan juridique, mais aussi sur l'attitude d'un gouvernement à l'égard d'une question particulière.

parlementaires et aux réponses des membres du Gouvernement. Les questions d'actualité peuvent faire l'objet d'interpellations du Gouvernement, même pendant les sessions extraordinaires du Parlement. L'exécutif est tenu de fournir au Parlement tous les éléments d'information qui lui sont demandés sur sa gestion et ses activités. » On remarque ici, que s'il y a des questions d'actualités, on peut faire appel aux membres du Gouvernement à n'importe quelle période de la session parlementaire. Et également, le Gouvernement est tenu d'informer les parlementaires sur ses activités dans n'importe quel domaine.

Enfin, au Burundi, selon l'article 184 de la Constitution de 2005 : « *Les membres du Gouvernement peuvent assister aux séances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils sont entendus chaque fois qu'ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des experts.* » Et l'article 185 d'ajouter : « *Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat ont le droit de débattre de l'action et de la politique du Gouvernement.* » En ce qui concerne le régime burundais, normalement, les ministres n'ont pas accès aux chambres, parce que c'est un régime qui a trait au régime présidentiel. Mais on remarque que le Burundi a sa spécificité, ainsi, selon l'article 186 de la Constitution : « *L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent s'informer sur l'activité du Gouvernement par la voie des questions orales ou écrites adressées aux membres du gouvernement. Durant les sessions, une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des députés et des sénateurs et aux questions du Gouvernement. Le Gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée nationale et au Sénat toutes explications qui lui sont demandées sur sa gestion et sur ses actes.* »

Malgré la nature du régime burundais, il y a quand même des traces du parlementarisme qui permettent de faire appel non au chef de l'exécutif, mais à ses ministres qui peuvent être interpellés afin de donner des explications sur les activités du Gouvernement et même de répondre aux questions écrites des parlementaires.

On remarque généralement que toutes les secondes chambres ont cette prérogative de contrôle des membres du Gouvernement. Mais il y a des Etats qui pratiquent le bicamérisme et qui ont laissé ce droit de questionnement des membres du Gouvernement au seul représentant de la première chambre du Parlement, c'est le cas de l'Égypte, de la Slovénie, de la Tunisie, du Yémen, de la Pologne, de la République Tchèque, etc.

D'une manière générale, la procédure de questionnement des membres du Gouvernement a une portée limitée⁷³³, que ce soit au niveau de la première ou de la seconde chambre. On est obligé de se limiter aux réponses données par les personnes interrogées. Pour bien creuser davantage les informations disponibles, on peut faire appel aux commissions parlementaires permanentes ou d'enquête.

B. LE CONTROLE PAR LES COMMISSIONS

Les commissions disposent d'un pouvoir considérable. Leur fonction première demeure la préparation du travail législatif de la seconde chambre. Les commissions jouent également un rôle important dans le cadre du contrôle de l'exécutif et de l'information de la chambre haute⁷³⁴. Il existe dans le cadre de la seconde chambre trois principaux types de commissions.

D'abord, les commissions permanentes qui sont instituées pour la durée d'une législature et dont les membres sont élus à la représentation proportionnelle des groupes et renouvelés chaque année. Ces commissions ne sont pas limitées au travail législatif, elles concourent également, de diverses manières, au contrôle de l'exécutif et de l'administration. Ces commissions ne siègent en public que lorsqu'elles ont des auditions.

Ensuite, les commissions dites d'enquêtes ou spéciales qui sont constituées à titre temporaire en vue de mener une tâche bien précise sur une affaire donnée.

Et enfin, les commissions mixtes permanentes ou ad hoc qui sont composées des membres des deux chambres du Parlement et qui sont chargées entre autre de mener des enquêtes et des investigations. Les pouvoirs des différentes commissions diversifient d'un Etat à un autre.

En France, il existe deux sortes de commissions. Les commissions permanentes⁷³⁵ du Sénat et les commissions spéciales nommées à l'initiative du Gouvernement ou

⁷³³ **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *op.cit.*, p. 450.

⁷³⁴ **Ben Hammed (R.)**, *op.cit.*, p. 114.

⁷³⁵ Le Sénat français en compte six: la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées; la commission des Affaires sociales; la commission de la Culture, de l'Education et de la Communication; la commission de l'économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire; la commission des Finances; la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.

du Sénat et qui se composent au maximum de 24 sénateurs. Elles traitent de problèmes très précis ou de toute question qui semble être mieux étudiée par elles⁷³⁶.

Il faut quand même relever que périodiquement, la seconde chambre peut procéder à la nomination d'une commission d'enquête « *en vue de recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales* »⁷³⁷. Ces commissions disposent de pouvoirs de recherche très étendu. Aujourd'hui composées de vingt-et-un membres au Sénat, elles peuvent convoquer des témoins qui sous peine d'amende de six mois à deux ans de prison, sont tenus de comparaître et de déposer sous serment ; elles peuvent se faire communiquer tous documents de service « *à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, et sous réserve du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs* »⁷³⁸ ; elles bénéficient, à leur demande, du concours de la Cour des comptes⁷³⁹. La durée de leur fonctionnement est de six mois. Les auditions auxquelles elles procèdent sont publiques, sauf si elles en décident autrement ; mais leurs autres travaux demeurent secrets⁷⁴⁰. En dépit de leur rôle positif, les travaux de ces commissions débouchent très rarement sur la mise en cause de personnalités nommément désignées, ni même de la politique gouvernementale : la majorité et l'opposition se neutralisent en leur sein, et les rapports qu'elles établissent sont très décevants dans le domaine de la recherche des responsabilités⁷⁴¹. Ces rapports jouent quand même un rôle utile dans la mesure où ils constituent souvent une étude globale abordée et assortie peut être par de propositions de réformes de la part du Gouvernement.

⁷³⁶ **Ben Hammed (R.)**, *op.cit.*, p. 118.

⁷³⁷ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

⁷³⁸ Voir commissions d'enquêtes sur www.assemblee-nationale.fr.

⁷³⁹ C'est d'abord le juge suprême des comptes des comptables publics ; ses membres ont la qualité de magistrats et le programme de contrôle est librement déterminé par la Cour. Mais la Cour des comptes est aussi chargée d'assister le Parlement et gouvernement au titre de missions qui ont été élargies par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : contrôle de l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale et, plus généralement, contrôle de l'action du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, Voir, **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *op.cit.*, p. 99.

⁷⁴⁰ **Chantebout (B.)**, *Droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 567.

⁷⁴¹ **Coignard (S.) et Wickham (A.)**, *L'omerta française*, Paris, Michel Albin, 1999, pp. 253 et sv.

Au Sénégal, selon l'article 85 al. 3 et 4 dispose : « *L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent désigner, en leur sein, des commissions d'enquête. La loi détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement ainsi que les pouvoirs des commissions d'enquête.* » Ainsi, le pays a suivi l'exemple de la France et on peut mentionner les commissions permanentes qui sont chargées de l'examen des projets et propositions de loi ainsi que du contrôle des activités du Gouvernement ; les commissions spéciales qui sont constituées pour examiner un projet ou une proposition spécifique du Gouvernement ou de l'Assemblée saisie du texte et enfin ponctuellement, les commissions d'enquête pour recueillir des informations sur les activités de l'administration.

Le Gabon également a suivi l'exemple de la France puisque à côté des commissions permanentes qui jouent leur rôle traditionnel et le contrôle du Gouvernement ainsi que de l'administration d'une manière générale, on a les commissions spéciales, et les commissions d'enquête qui peuvent faire des interpellations pour avoir des informations qu'elles recherchent et « *l'exécutif est tenu de fournir au Parlement tous les éléments d'information qui lui sont demandés sur sa gestion et ses activités*⁷⁴² ».

Ces différents types de commissions à savoir les commissions permanentes, les commissions spéciales et les commissions temporaires d'enquêtes existent également au Burundi.

Ainsi, au début de la législature et au début de la première session ordinaire de chaque année, le Sénat burundais nomme cinq commissions permanentes.⁷⁴³ La répartition au niveau des différentes commissions se fait tout en respectant l'équilibre nécessaire en prenant en compte l'ethnie et le genre. Ces commissions sont saisies de tout projet ou toute proposition de loi et sont appelées à assurer les missions sectorielles de contrôle régulier de l'action gouvernementale. Elles suivent et apprécient la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans tous les secteurs

⁷⁴² Art. 61 *in fine* de la Constitution gabonaise de 1991.

⁷⁴³ On a la commission des questions politiques, diplomatiques, de défense et de sécurité ; la commission des questions institutionnelles, judiciaires et des droits et libertés fondamentales ; la commission des questions économiques, des finances et du budget ; la commission des questions sociales, de l'éducation, de la santé, de la jeunesse et de la culture ; la commission des questions administratives, de la décentralisation et de contrôle de la représentativité dans les institutions.

de la vie nationale ainsi que la gestion des administrations, des sociétés publiques et d'économie mixte. Elles produisent des rapports d'information au Sénat qui peuvent faire objet d'un débat en plénière, en présence du ministre ou des ministres concernés et déboucher sur le vote de résolutions ou recommandations⁷⁴⁴.

Les commissions spéciales, sont constituées à l'initiative soit du Gouvernement, soit du Sénat pour examen des propositions de lois ou toute autre question d'intérêt national⁷⁴⁵.

Et enfin, les commissions d'enquête⁷⁴⁶, à travers lesquelles le Sénat burundais souhaiterait effectuer un contrôle précis sur certains domaines de la gestion des services publics ou des sociétés publiques, leurs missions ne peuvent pas excéder six mois.

On peut quand même retenir que les commissions des Etats ayant en commun la langue française sont dotées de moins de pouvoirs que les commissions du Congrès américain⁷⁴⁷. Enserées dans d'étroites limites de temps⁷⁴⁸, d'objet⁷⁴⁹ et ne pouvant exister s'il y a une poursuite judiciaire en cours sur une affaire en cause, ces commissions se contentent seulement de dégager des conclusions qu'elles

⁷⁴⁴ « Le Sénat du Burundi », *op.cit.*, pp. 53 et 54, Sur, www.google.fr.

⁷⁴⁵ Le Sénat post transition avait mis sur pied deux commissions spéciales : une première chargée de finaliser le rapport d'une étude faite sur les conditions de vie des « *Batwa* », qui avait pour mission de tout mettre en œuvre pour apporter au Sénat une information complète sur les conditions de vie des communautés « *Batwa* » sur les plans politique, économique, social et culturel ; et la deuxième, chargée des questions agropastorales, avait pour mission de mettre en relief l'état des lieux du secteur agropastoral du pays et de formuler des recommandations à mettre en œuvre par les pouvoirs publics directement impliqués en vue d'une sécurité alimentaire de la population burundaise, Voir « Le Sénat du Burundi », *op.cit.*, pp. 55 et 56, Sur, www.google.fr.

⁷⁴⁶ On peut donner des exemples de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état du respect des équilibres au sein des corps de la défense et de sécurité mise en place au cours de la session d'octobre 2007, de la commission sénatoriale d'enquête sur l'état du respect des équilibres au sein de l'administration publique mise en place le 16 juillet 2008 et de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état du respect des équilibres au sein des corps de sécurité en l'occurrence au sein de la Police Nationale du Burundi mise en place le 28 juillet 2009.

⁷⁴⁷ Il existe aux Etats Unis, les commissions permanentes chargées de préparer le travail législatif, des commissions spéciales provisoires chargées d'enquêter sur un problème particulier et les commissions conjointes des deux chambres du Parlement qui traitent essentiellement de questions d'ordre administratif relatives à la gestion du Congrès. Les commissions peuvent pratiquer des auditions publiques dans le cadre de leurs travaux et les commissions d'enquête jouissent de pouvoirs quasi-juridictionnels (audition de témoins, obligation de production de documents, recours aux experts, etc.)

⁷⁴⁸ Elles ont souvent un délai maximum de six mois.

⁷⁴⁹ Examen de la gestion administrative, financière ou technique des services publics ou des entreprises nationales et la collecte des éléments d'information sur des faits déterminés.

soumettent à la seconde chambre. Et ces conclusions serviront plus tard à des recommandations au Gouvernement qui est libre de les prendre en compte ou de les ignorer. Ainsi, se pose la question de l'utilité de ses commissions d'enquête parlementaires dans les Etats francophones.

Il faut préciser que la seconde chambre du Parlement dans les Etats francophones peut aller au-delà du contrôle politique du Gouvernement en faisant un contrôle juridictionnel.

§ 2. Le contrôle juridictionnel

Certaines secondes chambres exercent avec la première chambre, des compétences juridictionnelles. Elles peuvent mettre en accusation certains dirigeants et même participer à leur jugement en donnant des sanctions. On remarque que dans les Etats d'expression française, la seconde chambre peut juger le chef de l'Etat (A) et même certains dirigeants d'un Etat donné (B).

A. LA FONCTION DE JUGEMENT DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

C'est une pratique qui consiste à mettre en accusation le président de la République pour « *haute trahison* » par la commission dans l'exercice de sa fonction de fautes graves. Elle est souvent partagée avec la chambre des députés et ne concerne que les jugements de hauts responsables politiques de l'Etat.

En France, « *La Haute Cour de Justice* » a été créée pour traiter les accusations de « *haute trahison*⁷⁵⁰ » envers les représentants de l'État tels que le président de la République et les ministres. Elle existait depuis 1875, sous la Troisième République

⁷⁵⁰ La « *haute trahison* » n'avait jamais été définie par aucun texte, constitutionnel ou législatif, nonobstant le principe fondamental de la légalité des incriminations et des peines (« *Nullum crimen, nulla poena, sine lege* »). Elle n'avait rien à voir avec le crime de « trahison » des articles 70 et 72 du Code Pénal français et relevait de l'appréciation discrétionnaire de la Haute Cour de Justice. La doctrine s'est-elle beaucoup interrogée sur la nature de cet acte et pour le professeur Maurice Hauriou, « *la haute trahison est un crime essentiellement politique, en fait, ce qui est visé, c'est la tentative de coup d'Etat, c'est-à-dire la haute trahison vis-à-vis des institutions constitutionnelles bien plutôt que d'une trahison au point de vue patriotique.* » Voir, **Hauriou (M.)**, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey 1929, p. 415 ; En définitive, alors qu'il conviendrait de mieux définir la responsabilité politique du président de la République, l'expression de « *haute trahison* » conserve une connotation pénale excessive.

et est composée de représentants élus des deux Assemblées parlementaires et est aujourd'hui appelée «*La Haute Cour* ».

La « *Haute Cour* » désigne l'unique juridiction pouvant connaître la situation du président de la République au cours de l'exercice de son mandat. Son existence résulte de la réforme constitutionnelle du 23 février 2007. Elle constitue une instance de nature plus politique que réellement judiciaire, dont l'article 68 de la Constitution de 1958 définit le rôle. Elle est composée des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat réunis et a pour unique mission de prononcer la destitution du président de la République en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* »⁷⁵¹. La procédure de destitution est la suivante : la proposition de réunion de la « *Haute Cour* » doit être votée à la majorité des deux tiers par chacune des Assemblées. La Cour est ainsi présidée par le président de l'Assemblée nationale, elle statue alors dans un délai d'un mois sur la destitution du président de la République à la majorité des deux tiers de ses membres.

Au Sénégal, le président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de « *haute trahison* ». Il ne peut être mis en accusation que par les deux Assemblées réunies, statuant par un vote identique au scrutin secret et à la majorité des trois cinquièmes des membres⁷⁵². Il est jugé alors par la Haute Cour de Justice. La Cour est composée de membres élus, en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par la seconde chambre du Parlement après chaque renouvellement des deux Assemblées⁷⁵³. Si la composition de la Cour reflète son aspect politique, elle marque son aspect judiciaire par la présence à sa tête d'un haut magistrat des Cours et Tribunaux, en l'occurrence le Premier président de la Cour de Cassation. Il a semblé plus indiqué à cet égard, que cette haute juridiction soit présidée par une des plus hautes autorités de l'ordre judiciaire national, compte tenu du rang et de la qualité des autorités politiques susceptibles d'être déférées devant elle.

⁷⁵¹ Art. 68 al.1 de la Constitution de 1958.

⁷⁵² Art. 101 de la Constitution de 2001.

⁷⁵³ Art. 100 de la Constitution de 2001.

Le Ministère public est assuré pour les mêmes raisons par le Procureur général près de la Cour de Cassation. Son suppléant est le Premier Avocat général à ladite Cour. Pour renforcer l'indépendance de la Haute Cour de Justice par rapport à l'Assemblée nationale, les juges membres de cette Assemblée ne participent pas aux votes des résolutions de mise en accusation⁷⁵⁴. C'est une dissociation salutaire, elle permet la mise en œuvre du principe de la nécessaire séparation entre l'autorité d'accusation et l'autorité de jugement considérée comme l'une des conditions fondamentales pour la garantie d'un procès juste et équitable. La Constitution sénégalaise met en veilleuse la sanction à infliger au président de la République lorsqu'il est coupable de la « *haute trahison*⁷⁵⁵ », c'est à la Cour d'en décider s'il est coupable puisque l'article 34 de la loi organique sur la Cour de Justice dispose : « *Si l'accusé est déclaré coupable, il est voté sans désespérer sur l'application de la peine.* »

Au Gabon, la Haute Cour de Justice qui est une juridiction d'exception non permanente juge le président de la République en cas de violation du serment ou de haute trahison. La mise en accusation est effectuée par le Parlement, statuant à la majorité des deux tiers de ses membres au scrutin public. Pendant l'intersession, le décret de convocation du Parlement sera exceptionnellement pris par le Premier ministre⁷⁵⁶. La Haute Cour de Justice est composée de treize membres dont sept magistrats professionnels désignés par le Conseil Supérieur de la Magistrature et six élus par le Parlement en son sein, au prorata des effectifs des groupes parlementaires. Le président et le vice-président de la Haute Cour de Justice sont élus parmi les magistrats⁷⁵⁷. En voyant la composition de la Cour, on peut affirmer alors que c'est un organe juridictionnel qui peut se transformer en un véritable tribunal. La définition des crimes reprochés au président de la République est fixée par une loi organique⁷⁵⁸ et les décisions de la Cour sont insusceptibles de recours devant n'importe quelle autre juridiction.

⁷⁵⁴ Loi n°2002-10 du 22 février 2002 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice au Sénégal.

⁷⁵⁵ Le sens de « *haute trahison* » doit être recherché par les juges de la Cour.

⁷⁵⁶ Art.78 de la Constitution de 1991.

⁷⁵⁷ Art. 80 de la Constitution de 1991.

⁷⁵⁸ Art. 81 de la Constitution de 1991.

Au Burundi, la Haute Cour de Justice est un organe juridictionnel. Elle est composée de la Cour Suprême⁷⁵⁹ et de la Cour constitutionnelle⁷⁶⁰ réunies. Elle est présidée par le président de la Cour Suprême et le Ministère public est représenté par le procureur Général de la République. La Cour est compétente pour juger le président de la République pour « *haute trahison*⁷⁶¹ ». Ainsi, le président de la République peut être destitué pour faute, abus grave ou corruption, par une décision prise par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat réunis. L'instruction et le jugement ont lieu toutes affaires cessantes et ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours à l'exception de la grâce ou de la révision⁷⁶². Une fois que le président de la République est mis en accusation devant la Haute Cour de Justice, il est suspendu provisoirement de ses fonctions jusqu'au prononcé du verdict. En cas de condamnation, le président est déchu de sa fonction⁷⁶³. Il faut remarquer qu'au Burundi, le Sénat ne participe seulement qu'à la procédure de la mise accusation avec l'Assemblée nationale réunis en congrès à la majorité des deux tiers des membres et pour l'instruction du dossier de mise en accusation, il est mis à l'écart de même que la chambre des députés. Cette instruction est du ressort d'une équipe d'au moins trois magistrats du Parquet général de la République présidée par le procureur général de la République⁷⁶⁴.

Les Cours de justice des Etats d'Afrique noire francophone sont plutôt dans leur composition des organes juridictionnels que politiques, ce qui marque leurs spécialités par rapport au modèle français. Le danger potentiel de ces juridictions

⁷⁵⁹ La Cour Suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la République du Burundi. Elle est garante de l'application de la loi par les cours et tribunaux. Elle comprend une chambre de cassation, une chambre administrative et une chambre judiciaire.

⁷⁶⁰ La Cour constitutionnel qui est la juridiction de l'Etat burundais en matière constitutionnelle est composée de sept membres.

⁷⁶¹ « *La haute trahison* » selon la Constitution est la violation de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, de la Charte de l'unité Nationale, de la Constitution ou de la loi, ou si le président de la République commet délibérément un acte contraire aux intérêts supérieurs de la nation qui compromet gravement l'unité nationale, la paix sociale, le développement du pays ou un acte qui porte atteinte aux droits de l'homme, à l'intégrité du territoire à l'indépendance et à la souveraineté nationale, Voir la Constitution burundaise de 2005 en son article 99 al.2.

⁷⁶² Art.219 de la Constitution de 2005.

⁷⁶³ Art. 220 de la Constitution de 2005.

⁷⁶⁴ Art. 99 *in fine* de la Constitution de 2005.

d'exception est évidemment celui de sa politisation. Ce schéma d'organe juridictionnel se retrouve dans d'autres Etats non francophones.

Cette procédure de mise en accusation du chef de l'Etat avec la participation de la seconde chambre n'est pas une exclusivité des Etats francophones. On la retrouve plus accentuée aux Etats Unis où la Constitution prévoit dans son article 2 section IV une procédure dite d'impeachment visant le président des Etats Unis, le vice-président et même les fonctionnaires et juges fédéraux. Elle ne peut être déclenchée qu'en cas de haute trahison, de corruption ou autres crimes ou délits. La procédure de destitution comprend deux étapes. L'inculpation relève d'abord de la Chambre des représentants qui peut, par un vote à la majorité simple intervenu sur recommandation de sa commission judiciaire, mettre en accusation l'intéressé. Le Sénat se prononce ensuite par un vote sur la culpabilité du président inculpé. Il siège alors comme une sorte de Haute Cour de Justice présidée par le président de la Cour Suprême. La condamnation ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des présents. Des poursuites peuvent être engagées par la suite devant les juridictions ordinaires⁷⁶⁵. Cette procédure se retrouve également au Brésil, en Argentine, aux philippines, etc. Les poursuites de la Haute Cour de Justice ne concernent pas seulement le président de la République, elles peuvent être également à l'encontre des hauts cadres de la République.

B. LA FONCTION DE JUGEMENT DE CERTAINS HAUTS DIGNITAIRES DE LA REPUBLIQUE

Le pouvoir de prendre des mesures de destitution, conféré à certaines deuxièmes chambres, trouve son origine dans l'histoire parlementaire de la Grande Bretagne. La Chambre des Lords a été, en effet, jusqu'au XVII^{ème} siècle juge de la procédure d'impeachment déclenchée par la Chambre des communes contre des ministres ou

⁷⁶⁵ Aux Etats Unis, cette procédure a été déclenchée vingt et une fois et deux mises en accusation d'un président ont été jusqu'à ce jour adoptées. La première en 1868 contre le président républicain Andrew Johnson dont la procédure de destitution fut rejetée et la seconde en 1998 contre le président démocrate Bill Clinton, son inculpation par la Chambre des représentants a été rejetée par le Sénat. En 1974, la procédure déclenchée contre le président républicain Richard Nixon à la suite du scandale des écoutes téléphoniques dans l'affaire du Watergate n'est pas allée jusqu'à son terme, le président ayant préféré démissionner.

d'autres hautes personnalités à titre de responsabilité pénale individuelle de leur gestion. Ce droit tombé en désuétude a laissé toutefois la place à un système où la Chambre des Lords est devenue la seule Cour d'Appel suprême du Royaume Uni⁷⁶⁶.

En France, avant 1993, les ministres et dans certains cas leurs complices relevaient eux aussi de la Haute Cour de Justice. Mais ce système n'a pas donné de satisfaction. En effet, les catégories visées par le texte initial de l'article 68 de la Constitution de 1958 étaient hétéroclites, les infractions⁷⁶⁷ fort diverses, le pouvoir hésitant à mettre en route cette lourde machinerie, les groupes parlementaires étaient tentés de refuser de désigner leurs représentants quand un de leurs dirigeants était menacé. Finalement les ministres et anciens ministres paraissaient bénéficier d'un privilège de juridiction et échapper à une responsabilité pourtant prévue par la Constitution⁷⁶⁸.

La loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993 a, conformément à une suggestion du Comité Vedel, institué une Cour de justice de la République chargée de juger, dans le cadre des lois pénales, les membres du Gouvernement, y compris le Premier ministre, pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis⁷⁶⁹. Cette Cour comprend quinze juges. Douze d'entre eux sont des parlementaires élus en leur sein par les Assemblées⁷⁷⁰, trois sont des magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la cour de Justice⁷⁷¹.

⁷⁶⁶ **Ben Hammed (R.)**, *op.cit.*, p. 130.

⁷⁶⁷ Action ou omission violant une norme de conduite strictement définie par un texte d'incrimination entraînant la responsabilité pénale de son auteur. Elle peut être constitutive d'un crime, d'un délit ou d'une contravention en fonction des peines prévues par le texte, Voir, **Guinchard (S.) et Debard (T.)**, *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 435.

⁷⁶⁸ **Mathieu (B.), Roux (A.) et Renoux (Th. S.)**, *La Cour de Justice de la République*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », n° 2981, 1995, 128 p.

⁷⁶⁹ On peut donner l'exemple de l'affaire dite « *du sang contaminé* », où, un ancien Premier ministre, Laurent Fabius, deux anciens ministres, Madame Georgina Dufoix et Edmond Hervé, ont comparu devant la Cour de Justice de la République pour « *homicides involontaires et atteintes involontaires à l'intégrité des personnes* ». Il s'agissait d'établir leur éventuelle responsabilité pénale dans la contamination par le virus du sida de personnes, hémophiles ou autres, transfusées avec du sang contaminé.

⁷⁷⁰ Six députés ainsi que six sénateurs.

⁷⁷¹ Art. 68 al. 1 et art. 68 al. 2 de la Constitution de 1958.

Toute personne se prétendant lésée peut porter plainte à l'encontre des membres du Gouvernement mais afin d'éviter les procédures inconsidérées ou abusives une Commission des requêtes est obligatoirement consultée. C'est elle qui donne le quitus pour la saisine de la Cour. Le Procureur général près la Cour de cassation peut également saisir la Cour de justice mais là encore sur avis conforme de la Commission des requêtes⁷⁷². On retrouve cette juridiction d'exception en Afrique noire francophone aussi.

Au Gabon, les présidents et vice-présidents de corps constitués⁷⁷³, les membres du Gouvernement⁷⁷⁴ et les membres de la Cour constitutionnelle sont pénalement responsables devant la Haute Cour de Justice des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes⁷⁷⁵ ou délits⁷⁷⁶ au moment où ils ont été commis, ainsi que leurs complices⁷⁷⁷ et coauteurs⁷⁷⁸ en cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat⁷⁷⁹. Dans ce cas, la Haute Cour de Justice est saisie, soit par le président de la

⁷⁷² **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *op.cit.*, p. 526.

⁷⁷³ On appelle « *corps constitué* », les corps établis par la Constitution ou les lois du pays. Ils sont souvent des personnes morales de droit public. Au niveau national, ce sont les corps chargés des fonctions législatives ou gouvernementales supérieures comme l'Assemblée nationale, le Sénat, la Cour des comptes, le Conseil Economique et Social, la Cour constitutionnelle, etc. Au niveau local, ce sont les autorités judiciaires, administratives, départementales et municipales dans les différentes villes du territoire.

⁷⁷⁴ Après la proclamation définitive des résultats des dernières élections présidentielles de 2009 au Gabon par la Cour constitutionnelle gabonaise, l'opposant André Mba Obame (ancien ministre du président El Hadj Omar Bongo Ondimba) arrivée en troisième position avec un score de 25,33% a prêté serment sur la Constitution devant une foule de ses militants dans son quartier général et a nommé un Premier ministre qui a aussitôt formé son Gouvernement. Les représentants du parti au pouvoir PDG ont considéré cet acte comme une tentative d'atteinte à la sûreté de l'Etat et ont voulu poursuivre l'opposant devant la Haute Cour de Justice mais ce dernier a pris la fuite, Voir, « André Mba Obame a prêté serment, le camp Bongo menace », sur www.cameroonvoice.com.

⁷⁷⁵ Infraction de droit commun ou infraction politique, sanctionnée, pour les personnes physiques, de la réclusion ou de détention à perpétuité ou à temps, voire d'une peine d'amende et de peines complémentaires, et, dans les cas prévus par la loi, de peines privatives ou restrictives de droits, Voir, **Guinchard (S.) et Debard (T.)**, *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 242.

⁷⁷⁶ Au sens large, le délit est synonyme d'infraction. Au sens strict, le délit est une infraction dont l'auteur est puni de peines correctionnelles, Voir, **Guinchard (S.) et Debard (T.)**, *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 267.

⁷⁷⁷ Situation de celui qui, par aide ou assistance, facilite la préparation ou la consommation d'une infraction, sans en réaliser lui-même les éléments constitutifs, ou encore provoque à une infraction ou donne des infractions pour la commettre, Voir, **Guinchard (S.) et Debard (T.)**, *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 174.

⁷⁷⁸ Terme de droit criminel, le coauteur désigne celui qui, étant auteur d'un crime, l'a commis conjointement, par opposition avec les complices qui n'y entrent que d'une manière subordonnée.

⁷⁷⁹ Ce sont les infractions dirigées contre l'organisation et le fonctionnement de l'Etat.

République, soit par le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat, soit par le procureur général près de la Cour judiciaire agissant d'office ou sur saisine de toutes personnes intéressées⁷⁸⁰. La Haute Cour de Justice est liée en ce moment par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis⁷⁸¹. Ainsi, il y aura une application des peines d'une manière rétroactive.

Au Sénégal, le Premier ministre⁷⁸² et les autres membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Haute Cour de justice. Dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat, ils sont poursuivis devant la même Cour, aussi bien que leurs complices⁷⁸³. La mise en accusation devant la Haute Cour de Justice doit prendre en compte les prénoms, noms et fonctions des accusés, l'énoncé sommaire des faits qui leur sont reprochés et, le visa des dispositions législatives en vertu desquelles est exercée la poursuite. Après la période d'instruction du dossier et du jugement proprement dit avec clôture des débats, la Haute Cour de Justice statue sur la culpabilité des accusés. Il est voté séparément pour chaque accusé. Le vote a lieu par bulletins secrets à la majorité absolue. Si l'accusé est déclaré coupable, on se prononce sur l'application de la peine à retenir. Toutefois après deux votes dans lesquels aucune peine n'aura obtenu la majorité des voix, la peine la plus forte proposée dans ce vote sera écartée pour le vote suivant et ainsi de suite en écartant chaque fois la peine la plus forte jusqu'à ce qu'une peine soit prononcée par la majorité absolue des votants⁷⁸⁴.

⁷⁸⁰ Art. 78 de la Constitution de 1991.

⁷⁸¹ Art. 79 de la Constitution de 1991.

⁷⁸² Dans l'affaire « *des chantiers de Thiès* », l'ex Premier ministre sénégalais Idrissa Seck (actuellement maire de la ville de Thiès) accusé « *d'atteinte à la sûreté de l'Etat* » pour dépassement budgétaire lors de la réhabilitation de la ville de Thiès au moment où il était Premier ministre, a été entendu par une commission de la Haute Cour de Justice, après que les députés ont voté l'autorisation de sa poursuite. L'ex-ministre de l'habitat Salif Bâ quant à lui a démissionné du gouvernement pour être entendu dans la même affaire, Voir, « *Affaire Idrissa Seck* » sur www.afrik.com; Voir également, **Diop (M.-C.)**, « *Le Sénégal à la croisée des chemins* », in *Politique africaine*, Ed. Conjoncture, n°104- décembre 2006, pp. 118-120.

⁷⁸³ Art. 101 al.2 de la Constitution de 2001.

⁷⁸⁴ Loi n° 2002-10 du 22 février 2002 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice au Sénégal.

Au Burundi, les sénateurs et les députés ne font pas partie de la Haute Cour de Justice de la République. Par contre la Cour est compétente pour juger le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale et même les vice-présidents de la République du Burundi pour les crimes et délits commis au cours de leur mandat⁷⁸⁵. Ce qui est particulier ici, c'est qu'ils doivent répondre aux infractions commises lorsqu'ils étaient en poste et non avant l'occupation de celui-ci. S'ils sont reconnus coupables, ils ne peuvent pas faire appel, mais ils peuvent bénéficier d'une grâce ou d'une révision de la décision si il y a de nouveaux éléments de l'enquête qui permettent de revenir sur la décision rendue par la Haute Cour de Justice. En période de mise en examen devant la Haute Cour de Justice, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale et les vice-présidents sont suspendus de leurs fonctions respectives. En cas de condamnation, ils sont déchus des fonctions qu'ils occupaient⁷⁸⁶.

D'une manière générale, il est très intéressant que la seconde chambre participe au jugement des hautes personnalités de la République qui ne doivent pas croire « *qu'ils sont au dessus des lois de la République* », mais avec la composition de ces Hautes Cours de Justice, on peut craindre la politisation des décisions rendues surtout en Afrique noire francophone où certaines personnalités sont craintes par la population et même les dépositaires du pouvoir judiciaire.

De toute manière, la seconde chambre du Parlement dans les Etats francophones n'exerce pas seulement une fonction de contrôle, elle est présente également dans les autres institutions de la République.

SECTION II. LES AUTRES POUVOIRS DE LA SECONDE CHAMBRE

La seconde chambre exerce plusieurs compétences dans les Etats francophones qui ont opté pour le bicamérisme. Ainsi, on sollicite l'implication de la seconde chambre en matière constitutionnelle (§1) et également son avis pour certaines décisions au niveau du pouvoir exécutif (§2).

⁷⁸⁵ Art. 219 de la Constitution de 2005.

⁷⁸⁶ Art. 220 de la Constitution de 2005.

§ 1. La compétence de la seconde chambre en matière constitutionnelle

La seconde chambre joue un rôle très important dans la consolidation du texte constitutionnel dans les Etats qui ont en partage la langue française. Elle peut ainsi déclencher le contrôle de constitutionnalité des lois (A) et également participer à la révision de la Constitution (B).

A. LA PARTICIPATION DE LA SECONDE CHAMBRE AU CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS⁷⁸⁷

Les autorités de nomination des membres de la Cour⁷⁸⁸ ou du Conseil constitutionnel⁷⁸⁹ dans les Etats francophones sont le plus souvent, les autorités politiques appartenant au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et au pouvoir judiciaire. Dans les Etats bicaméraux francophones, le Parlement participe à la nomination des membres de la justice constitutionnelle avec une implication de la seconde chambre du Parlement.

En France⁷⁹⁰, le Conseil constitutionnel accueille en son sein, en qualité de membres de droit, les anciens présidents de la République⁷⁹¹. A côté de ces membres de droit, il y a la nomination de neuf membres pour un mandat de neuf ans non-renouvelable. Ils sont nommés à raison de trois par le président de la République, trois par le

⁷⁸⁷ Le contrôle de constitutionnalité est une procédure ou ensemble de procédures, ayant pour objet de garantir la suprématie de la constitution en annulant, ou en paralysant l'application, de tout acte qui lui serait contraire. L'existence d'un tel contrôle signifie que la Constitution est reconnue comme une norme et que, par conséquent, ses violations doivent être sanctionnées, Voir **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *op.cit.*, pp. 87-91.

⁷⁸⁸ Les Etats d'Afrique noire francophone utilisent diversement les dénominations Cour constitutionnelle ou Conseil constitutionnel.

⁷⁸⁹ La France utilise la dénomination Conseil constitutionnel ; il statue d'une part, sur la conformité à la Constitution des lois, organiques et ordinaires, des règlements des assemblées et des engagements internationaux, d'autre part, sur la régularité des consultations électorales nationales, ainsi qu'en matière de statut des parlementaires et tranche certains différends entre le gouvernement et les assemblées dans la procédure législative. Le Conseil constitutionnel est également donneur d'avis, et joue un rôle important dans l'organisation de l'élection présidentielle, Voir **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *op.cit.*, pp. 66- 67.

⁷⁹⁰ Aujourd'hui, dans un pays comme la France, 40% des saisines du Conseil constitutionnel sont d'émanation sénatoriale, Voir, **Sy (P. M.)**, « Le bicamérisme au Sénégal », *op.cit.*, p. 26.

⁷⁹¹ Actuellement, les présidents Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac siègent au Conseil constitutionnel.

président de l'Assemblée nationale et trois par le président du Sénat. Le Conseil est renouvelé par tiers tous les trois ans afin d'assurer la continuité de l'institution⁷⁹². La révision de 2008 applique à la nomination des membres du Conseil constitutionnel la procédure prévue pour d'autres nominations. Les propositions de nomination du président de la République seront soumises aux commissions compétentes des Assemblées qui donneront un avis public. Un avis négatif à la majorité des 3/5^{ème} des votants empêchera la nomination. En ce qui concerne les nominations effectuées par les présidents des Assemblées, l'avis est donné par la seule commission compétente de l'Assemblée concernée.

Au Gabon également, la Cour constitutionnelle est composée des membres de droit, c'est-à-dire les anciens présidents de la République qui sont membres d'honneur de la Cour avec voix consultative. A côté de ces membres, la Cour comprend neuf membres qui portent le titre de Conseillers. La durée de leur mandat est de cinq ans renouvelable une seule fois. Les membres de la Cour sont nommés à raison de trois par le président de la République dont deux juristes parmi lesquels un magistrat, trois nommés par le président du Sénat dont deux juristes parmi lesquels un magistrat et enfin trois nommés par le président de l'Assemblée nationale dont deux juristes parmi lesquels un magistrat⁷⁹³.

Au Burundi, la Cour constitutionnelle est composée de sept membres. Ils sont nommés par le président de la République après approbation par la seconde chambre. La première chambre du Parlement n'intervient donc pas dans la désignation des membres de la Cour constitutionnelle. Ils ont un mandat de six ans non renouvelable. Ainsi, les membres de la Cour constitutionnelle sont choisis parmi les juristes reconnus pour leur intégrité morale, leur impartialité et leur indépendance⁷⁹⁴.

Au Sénégal, le Conseil constitutionnel comprend cinq membres dont un président, un vice-président et trois juges. La durée de leur mandat est de six ans. Le Conseil est

⁷⁹² Art. 56 de la Constitution de 1958.

⁷⁹³ Art. 89 de la Constitution de 1991.

⁷⁹⁴ Art. 211 de la Constitution de 2005.

renouvelé tous les deux ans à raison du président ou de deux membres autres que le président, dans l'ordre qui résulte des dates d'échéance de leurs mandats. Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le président de la République. Le mandat des membres du Conseil constitutionnel ne peut être renouvelé⁷⁹⁵. De toute façon, on remarque qu'au Sénégal, le président de la République est libre de choisir les membres du Conseil, sans l'accord des deux Assemblées.

On retrouve la nomination des membres aux Etats Unis également. En effet, la Cour suprême des Etats Unis est composée de neuf membres, huit juges associés et d'un président (Chief Justice) lequel n'est pas seulement Chief Justice de la Cour, mais des Etats Unis. Les membres de la Cour sont nommés par le président avec l'avis et le consentement du Sénat. La participation du Sénat à la nomination n'est pas de pure forme, comme en atteste le retrait par le président Bush d'un de ses candidats en 2004. Compte tenu du rôle de la Cour, les candidatures font l'objet d'un examen extrêmement attentif et il arrive que des candidats se retirent pour éviter un refus sénatorial⁷⁹⁶.

De toute manière, les différentes modes de désignation des membres de la seconde chambre (sauf le Sénégal), accordent une place de choix à la seconde chambre du Parlement. La seconde chambre a aussi son mot à dire sur les représentants de la juridiction constitutionnelle. Elle peut également intervenir dans la saisine des juges constitutionnels. La seconde chambre peut jouer un rôle particulier en matière de contrôle de constitutionnalité avec la possibilité qui lui est offerte de saisir les organes de ce contrôle.

En France, selon l'article 61 alinéa de la Constitution de 1958, « (...) *les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.* » Cette possibilité de saisine est ainsi offerte aux dépositaires du pouvoir exécutif, aux présidents des deux chambres du Parlement français dont le président du Sénat et à un groupe de

⁷⁹⁵ Art. 89 de la Constitution de 2005.

⁷⁹⁶ **Jacqué (J. P.)**, *op.cit.*, p. 79.

parlementaires surtout à l'opposition politique que ce soit au niveau de la chambre des députés ou au niveau de la seconde chambre afin de s'exprimer et de présenter leurs points de vue.

Cette démarche n'est pas étrangère au Gabon où, selon l'article 85 alinéa 2 de la Constitution, « *Les autres catégories de lois ainsi que les actes réglementaires peuvent être déférés à la Cour constitutionnelle, soit par le président de la République, soit par le Premier ministre, soit par les présidents des chambres du Parlement ou un dixième des membres de chaque chambre (...)* ». Ainsi, on retrouve le recours du pouvoir exécutif, des présidents des deux chambres du Parlement et surtout celui de l'opposition parlementaire.

C'est pareil également au Burundi où, selon l'article 215 de la Constitution de 2005, « *La Cour constitutionnelle est saisie par le président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, par un quart des membres de l'Assemblée nationale, un quart des membres du Sénat ou de l'ombudsman*⁷⁹⁷. » Il y a alors une implication du chef de l'exécutif, des présidents des chambres du Parlement, de l'opposition parlementaire au niveau des chambres et du Protecteur du citoyen⁷⁹⁸.

Et enfin au Sénégal aussi, selon l'article 74 de la Constitution de 2001, « *le Conseil constitutionnel peut être saisi d'un recours visant à faire déclarer une loi inconstitutionnelle, par le président de la République dans les six jours francs qui suivent la transmission à lui faite de la loi définitivement adoptée, par un nombre de députés au moins égal au dixième des membres de l'Assemblée nationale, dans les*

⁷⁹⁷ L'ombudsman est le terme désignant une institution publique indépendante du Gouvernement, du Parlement ou des tribunaux chargée essentiellement d'examiner les plaintes des citoyens à l'encontre d'organismes gouvernementaux ou d'autres organismes publics ou privés, en dehors d'une procédure juridictionnelle. L'exemple suédois a inspiré de nombreux pays qui ont créé, des institutions voisines sous différentes appellations et avec des pouvoirs variables. L'ombudsman a généralement pour mission d'enquêter sur les dysfonctionnements de l'administration, de formuler des recommandations pour les résoudre et transmet annuellement un rapport public. En France, le médiateur de la République, créé en 1973 se rattache à ce type d'institution. Et depuis le 1^{er} mai 2011 il est remplacé par le Défenseur des droits, Voir, **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *op.cit.*, pp. 250- 251.

⁷⁹⁸ Le Protecteur du citoyen, au Burundi, est synonyme du Médiateur de la République ou de l'ombudsman.

six jours francs qui suivent son adoption définitive, par un nombre de sénateurs au moins égal au dixième des membres du Sénat, dans les six jours francs qui suivent son adoption définitive. » La différence ici est que les présidents des deux Assemblées ne peuvent pas saisir le Conseil constitutionnel mais l'ouverture est donnée aux parlementaires de l'opposition que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat, au chef de l'exécutif c'est-à-dire le président de la République à l'exclusion du chef du Gouvernement.

La possibilité donnée à la seconde chambre dans les différents pays francophones de saisir la juridiction constitutionnelle, soit par son président, soit par un certains groupes de parlementaires permet à la chambre d'apporter sa pierre à la conformité des lois votées par le législatif au texte constitutionnel. La seconde chambre peut aussi intervenir dans la révision du texte constitutionnel.

B. L'INTERVENTION DE LA SECONDE CHAMBRE DANS LA REVISION DE LA CONSTITUTION⁷⁹⁹

En matière de la révision de la Constitution dans les Etats francophones, la seconde chambre dispose des mêmes prérogatives que la chambre des députés.

Ainsi, en France, l'Assemblée nationale et le Sénat ont dans le domaine constituant les mêmes pouvoirs. On peut faire le constat en se référant à l'article 89 de la Constitution de 1958 qui dispose : « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. Le projet⁸⁰⁰ ou la proposition⁸⁰¹ de révision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques. La révision est*

⁷⁹⁹ Il est permis de penser que la charte fondamentale de l'Etat a été mûrement réfléchi lorsqu'elle a été élaborée et qu'elle est faite pour durer. Cependant rien n'est immuable dans la vie et il peut être nécessaire de la modifier sur certains points, sans que pour autant le régime soit remis en cause. Il y a d'abord les révisions destinées à corriger les lacunes et les imperfections techniques que peut révéler le fonctionnement des institutions. Il y a ensuite les révisions qui marquent un tournant, ou tout au moins un changement important, dans l'orientation politique du régime. De même, il est possible qu'une Constitution ayant fait l'objet de multiples modifications portant sur des points souvent relativement dispersés, il devienne souhaitable d'y remettre un peu d'ordre et de cohérence. Voir **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien**, *op.cit.*, pp. 67-68.

⁸⁰⁰ Le projet de révision vient de l'exécutif.

⁸⁰¹ La proposition de révision vient du pouvoir législatif, soit l'Assemblée nationale, soit le Sénat.

définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. » En effet, l'initiative de la révision de la Constitution est partagée entre le président de la République et les parlementaires. Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux Assemblées en termes identiques, ce qui montre que ces Assemblées doivent se mettre d'accord pour le vote du projet ou de la proposition. Le principe de la recherche de compromis entre les deux chambres par le recours à une commission mixte paritaire n'est pas à l'ordre du jour. Le Gouvernement ne peut même pas donner le « *dernier mot* » à la chambre des députés. Lorsque les deux Assemblées ont voté en termes identiques le projet ou la proposition de révision, celui-ci doit encore, pour qu'elle soit définitive, soit être approuvé par référendum,⁸⁰² soit être approuvé par le Parlement réuni en Congrès, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. En ce moment, le bicamérisme est égalitaire, les sénateurs exercent, à titre individuel, des pouvoirs égaux à ceux des députés même s'ils sont moins nombreux que les députés⁸⁰³. Cette procédure de révision est indifféremment suivie dans les Etats d'Afrique noire francophone.

Au Burundi, l'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au président de la République après consultation du Gouvernement, à l'Assemblée nationale et au Sénat qui statuent respectivement à la majorité absolue des membres qui les composent. Le projet ou la proposition d'amendement de la Constitution est adoptée s'il est voté à la majorité des quatre cinquièmes des membres qui

⁸⁰² Le référendum, c'est le peuple législateur, ainsi que l'expose J.J. Rousseau : « *Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle, ce n'est pas une loi.* », Pour plus de précision, Voir **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *op.cit.*, pp. 304- 306.

⁸⁰³ En France les députés sont au nombre de 577 membres alors que les sénateurs de sont que 343 en 2010, en 2011, ils seront, 348.

composent l'Assemblée nationale et le Sénat⁸⁰⁴. Egalement, au Burundi, le projet ou la proposition de révision doit être voté par les Assemblées en termes identiques, il n'y a pas de commission mixte paritaire entre les deux chambres ni d'ascendance de la première chambre en cas de désaccord. Le président de la République peut décider également de soumettre au référendum, un projet d'amendement de la Constitution⁸⁰⁵.

Au Gabon, l'initiative de la révision appartient concurremment au président de la République, le Conseil des ministres entendu et aux membres du Parlement. Toute proposition de révision doit être déposée au bureau de l'Assemblée nationale par au moins un tiers des députés ou au bureau du Sénat par au moins un tiers des sénateurs. Tout projet ou toute proposition de révision de la Constitution est soumis pour avis à la Cour constitutionnelle avant le référendum ou la réunion du Parlement en congrès. La révision est acquise soit par voie de référendum, soit par voie parlementaire. En ce moment, le projet ou la proposition de révision doit être voté respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat en des termes identiques avant d'être soumis pour adoption au Parlement réunion en congrès. L'adoption de tout projet ou de toute proposition de révision de la Constitution par voie parlementaire exige la présence d'au moins deux tiers des membres du Parlement réunis en Congrès. La Présidence du congrès est assurée par le Président de l'Assemblée Nationale. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale⁸⁰⁶. On peut alors remarquer l'implication de la seconde chambre dans la procédure de révision.

Et enfin, au Sénégal, l'initiative de la révision appartient concurremment au président de la République et aux députés. Le Premier ministre peut proposer au président de la République la révision de la Constitution. Les sénateurs ne font alors pas partie des initiateurs de la révision de la Constitution. Le projet ou la proposition de révision de la Constitution est adopté par les Assemblées avant d'être soumis au référendum. Toutefois l'Assemblée nationale retrouve son droit de priorité dans la procédure d'adoption de la révision. Par contre, le projet ou proposition n'est pas présenté au

⁸⁰⁴ Art. 274 de la Constitution de 2005.

⁸⁰⁵ Art. 275 de la Constitution de 2005.

⁸⁰⁶ Art. 116 de la Constitution de 1991.

référendum lorsque le président de la République 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 des suffrages exprimés⁸⁰⁷. C'est en ce moment que la seconde chambre est impliquée. Il faut remarquer que dans la procédure de révision de la Constitution, la seconde chambre a été marginalisée d'une manière ou d'une autre par rapport à son implication et ceci n'est pas le cas dans les autres Etats comme en France, au Burundi et au Gabon.

Au total, la seconde chambre est étroitement associée, au même titre que la chambre des députés au processus de révision de la Constitution. Et dans ce processus, le bicamérisme est tout à fait égalitaire (sauf au Sénégal) entre les deux chambres du Parlement ; on le remarque depuis l'initiative jusqu'à l'adoption des réformes constitutionnelles. Cette implication de la seconde chambre du Parlement dans le processus de révision de la Constitution lui permet de dire également son mot dans la consolidation de la Constitution.

Il faut tout de même remarquer que du fait du bicamérisme, la révision de la Constitution est une procédure qui prend un peu de temps. Et cette lenteur a quand même le mérite d'éviter des révisions hâtives, des révisions « à la va-vite ». La seconde chambre peut opposer un veto à un projet ou proposition jugé « incongru » par elle⁸⁰⁸. Ainsi, elle « détient le verrou de toute révision constitutionnelle, ne l'ouvre que quand cela lui chante⁸⁰⁹ ». Cette attitude de la seconde chambre est très critiquée en France par les politiciens et par une partie de la doctrine qui pensent que la chambre n'a pas de légitimité suffisante pour le blocage des révisions constitutionnelles. D'une manière ou d'une autre, la deuxième chambre du Parlement participe également à la fonction exécutive de l'Etat.

⁸⁰⁷ Art. 103 de la Constitution de 2001.

⁸⁰⁸ Ainsi, on peut donner certains exemples français: l'extension du référendum aux libertés publiques (juillet 1984), l'exception d'inconstitutionnalité (mars 1990), vote et éligibilité des résidents étrangers (mai 2000), modification de l'article 68 de la Constitution relatif à la responsabilité pénale du président de la République (juin 2000) et modification de l'article 38 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement (mai 2006), A consulter sur, www.senat.fr.

⁸⁰⁹ **Rocard (M.)**, « Un Bundesrat à la française », *op.cit*, p. 33.

§ 2. La participation de la seconde chambre à la fonction exécutive de l'Etat

La seconde chambre du Parlement est le plus souvent impliquée dans la fonction exécutive de l'Etat. L'intensité des liens entre la seconde chambre et le pouvoir exécutif est révélatrice de la place reconnue à la haute Assemblée dans les institutions. Ainsi, la seconde chambre mène des actions concertées avec le pouvoir exécutif (A) et peut être même une Assemblée consultative de ce dernier (B).

A. LES ACTIONS CONCERTÉES ENTRE DE LA SECONDE CHAMBRE DU PARLEMENT ET LE POUVOIR EXECUTIF

La seconde chambre du Parlement dans les Etats francophones peut être garant de la continuité de l'Etat (1), elle peut également assurer l'intégrité du territoire (2).

1. La seconde chambre, garant de la continuité de l'Etat

Dans les Etats d'Afrique francophone, les secondes chambres participent à l'intérim du chef de l'Etat (a) et également à la mise en application des pouvoirs exceptionnels du chef de l'Etat (b).

a. L'intérim⁸¹⁰ du chef de l'Etat

Dans la plupart des Etats francophones qui ont adopté le bicamérisme, l'intérim de la magistrature suprême revient le plus souvent à la présidence de la seconde chambre du Parlement.

Ainsi, en France, selon la Constitution de 1958 en son article 7 alinéa 4 : « *En cas de vacance⁸¹¹ de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou*

⁸¹⁰ L'intérimaire exerce la plénitude des pouvoirs du président de la République, à l'exception de ceux qui pourraient entraîner une modification des rapports entre institutions à la veille d'une élection présidentielle : référendum, dissolution, révision constitutionnelle, Voir, **Jacqué (J. P.)**, *op.cit.*, p. 173.

*d'empêchement*⁸¹² constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du président de la République (...), sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement. » Il doit y avoir empêchement ou vacance (décès, impossibilité d'exercer, démission ou procédure constitutionnelle d'empêchement pour « haute trahison ») qui sera constaté officiellement par le Conseil constitutionnel avant la remise de l'intérim au président du Sénat.

Avec la Constitution de la cinquième République, la France a connu deux fois la vacance de la magistrature suprême et ces deux fois, le président du Sénat d'alors a assuré l'intérim. En effet, en tant que président du Sénat, Alain Poher fut amené par deux fois à exercer l'intérim de la présidence de la République. Son premier intérim a eu lieu à la suite de la démission du président Charles de Gaulle. Candidat centriste lui-même à l'élection présidentielle de 1969, il a été battu au second tour par Georges Pompidou. Son second intérim a lieu cinq ans plus tard, à la suite du décès de Georges Pompidou au pouvoir. Le président du Sénat Alain Poher ne brigue plus cette fois la présidence de la République, et transmet les pouvoirs à Valéry Giscard d'Estaing, vainqueur de l'élection présidentielle anticipée en 1974.

On retrouve pratiquement la même procédure en Afrique noire francophone.

En effet au Gabon, en cas de vacance de la présidence de la République, pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement définitif de son titulaire constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement et statuant à la majorité de ses membres, les fonctions de président de la République sont provisoirement exercées par le président du Sénat ou, en cas d'empêchement de celui-ci dûment constaté par la Cour constitutionnelle saisie dans les mêmes conditions, l'intérim revient en ce moment au premier vice-président du Sénat. L'exclusivité du Gabon est que l'autorité qui a assuré l'intérim du président de la République ne peut se porter candidat à

⁸¹¹ La vacance est toujours définitive. Elle résulte du décès, de la démission ou de la destitution du président pour haute trahison. En France, elle est constatée par le Conseil constitutionnel, Voir, **Jacqué (J. P.)**, *op.cit.*, p. 173.

⁸¹² L'empêchement résulte de l'incapacité du président à exercer ses fonctions. Il peut être définitif ou temporaire. En France il est constaté par le Conseil constitutionnel saisi par statuant à la majorité de ses membres, Voir **Jacqué (J. P.)**, *op.cit.*, p. 173.

l'élection présidentielle⁸¹³. Ainsi, l'intérimaire ne peut pas briguer le poste comme dans le schéma français.

Au Gabon depuis l'avènement de la Constitution de 1991, il y a eu la vacance du poste du président de la République suite au décès du président El Hadj Omar Bongo Ondimba le 08 juin 2009⁸¹⁴ et la Cour constitutionnelle avec à sa tête Marie-Madeleine Mborantsuo ayant constatée la vacance du poste présidentiel, sa présidente a déclaré : « *Les fonctions de président de la République sont provisoirement exercées par la présidente du Sénat*⁸¹⁵ ». Ainsi, Rose Francine Rogombé a assuré l'intérim jusqu'à la remise du pouvoir au nouveau président élu Ali Bongo Ondimba.

Au Sénégal, selon l'article 39 de la Constitution de 2001, « *En cas de démission, d'empêchement définitif ou de décès, le président de la République est suppléé par le président du Sénat (...). Au cas où le président du Sénat serait dans l'un des cas ci-dessus, la suppléance est assurée par le président de l'Assemblée nationale (...).* » Ainsi, la seconde chambre du Parlement a une ascendance sur la chambre des députés en matière de l'intérim du chef de l'Etat. La démission, l'empêchement ou le décès du président de la République doivent être constatés par le Conseil constitutionnel sénégalais saisi par le président de la République en cas de démission, par l'autorité appelée à le suppléer en cas d'empêchement ou de décès⁸¹⁶. Depuis l'avènement de la Constitution de 2001 (IV^{ème} République) au Sénégal, il n'y a pas encore eu la vacance du poste présidentiel⁸¹⁷.

Au Burundi, selon l'article 103 de la Constitution de 2005, « *En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président de la République, le premier vice-président assure la gestion des affaires courantes. En cas de vacance pour cause de*

⁸¹³ Art. 13 de la Constitution de 1991.

⁸¹⁴ Article « La mort du président Omar Bongo officiellement confirmée » du 08 juin 2009, Voir www.lepoint.fr.

⁸¹⁵ Article « Gabon : la présidente du Sénat assume l'intérim après la mort de Bongo » du 10 juin 2009, Voir www.ladepeche.fr.

⁸¹⁶ Art. 41 al. 1 de la Constitution de 2001.

⁸¹⁷ Il n'y a eu la vacance du poste présidentiel au Sénégal une seule fois. Le président Léopold Sédar Senghor arrivé au pouvoir le 05 septembre 1960 avait quitté le pouvoir le 31 décembre 1980 en démissionnant et en cédant d'une manière légale le pouvoir à son Premier ministre Abdou Diouf. Sur le plan constitutionnel, son départ ne posait pas de difficulté grâce à la modification apportée en 1976 à l'article 35 de la Constitution, Pour plus de précision, Voir **Hesseling (G.)**, *Histoire politique du Sénégal*, Paris, Karthala, 1985, p. 286 et sv.

démission, de décès ou de toute autre cause de cessation définitive de ses fonctions, l'intérim est assuré par le premier vice-président ou, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le deuxième vice-président (...) » On remarque que les deux chambres du Parlement sont écartées pour assurer l'intérim du chef de l'Etat. Cette pratique n'a rien d'étonnant compte tenu du régime politique appliqué dans ce pays. Cette succession n'est alors pas loin de ce qui se passe aux Etats Unis où lors de la vacance du poste présidentiel, le vice-président prend la place du président américain.

En définitive, la seconde chambre occupe une place de choix par rapport à la chambre des députés pour assurer l'intérim du chef de l'Etat dans les Etats francophones qui ont adopté le bicamérisme. Et il faut noter que lorsque le cas se présente, celle-ci a bien assuré l'intérim jusqu'à la remise effective du poste au chef de l'Etat élu.⁸¹⁸ La seconde chambre participe également à la mise en application des pouvoirs exceptionnels du chef de l'Etat.

b. La participation à la mise en application des pouvoirs exceptionnels du chef de l'Etat

En France, les pouvoirs exceptionnels du président de la République ou les « *pouvoirs de crise* » ont été définis par l'article 16 de la Constitution de la V^{ème} République. Ils trouvent cependant leur origine dans le souvenir de la défaite de juin 1940, marquée par la grande faiblesse du pouvoir exécutif, alors impuissant à résister à la déferlante allemande. D'après de nombreux témoignages, le général de Gaulle aurait été convaincu, dès cette époque, de la nécessité de permettre au chef de l'Etat de se saisir de pouvoirs exceptionnels en cas de crise majeure. La rédaction d'une nouvelle Constitution lui a donné l'occasion de mettre en application ce projet. Pour mettre en application l'article 16 de la Constitution il faut la réunion des conditions de fond et des conditions de forme.

Les conditions de fond d'une part supposent la réunion de deux éléments, il faut d'abord une menace grave et immédiate sur les institutions de la République, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la nation ou l'exécution de ses

⁸¹⁸ C'est le cas en France et au Gabon.

engagements internationaux. On peut penser à une guerre étrangère, à une insurrection, à une guerre civile. Mais cet élément subjectif n'est pas suffisant, il doit s'accompagner d'une interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. Les conditions de forme d'autre part résident dans la consultation du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat et du Conseil constitutionnel dont l'avis est publié. C'est alors au niveau des conditions de forme qu'il y a une implication effective des deux chambres du Parlement. A l'issue de ces consultations, le président informe la nation de sa décision de recourir à l'article 16 par un message. Ainsi, pendant la période d'application de cet article, le président de la République prend toutes les mesures nécessaires pour assurer aux pouvoirs publics constitutionnels les moyens d'accomplir leur mission. Il peut intervenir dans le domaine du législateur et dans celui du Gouvernement. Le Parlement est simple témoin de la mise en œuvre de l'article 16, sa seule possibilité d'action consiste à traduire le président en Haute Cour pour haute trahison en cas d'usage abusif de cet article⁸¹⁹.

La Constitution ne contenait aucune disposition relative à la fin de l'application de l'article 16, la révision de 2008 prévoit qu'après trente jours d'application, les présidents des Assemblées ou soixante députés ou soixante sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel qui se prononce par un avis public.

On retrouve les mêmes applications en Afrique noire francophone.

Au Sénégal, selon l'article 52 de la Constitution de 2001, lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation sénégalaise, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ou des institutions est interrompu, le président de la République dispose de pouvoirs exceptionnels. Il peut, après en avoir informé la nation par un message, prendre toute mesure tendant à rétablir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions et à assurer la sauvegarde de la nation. Le Parlement se réunit de plein droit et est saisi pour la ratification⁸²⁰, dans les quinze jours de la promulgation des

⁸¹⁹ **Jacqué (J. P.)**, *op.cit.*, pp. 179 et 180.

⁸²⁰ Procédure de confirmation d'un acte, qui lui donne sa plénitude juridique. La portée de la ratification varie cependant selon l'acte soumis à ratification. Voir, **De Villiers (M.) et Le Divellec (A.)**, *op.cit.*, p. 303.

mesures de nature législative mises en vigueur par le président. Il peut les amender ou les rejeter à l'occasion du vote de la loi de ratification. Ces mesures deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale dans le dit délai. Il faut alors remarquer quand même que la seconde chambre participe à la procédure de ratification, la chambre des députés a un droit de priorité sur le projet de ratification.

Au Burundi, selon l'article 97 de la Constitution, lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le président de la République peut proclamer par décret-loi⁸²¹ l'état d'exception et prendre toutes les mesures exigées par ces circonstances, après consultation du Gouvernement, du bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, du Conseil national de la sécurité et de la Cour constitutionnelle. Il informe la nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. La seconde chambre est donc impliquée dans la prise de décision de ce pouvoir exceptionnel.

Enfin, au Gabon, selon l'article 26 de la Constitution de 1991, lorsque les institutions de la République, l'indépendance ou les intérêts supérieurs de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend par ordonnance, pendant les intersessions, dans les moindres délais, les mesures exigées par les circonstances, et après consultation officielle du Premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que de la Cour Constitutionnelle. Il en informe la nation par un message. On remarque, ici également que le chef de l'Etat doit consulter les présidents des chambres avant la prise de décision.

Au total, dans les Etats d'Afrique francophone, la seconde chambre est consultée par le président de la République avant la mise en œuvre du pouvoir exceptionnel dans

⁸²¹ Acte par lequel, sous la III^{ème} et IV^{ème} République en France, le pouvoir exécutif modifiait une loi en vigueur après avoir obtenu du Parlement le vote d'une loi de pleins pouvoirs. Voir, **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *op.cit.*, p. 116.

les pays qui ont opté pour le bicamérisme. On constate cette participation de la seconde chambre également dans le maintien de l'intégrité du territoire.

2. La seconde chambre, garant de l'intégrité du territoire

Dans la plupart des pays ayant opté pour le bicamérisme, la seconde chambre participe au processus de référendum (a) et même aux compétences relevant du droit international (b).

a- L'implication de la seconde chambre dans le processus du référendum

Le référendum est une procédure exceptionnelle par laquelle les citoyens sont appelés à se prononcer directement par un vote sur un projet de loi organique ou ordinaire ou sur un projet de révision de la Constitution en répondant à une question posée par "oui" ou par "non". Instrument de la démocratie directe, le référendum est retenu par les Constitutions des Etats francophones.

Ainsi, en France, trois types de référendum sont retenus par la Constitution de la V^{ème} République.

On a d'abord, le référendum législatif qui est prévu à l'article 11 de la Constitution en son alinéa premier : *« Le président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »*

Ensuite, le référendum constituant prévu à l'article 89 de la Constitution. L'initiative en revient au président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. La révision de la Constitution doit être votée par l'Assemblée nationale et le Sénat en termes identiques. Elle est définitive après avoir été

approuvée par référendum. Le référendum n'est pas obligatoire pour les révisions constitutionnelles.

Et enfin, le référendum décisionnel local de l'article 72-1 de la Constitution. Institué par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, il permet aux collectivités territoriales de soumettre à référendum tout projet de texte (acte ou délibération) relevant de sa compétence.

A l'exception du référendum décisionnel, les autres types de référendum impliquent directement la décision des deux chambres du Parlement.

Au Sénégal, selon l'article 51 alinéa 1 de la Constitution, « *Le président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat et du Conseil constitutionnel, soumettre tout projet de loi constitutionnelle au référendum.* » Ainsi, les deux chambres du Parlement sont consultées avant le référendum.

Au Burundi, on retrouve la même procédure puisque l'article 182 de la Constitution dispose : « *Le président de la République peut, après consultation des vice-présidents de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat, soumettre au référendum tout projet de texte constitutionnel, législatif ou autre, susceptible d'avoir des répercussions profondes sur la vie et l'avenir de la nation ou sur la nature ou le fonctionnement des institutions de la République* ». Il y a alors une implication des chambres du Parlement.

Enfin, au Gabon, selon l'article 18 de la Constitution, « *Le président de la République, sur sa propre initiative, ou sur proposition du Gouvernement, ou sur proposition de l'Assemblée nationale ou du Sénat prise à la majorité absolue peut, pendant la durée des sessions, soumettre au référendum tout projet de loi portant application des principes contenus dans le préambule ou le titre préliminaire de la Constitution et touchant directement ou indirectement au fonctionnement des institutions.* »

En définitive, dans les Etats francophones, il y a une implication de la seconde chambre dans le processus référendaire des pays. La seconde chambre participe également aux compétences étatiques relevant du droit international.

b. L'implication de la seconde chambre dans les compétences relevant du droit international

Le domaine des relations internationales relève normalement de la compétence du pouvoir exécutif. L'initiative en matière de la politique étrangère doit lui revenir en principe. Mais l'exécutif ne peut pas agir tout en ignorant les représentants du peuple qui sont également intéressés par la politique étrangère du pays. Ils ont alors droit d'être informé et de participer au débat en matière de relation internationale. Ainsi, on remarque une implication du Parlement dans les conclusions des traités et également pour l'utilisation de la force armée.

Ainsi, les Constitutions prévoient l'implication du Parlement à l'expression du consentement de l'Etat à s'engager par un traité. Le principe de la participation du Parlement à la conclusion des traités internationaux est intimement lié à la tradition démocratique qui implique que les représentants de la nation soient associés à toutes les grandes décisions de la politique étrangère.

En France, les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés⁸²².

Au Sénégal, les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés par le Parlement⁸²³.

On retrouve les mêmes dispositions au Gabon ou l'article 113 de la Constitution, « *Le président de la République négocie les traités et les accords internationaux et les ratifie après le vote d'une loi d'autorisation (...). Le président de la République et les*

⁸²² Art. 53 al. 1 et 2 de la Constitution.

⁸²³ Art. 95 de la Constitution.

présidents des chambres du Parlement sont informés de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. » Et l'article 114 d'ajouter : « *Les traités de paix, les traités de commerce, les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes ne peuvent être approuvés et ratifiés qu'en vertu d'une loi. Aucun amendement n'est recevable à cette occasion. Les traités ne prennent effet qu'après avoir été régulièrement ratifiés et publiés.* » Ainsi, au Gabon, l'exécutif a besoin d'abord d' « *une loi d'autorisation* » du Parlement avant la conclusion du traité, à défaut de cette loi, le président doit informer le Parlement de la négociation du traité. Et enfin au Burundi, selon l'article 267 de la Constitution de 2005, les traités de paix et les traités de commerce, les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les dispositions de nature législative ainsi que ceux qui sont relatifs à l'état des personnes ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi.

Les traités ne peuvent entrer en vigueur qu'après l'autorisation du Parlement. Mais dans certains pays, cette autorisation est seulement donnée par la deuxième chambre du Parlement. Ainsi, aux Etats Unis, si le président a le pouvoir de conclure les traités, il ne peut le faire qu'à condition de recueillir l'avis favorable du Sénat donné à la majorité des deux tiers des membres présents⁸²⁴.

Il faut tout de même préciser qu'en France, si le Conseil constitutionnel, saisi par le président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre Assemblée ou soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver cet engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.⁸²⁵ On retrouve des dispositions similaires dans les Constitutions du Sénégal⁸²⁶, du Gabon⁸²⁷ et du Burundi⁸²⁸. Ainsi, par cette implication, la seconde chambre participe à la

⁸²⁴ Art. 1, Section 2 de la Constitution de 1787.

⁸²⁵ Art.54 de la constitution de 1958.

⁸²⁶ Art. 97 de la Constitution de 2001.

⁸²⁷ Art.113 de la Constitution de 1991.

⁸²⁸ Art. 273 de la Constitution de 2005.

consolidation de la Constitution. Elle peut également jouer un rôle clé dans l'utilisation de la force armée.

Cette utilisation est souvent prévue par les Constitutions dans les Etats francophones. Ainsi, le Parlement peut en donner l'autorisation au chef de l'Etat lors d'une déclaration de guerre.

En effet, en France, selon l'article 35 de la Constitution, « *La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prorogation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.* » On remarque alors une participation active du Parlement dans le déclenchement de la guerre, mais lorsque les hostilités perdurent, l'exécutif peut donner le dernier mot à la chambre des députés. On retrouve le même processus différemment en Afrique francophone.

Au Burundi, le président est le commandant en chef des corps de défense et de la sécurité. Il déclare la guerre et signe l'armistice après consultation du Gouvernement, des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat et du Conseil National de Sécurité⁸²⁹. Ainsi, il a besoin de l'avis de la seconde chambre du Parlement.

Par contre, au Gabon, la déclaration de guerre par le président de la République est autorisée par le Parlement⁸³⁰. Il y a une implication effective de la seconde chambre. Ce qu'on ne remarque pas au Sénégal où, la déclaration de guerre est du domaine de la chambre des députés⁸³¹.

L'exécutif dispose de toute façon de larges prérogatives quant à l'utilisation de la force armée dans la conduite à tenir en période de guerre. L'initiative de demander au Parlement de se prononcer sur une déclaration de guerre n'appartient qu'à l'exécutif. Et comme le dit si bien le professeur Ridha Ben Hammed « *Le Parlement intervient aujourd'hui, soit pour donner une autorisation préalable, soit pour légitimer*

⁸²⁹ Art. 92 de la Constitution de 2005.

⁸³⁰ Art. 49 de la Constitution de 1991.

⁸³¹ Art. 70 de la Constitution de 2001.

a posteriori l'action de l'exécutif.⁸³² » Ainsi, la seconde chambre peut même devenir une Assemblée consultative du pouvoir exécutif.

B. LA SECONDE CHAMBRE, ASSEMBLEE CONSULTATIVE DE L'EXECUTIF

On remarque dans les Etats francophones un accord de la seconde chambre dans la désignation de certains responsables de la République (1) et même une implication de la seconde chambre dans le contrôle de la politique du chef de l'Etat (2).

1. La participation à la désignation des responsables de l'Etat

Certaines secondes chambres jouent un rôle important dans la désignation des hauts responsables.

En France, la nomination aux emplois supérieurs⁸³³ de l'Etat relève de la compétence du président de la République. Ainsi, l'article 13 de la Constitution confère au président de la République, le soin de nommer aux emplois civils et militaires de l'Etat. Il énumère les hauts fonctionnaires qui sont nommés en Conseil des ministres et prévoit que cette liste peut être complétée par une loi organique. La nomination à des emplois ou fonctions, autres que ceux énumérés au troisième alinéa de l'article 13 et qu'on retrouve au cinquième alinéa dont la liste sera établie par une loi organique⁸³⁴ en raison de leur importance pour « *la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* », est subordonnée à l'avis public des commissions permanentes compétentes des chambres du Parlement. Un

⁸³² Ben Hammed (R.), *op.cit.*, p. 148.

⁸³³ Les emplois supérieurs sont des emplois occupés, par des personnes pour lesquelles la nomination est laissée à la discrétion du Gouvernement. Cela est justifié par la nature et l'importance de ces emplois. Leur dévolution et les règles les concernant échappent ainsi au statut général. Ainsi, les emplois concernés sont : les directeurs des ministères, les ambassadeurs, les recteurs, les préfets, la jurisprudence a admis que cette liste n'était pas limitative et qu'il existait d'autres emplois supérieurs, reconnaissables à la fois à l'importance de leur position dans l'administration d'Etat, et au fait qu'ils sont placés sous la dépendance directe du Gouvernement. La nomination peut concerner des non-fonctionnaires : elle n'entraîne pas alors leur titularisation. Enfin, les personnes occupant un emploi supérieur sont tenues à un strict loyalisme envers le Gouvernement. Voir, **Auby (J.-M.) et autres**, *Droit de la fonction publique : Etat-Collectivités locales-hôpitaux*, Paris, Dalloz, pp. 56, 57, 113 et 114.

⁸³⁴ Pour plus de précision, consulter la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, sur www.google.fr.

avis négatif à la majorité des 3/5^{ème} des suffrages exprimés fera obstacle à la nomination. En effet, on remarque une implication active de la seconde chambre par l'intermédiaire des commissions, il n'y a pas de dernier mot de l'Assemblée nationale. Si, dès lors que le président dispose du soutien d'une majorité parlementaire, il est peu probable qu'il rencontre de difficultés ; à moins de circonstances exceptionnelles, il se verra contraint de tenir néanmoins compte de l'avis de sa majorité. En cela, il s'agit d'une limitation sérieuse de son pouvoir de nomination.

Au Burundi, le président de la République nomme aux emplois supérieurs, civils et militaires. Les nominations aux hautes fonctions civiles et militaires⁸³⁵ telles que, les chefs des Corps de défense et de sécurité, les gouverneurs de provinces et les administrateurs communaux, l'Ombudsman, les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, les membres de la Cour Suprême, les membres de la Cour constitutionnelle, le procureur Général de la République et les Magistrats du parquet général de la République, le président de la Cour d'Appel et le président de la Cour administrative, le procureur général près la Cour d'Appel, le président des tribunaux de Grande Instance, du Tribunal de Commerce et du Tribunal du Travail, les procureurs de la République, les membres de la commission électorale nationale indépendante ne deviennent effectives que si elles sont approuvées par le Sénat. Ainsi, la seconde chambre joue un grand rôle dans les nominations du président de la République.

Par contre au Sénégal et au Gabon, le président de la République est « *le seul chef à bord* », ses nominations aux emplois civils et militaires ne sont ni contrôlées par la seconde chambre ni par la chambres des députés.⁸³⁶

Le « *quitus* » de la seconde chambre pour les nominations présidentielles se rencontre aux Etats Unis également. L'article II, section 2, de la Constitution de 1787 accorde au président le pouvoir de nommer les fonctionnaires et le Sénat doit donner son avis et consentement sur chaque nomination. S'il contrôle avec soin les nominations des membres du cabinet et des juges à la Cour suprême, il peut se montrer plus libéral dans les autres cas.

⁸³⁵ Art. 171. 10 de la Constitution de 2005.

⁸³⁶ Voir Art 44 et 45 de la Constitution sénégalaise et art 20 de la Constitution gabonaise.

En somme, le Parlement ou des fois la seconde chambre donne dans certains pays qui ont adopté le bicamérisme son accord pour les nominations aux emplois supérieurs, civils et militaires des pays concernés. Si le Parlement et si précisément la deuxième chambre contrôle ces nominations, les révocations de ces hauts responsables ne sont plus contrôlées ni par le Parlement ni par la seconde chambre, elles sont « *ad nutum*⁸³⁷. » L'autorité compétente peut y mettre fin à tout instant, même en l'absence d'un motif disciplinaire.⁸³⁸

Dans certains Etats francophones, la seconde chambre peut contrôler la responsabilité du chef de l'Etat.

2. Le contrôle sans mise en œuvre de la responsabilité du président : le droit de message

En droit français, le droit de message du président de la République est un moyen de communication traditionnel avec les chambres. Selon la tradition, le chef de l'Etat ne peut se rendre dans l'hémicycle. Les messages sont donc lus par les présidents des Assemblées, comme le précise si bien l'article 18 alinéa premier de la Constitution de 1958 « *Le président de la République communique avec les deux Assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.* » Ils ne donnaient lieu à aucun débat en raison de l'irresponsabilité politique du président. Cette procédure désuète n'était utilisée que dans des circonstances protocolaires (après élection d'un président ou de l'Assemblée) ou exceptionnelles (guerre du Golfe). Avec la révision constitutionnelle de 2008 le président peut s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès « *Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors de sa présence, à un*

⁸³⁷ « *Ad nutum* » est une expression latine ou dérivée du latin qui caractérise le fait que celui qui a confié un mandat à une autre personne, est en droit de retirer les pouvoirs qu'il lui a confiés sans avoir à justifier des motifs de ce retrait, ni observer un préavis, même s'il a été convenu à durée indéterminée et sans que, sauf application des règles de l'abus de droit, il puisse être contraint de lui verser un dédommagement.

⁸³⁸ Comme on l'a déjà dit, la nomination à un emploi supérieur est essentiellement révocable, qu'elle concerne des fonctionnaires ou des non-fonctionnaires. Cependant, si cette mesure est prise en considération de la personne, l'intéressé doit obtenir la communication de son dossier de manière à pouvoir présenter ses observations. Si l'administration fonde sa décision sur un grief énoncé contre l'agent, elle doit établir la réalité de la faute. Voir, **Auby (J.-M.) et autres, Droit de la fonction publique : Etat-Collectivités locales-hôpitaux, op.cit.**, p. 57.

*débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.*⁸³⁹ » Il ne peut participer au débat qui fait suite à sa déclaration, débat qui ne peut être conclu par un vote en raison de l'irresponsabilité du président devant le Parlement.

Ainsi, « *ce droit de message à la française* » est différent de ce qui se passe aux Etats Unis où selon l'article II, section 3 de la Constitution de 1787, le président a le droit d'informer le Congrès de l'état de l'Union et de lui recommander les mesures nécessaires. Ainsi, ce droit de message a évolué dans le sens d'un véritable droit d'initiative législative.

On retrouve le droit de message au Burundi, où « *le président de la République communique avec le Parlement réuni en Congrès par voie de message.*⁸⁴⁰ » Il prononce le message sur l'Etat de la Nation au cours du mois de février de chaque année, et le message ne donne lieu à aucun débat. Pour les autres messages, il peut déléguer un vice-président. Ces messages donnent lieu à un débat mais qui n'engage pas la responsabilité du président de la République.

Au Sénégal également, le président peut communiquer avec l'Assemblée nationale et le Sénat par des messages qu'il prononce ou qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat⁸⁴¹.

Et enfin au Gabon, le président de la République communique avec chaque chambre du Parlement par des messages qu'il fait lire par le président de chacune d'elles. A sa demande, il peut être entendu par l'une ou l'autre des chambres. Hors session, chacune des chambres est convoquée spécialement à cet effet. Ces communications ne donnent lieu à aucun débat⁸⁴².

La seconde assiste d'une manière générale au contrôle de la politique du président de la République sans la mise en œuvre de la responsabilité politique de ce dernier.

⁸³⁹ Art. 18 al. 2 de la Constitution de 1958.

⁸⁴⁰ Art. 183 al. 1 de la Constitution de 2005.

⁸⁴¹ Art. 79 de la Constitution de 2001.

⁸⁴² Art. 24 de la Constitution de 1991.

CONCLUSION DU TITRE I

Malgré les différentes critiques sur l'existence de la seconde chambre, elle contribue tant bien que mal à la production d'une législation de qualité grâce à un double examen des textes de loi. Ainsi, la seconde chambre concurrence d'une manière ou d'une autre la chambre des députés en matière du pouvoir d'initiative législative. Mais, ce qui est paradoxal est que cette concurrence a des limites dans les domaines de priorité de la seconde chambre et aussi en matière financière dans les Etats francophones. Egalement, le pouvoir de décision de la seconde chambre en matière législative est limité lorsqu'elle veut pratiquer une politique d'obstruction. Et le plus souvent, la première chambre bénéficie de certains privilèges au niveau de la production législative. En outre, à part l'amélioration de la législation, la seconde chambre du Parlement exerce des pouvoirs de contrôle tant politique que juridictionnel. Enfin, la seconde chambre n'est pas oubliée dans la consolidation de la Constitution et participe même des fois à la fonction exécutive de l'Etat.

TITRE II.

UNE UTILITE TEMPEREE

Il faut reconnaître que la seconde joue un véritable rôle en tant qu'une véritable Assemblée du pouvoir législatif. Elle est très active au niveau de la confection de la loi, mais son engouement a des limites. Et le plus souvent, malgré qu'il y a une véritable concurrence des deux chambres en matière législative, en cas d'un quelconque blocage dû à une opposition de la haute Assemblée, le pouvoir exécutif et plus précisément le Gouvernement avantage la chambre des députés.

Aussi, la seconde chambre accompagne la première en matière de contrôle politique, de contrôle juridictionnel, en matière constitutionnelle et même participe à la fonction exécutive de l'Etat. Ainsi, elle a les mêmes pouvoirs ou des fois des pouvoirs diminués par rapport à la chambre des députés.

Au total, les pouvoirs conférés à la seconde chambre en tant qu'Assemblée du pouvoir législatif dans un Etat unitaire ne sont pas fixes. Le plus souvent, la chambre des députés a une ascendance sur elle. Cette ascendance est due au déficit de légitimité dont bénéficie la haute Assemblée. On peut affirmer que la seconde chambre est une Assemblée malmenée au niveau du pouvoir législatif (**Chapitre 1**), c'est pour cela qu'on pourrait penser qu'elle est superfétatoire surtout dans des environnements peu rompus au parlementarisme (**Chapitre 2**).

CHAPITRE I.

UNE ASSEMBLEE MALMENE

Le système bicaméral offre plus de garanties en termes de la qualité de la législation. Ainsi, la double lecture d'un texte de loi par deux Assemblées distinctes, composées d'élus aux profils différents, assure la meilleure protection du citoyen contre les improvisations législatives de circonstances.⁸⁴³ Elle implique également, des délais propices à la réflexion ouvrant des possibilités de négociation au Gouvernement aussi bien qu'aux leaders parlementaires⁸⁴⁴. Mais comme on peut le constater, la seconde chambre retarde la procédure législative et même retarde le plus souvent les réformes heureuses. Ce qui a poussé Jean Grangé à affirmer que : « *La patience est une vertu nécessaire à la seconde chambre. (...) Le temps, ce n'est pas seulement un délai de réflexion et de maturation susceptible de profiter à l'Assemblée qui possède la continuité, c'est également une arme redoutable aux mains de la seconde chambre, sans doute son arme la plus efficace.* »⁸⁴⁵

En outre, la seconde chambre possède d'autres pouvoirs dans d'autres domaines que ceux de la production législative. Ainsi, elle peut avoir les mêmes pouvoirs que la chambre des députés ou elle peut avoir des pouvoirs diminués.

La seconde chambre a généralement dans les Etats francophones un pouvoir altéré. Ainsi, son existence conduit à une lourdeur dans la procédure législative (Section 1) et on remarque que les pouvoirs qui lui sont conférés sont le plus souvent fluides (Section 2).

SECTION II. UNE LOURDEUR DANS LA PROCEDURE LEGISLATIVE

L'implication de la seconde chambre du Parlement dans la production législative entraîne un ralentissement de la procédure législative (§1) et avec l'existence de la chambre haute, on a remarqué une perpétuelle modification des textes de lois (§2).

⁸⁴³ **De Decker (A.)**, *op.cit.*, p. 6.

⁸⁴⁴ **Abolo (J. O.)**, « Le bicaméralisme congolais », *Annales de l'Université Marien Ngouabi*, 2007, Sciences Juridiques et Politiques, p. 88.

⁸⁴⁵ **Grangé (J.)**, « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, n° 4-5, 1984, pp. 980 et 981.

§ 1. Un ralentissement de la procédure législative

On a remarqué que la seconde chambre du Parlement effectue le même travail que la chambre des députés dans la production législative, ce double examen des textes de lois par les chambres est-elle utile ? (A), de plus, c'est le manque de spécialisation des chambres qui entraîne ce double examen (B).

A. LA QUESTION DU DOUBLE EXAMEN DES TEXTES DE LOI PAR LES DEUX CHAMBRES

Que ce soit en France ou dans les Etats d'Afrique francophone ayant adopté pour le bicamérisme, les textes de loi doivent être votés en des termes identiques par les deux Assemblées ce qui conduit à une entente nécessaire et permanente entre les chambres du Parlement.

Ainsi, en France, il y a la navette qui permet de faire un « *va-et-vient* » nécessaire entre les chambres pour l'adoption des textes, afin de rechercher un compromis des deux Assemblées puisque la Constitution n'interdit pas la prolongation indéfinie de celle-ci entre les deux Assemblées. Et le président du Sénat Christian Poncelet avait raison en déclarant : « (...) *la navette parlementaire assure un grand respect du principe du contradictoire, laisse le temps de la maturation et permet à un nombre accru d'avis de s'exprimer.*⁸⁴⁶ » Ainsi, le travail législatif paraît d'autant plus efficace que chaque texte est pesé, que toutes les objections se sont exprimées et que l'on accepte de sacrifier la rapidité de l'élaboration à la qualité de la réflexion et de prise en compte des divers points de vue⁸⁴⁷. La seconde chambre qui dispose de plus de temps que la première, peut s'intéresser à des questions trop souvent négligées face à l'urgence de l'action⁸⁴⁸. Elle évite ainsi la prise de décisions hâtives, bâclées et

⁸⁴⁶ Déclaration de M. Christian Poncelet, président du Sénat, sur le bicamérisme, les compétences, la représentativité et la spécificité du Sénat, Nancy, le 5 mai 2001, sur <http://discours-publics.vie-publique.fr>.

⁸⁴⁷ **Cabanis (A.) et Martin (M. L.)**, « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », *op.cit.*, p. 23.

⁸⁴⁸ **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe, "complexité parlementaire ou nécessité démocratique" », *op.cit.*, p. 12.

impulsives⁸⁴⁹. Et Boissy d'Anglas prenant la défense du bicamérisme devant la Convention, en 1795, s'exprimait ainsi : « *Il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins et celui d'avoir une mauvaise loi de plus*⁸⁵⁰ ».

De toute façon, en cas de discordance entre les deux Assemblées, il faut la constitution d'une commission mixte paritaire pour trouver un accord et même un consensus entre les chambres. Ainsi, la commission a pour but de mener une réflexion politique complète, et de trouver une possibilité de conciliation favorable à la qualité du travail législatif⁸⁵¹ c'est pour cela que la commission est formée d'un groupe restreint afin d'éviter des discussions stériles. La vertu de la commission est, précisément, de pouvoir faire se rencontrer, dans une enceinte réduite, quelques députés et quelques sénateurs dont la mission est d'accepter les concessions les mieux aptes à recueillir l'approbation des deux Assemblées. Mais en retour, la commission doit informer les membres de chaque Assemblée respective de l'évolution des discussions. Le temps consacré au dialogue, c'est « *le temps de la réflexion* » selon la formule de Georges Clémenceau.⁸⁵² Effectivement, le mode d'action du Sénat est constamment en relation avec le temps. C'est en utilisant judicieusement le temps dont il dispose, en acceptant ou en refusant de l'abréger, que la seconde chambre peut obtenir des concessions de ses partenaires. En cas d'absence de compromis⁸⁵³, la chambre des députés a le « *dernier mot* »⁸⁵⁴, ce qui évidemment place la deuxième chambre dans une situation d'infériorité. Ainsi, dans l'esprit des constituants, ce vote en dernier ressort devait rester l'exception⁸⁵⁵ ou même un cas de « *force majeure* ». Mais, « *le dernier mot* » peut également constituer une redoutable arme de dissuasion à l'égard des sénateurs. Ainsi, le Gouvernement peut l'utiliser à des fins tactiques afin de

⁸⁴⁹ **Duverger (M.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p. 166.

⁸⁵⁰ Cité par **Esmein (A.)**, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^{ème} éd., Paris, 1927, LGDJ, Tome 1, p. 149.

⁸⁵¹ **Cluzel (J.)**, *L'indispensable Sénat*, op.cit., pp. 81 et 82.

⁸⁵² Cité par **Bernard Enjouvin**, *Cours du droit constitutionnel I*, Année universitaire 2007-08, Université de la Réunion, sur www.google.fr.

⁸⁵³ Après une dernière lecture de chaque Assemblée en France.

⁸⁵⁴ Au Burundi, le dernier mot revient au Sénat.

⁸⁵⁵ **Cluzel (J.)**, *L'indispensable Sénat*, op.cit., pp. 83 et 84.

permettre à la seconde chambre de se ranger sur la position de la chambre des députés pour le vote d'un texte de loi.

Normalement, le pouvoir législatif d'une Assemblée parlementaire s'analyse à travers la trilogie suivante : le droit d'initiative, le droit d'amendement et la capacité de décision lors de l'examen des textes. Or, s'agissant de la seconde chambre dans les Etats francophones, force est de constater, d'un point de vue général, qu'elle n'est pas dotée de moyens d'action suffisants pour rivaliser avec l'Assemblée nationale. On a remarqué que les désaccords au sein de ces commissions sont souvent vite entérinés⁸⁵⁶ et comme le remarque le président Christian Poncelet « (...) *force est de constater que la pratique en a décidé autrement : l'exception (c'est-à-dire la procédure abrégée de vote, la constitution de commission mixte paritaire et le dernier mot) est devenue plus fréquente, en raison de l'empressement des Gouvernements, toutes tendances politiques confondues, à faire adopter leurs textes et à vouloir rattraper au Parlement le retard des bureaux* »⁸⁵⁷. Si les Gouvernements sont toujours pressés, quel est alors l'intérêt encore d'une vérification minutieuse des textes au niveau des deux Assemblées. Dès fois, tout dépend des majorités au sein des deux Assemblées.

Si, le Gouvernement en place a la « *même coloration* » au niveau des deux Assemblées, il peut y avoir un compromis rapide et on n'a plus besoin de discussion supplémentaire pour arriver jusqu'au dernier mot. C'est ce qu'on avait constaté en France au début de la présidence de Nicolas Sarkozy jusqu'aux dernières élections sénatoriales de 2011 où le parti présidentiel a la majorité au niveau des deux chambres du Parlement et c'est ce qu'on a dans les Etats d'Afrique noire francophone comme le Burundi, le Gabon et le Sénégal.

Si par contre, le parti présidentiel n'a que la majorité à la Chambre des députés, il peut y avoir obstruction et même un blocage au niveau de la seconde chambre et le

⁸⁵⁶ Idem.

⁸⁵⁷ Déclaration de M. Christian Poncelet, président du Sénat, sur le bicamérisme, les compétences, la représentativité et la spécificité du Sénat, Nancy, le 5 mai 2001, sur <http://discours-publics.vie-publique.fr>.

Gouvernement sera obligé le plus souvent de donner l'avantage à la première chambre⁸⁵⁸, c'est le schéma actuel de la France.

Un autre cas de figure peut arriver également quand le parti présidentiel n'a de majorité qu'à la seconde chambre, le Gouvernement ne peut compter que sur la chambre des députés et sera obligé de conjuguer ses efforts qu'avec une seule chambre⁸⁵⁹.

Au total, toute cette négociation et recherche de consensus à chaque fois fait retarder considérablement la procédure d'adoption des textes de loi.

Il faut rappeler qu'en France, il y a une pratique qui fait qu'on vide des fois l'article 45⁸⁶⁰ de la Constitution de 1958 de sa substance. C'est le détournement de l'article 45 au détriment de la poursuite de dialogue entre les deux chambres, ainsi le Gouvernement porte une large part de responsabilité en faisant prévaloir la fonction de coercition sur la fonction de conciliation.⁸⁶¹ Trop souvent, en effet, tel projet de loi, à peine adopté par le Conseil des ministres ou par l'Assemblée nationale à un vote en première lecture, est présenté d'une telle façon à l'opinion publique par les médias comme étant déjà définitif. Le Gouvernement voyant la réaction au niveau de

⁸⁵⁸ Lorsque le général De Gaulle était président de la République française, les sénateurs n'ont été favorables ni à sa politique ni à celle de son Gouvernement.

⁸⁵⁹ On peut donner l'exemple de la France en période de cohabitation.

⁸⁶⁰ L'art. 45 de la Constitution française de 1958 dispose : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. (...)*

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux Assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque Assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager

La procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux Assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

⁸⁶¹ **Pierre (M. D.)**, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 1981, p. 23 et sv.

l'opinion publique, passe par tous les moyens pour l'adoption finale du projet. A contrario, le Gouvernement dispose de la possibilité de ralentir considérablement la procédure d'adoption d'un texte qui lui déplaît, laissant les deux Assemblées tenter de s'accorder sans le moyen de conciliation que constitue la commission mixte paritaire. Le décor est un peu différent dans les Etats d'Afrique francophone.

Au Gabon, selon le texte constitutionnel en son article 58a, la loi doit être votée en termes identiques par les deux chambres. En cas de désaccord, il faut seulement une seule lecture au niveau de chaque chambre et si cela persiste le Premier ministre provoque la réunion de commission mixte paritaire. On peut dire qu'il n'y a même pas eu de navette avant la constitution de la commission mixte paritaire. Et si le désaccord persiste l'Assemblée nationale a le « *dernier mot* ». On constate que le Sénat est marginalisé au niveau de la procédure d'adoption des textes et on se demande pourquoi il faut encore un double examen. On remarque la même procédure mais plus accentuée au Sénégal.

Au Sénégal, selon la Constitution⁸⁶², si l'Assemblée nationale transmet un texte au Sénat qui l'adopte en terme identique, la loi est transmise au président de la République, mais, en cas de désaccord entre les deux chambres, l'Assemblée nationale statue définitivement. Il n'y a ni navette, ni la création d'une commission mixte paritaire pour chercher un consensus. Si le Sénat est vite effacé dans la procédure législative, quel est alors l'intérêt du double examen des textes de loi voire le rôle de la seconde chambre dans le processus d'élaboration de ces textes.

Par contre au Burundi, lorsque par suite d'un désaccord entre les deux chambres, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté, il y a la formation d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte de compromis. Mais si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, ou si le texte de compromis n'a pu être adopté dans les deux chambres, le président peut soit déclarer le projet ou la proposition de loi caduc, soit donner le dernier mot au Sénat.⁸⁶³ Ce pouvoir accordé au président de la République pour juger de la caducité

⁸⁶² Art. 71 de la Constitution de 2001.

⁸⁶³ Art. 175 de la Constitution de 2005.

d'un texte de loi est comparable au droit de veto présidentiel⁸⁶⁴ des Etats Unis et dépasse même celui des américains puisqu'aux Etats Unis les parlementaires ont la possibilité de la levée du veto à la majorité des deux-tiers dans chaque chambre, ce qu'on ne retrouve pas au Burundi. Le président burundais peut également accorder le « *dernier mot* » au Sénat ce qui est très rare dans les Etats francophones ayant opté pour le bicamérisme. Le « *dernier mot* » accordé à la seconde chambre pose problème parce que c'est une chambre qui n'est pas issue du suffrage direct du peuple entraînant ainsi son déficit de légitimité.

Tel que présenté, le double examen des textes peut entraîner une obstruction de la part de la seconde chambre dans la procédure législative⁸⁶⁵. Le Sénat peut ainsi s'opposer au Gouvernement en multipliant le recours aux motions de procédure qui permettent d'interrompre la discussion et d'entraîner soit le rejet du texte⁸⁶⁶ soit la suspension des débats.⁸⁶⁷ En multipliant le recours à ces motions de procédure, l'objectif des sénateurs n'est pas d'améliorer la qualité de la loi mais plutôt de retarder le processus législatif. En effet, ces motions sont généralement déposées par l'opposition. N'étant pas majoritaire, elles ne sont pas adoptées. L'obstruction au Gouvernement est obtenue par les retards consécutifs aux délais nécessaires à l'organisation des débats et du vote⁸⁶⁸.

D'une manière générale, la seconde chambre est souvent marginalisée dans la procédure d'adoption des textes de loi dans les Etats francophones qui pratiquent le bicamérisme et cette asphyxie de la chambre pose le problème de son véritable rôle dans la production législative et ouvre le débat de sa suppression. Ce qu'il faut

⁸⁶⁴ Prérogative accordée au président américain de s'opposer à toute proposition de loi votée par le Congrès et que ce dernier ne peut surmonter qu'en votant à nouveau la loi à la majorité des deux-tiers dans chacune des deux chambres, **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *op.cit.*, pp. 358-359.

⁸⁶⁵ L'obstruction est l'ensemble de pratiques et comportements dont l'objet est de faire obstacle à la progression de la délibération vers son terme qui est la décision majoritaire. Les spécialistes de l'obstruction sont habituellement (et presque nécessairement) de fins procéduriers, experts dans le dépôt de motions de procédure ou d'amendement répétitifs, les demandes de vérifications de quorum ou de vote public, les rappels au règlement ou l'utilisation systématique du temps de parole. Voir, **De Villiers (M.) et Le Divillec (A.)**, *op.cit.*, p. 250.

⁸⁶⁶ Exception d'irrecevabilité, question préalable.

⁸⁶⁷ Motion préjudicielle, motion de renvoi en commission.

⁸⁶⁸ **Boyer (V.)**, *op.cit.*, pp. 54 et 55.

quand même retenir est que le double examen des textes de loi au niveau des chambres est lié à un manque de spécialisation de ces dernières.

B. UN MANQUE DE SPECIALISATION DES CHAMBRES

Si on regarde bien la procédure d'élaboration de la loi au niveau des Etats étudiés, il y a un manque de professionnalisme au niveau des chambres du Parlement. Ceci est dû à l'organisation même du travail législatif où on retrouve les mêmes commissions parlementaires qui ne font que reprendre ce qui a été déjà discuté dans l'une des chambres données du Parlement et qui va encore revenir en plénière. C'est ce qui retarde d'une manière ou d'une autre le vote des lois. Que se soit en France ou dans les Etats d'Afrique francophone ayant adopté le bicamérisme, on peut réorganiser d'une autre manière le travail à la seconde chambre du Parlement pour éviter des discussions stériles qui peuvent amener à un blocage entre les deux chambres et un déblocage par le Gouvernement par l'utilisation du « *dernier mot* ».

Il y a d'abord un schéma qu'il ne faut pas envisager. Si on accorde les mêmes prérogatives aux deux chambres du Parlement tout au long du processus législatif en accordant un droit de veto à la seconde chambre, il y aura tout d'abord un déséquilibre entre les deux chambres et la critique liée à l'éternel problème de légitimité de la seconde chambre du Parlement. Et même si on met en veilleuse le déficit de légitimité de la chambre haute et qu'on accorde les mêmes prérogatives législatives aux deux chambres du Parlement, il y aura un bicamérisme tout à fait égalitaire sur toute la ligne, un double emploi au niveau du pouvoir législatif et une chambre sera inutile ou même superfétatoire et en cas de blocage il n'y aura même pas la possibilité de dénouement de la crise. Et ce blocage aura des incidences négatives sur la procédure législative et par ricochet sur les projets et les propositions de loi. On peut alors trouver d'autres solutions.

En France, la toute puissance donnée au Gouvernement par l'utilisation de l'article 45 de la Constitution française de 1958 a poussé le professeur Xavier Vandendriessche à qualifier le système français de « *monocamérisme majoritaire de*

*fait*⁸⁶⁹ », compte tenu du fait majoritaire et de la coïncidence des majorités présidentielles et parlementaires, lorsqu'il y a un petit blocage lors du vote des lois, on confie automatiquement l'avantage à l'Assemblée nationale. Ainsi, si on veut éviter certaines critiques, on peut suivre l'exemple de certains pays nordiques qui ont opté pour le monocamérisme qui est amélioré par rapport au système monocaméral traditionnel. Dans ce cas, on quitte le système bicaméral pour adopter simplement le système monocaméral. Pour éviter les répétitions des initiatives au niveau des chambres, les mêmes discussions et interventions au niveau de chaque chambre, les amendements similaires au niveau de chaque chambre, on peut mettre en place une double ou même triple lecture des textes. Ainsi, on évitera la navette, la discussion reste au niveau d'une seule chambre et on essayera de faire taire les divergences et on trouvera rapidement un texte de compromis. D'ailleurs, l'expérience prouve que lorsqu'une chambre a examiné un objet une première fois, elle ne l'étudie plus, la seconde fois, avec la même fraîcheur d'idée et la même indépendance d'esprit. Elle hésite beaucoup moins à se déjuger elle-même si elle est contrainte à réexaminer sa position après le vote divergent d'une seconde chambre⁸⁷⁰. Ou bien on peut suivre le modèle norvégien, où, les constituants ont essayé de conserver les avantages techniques du bicamérisme en prévoyant la division du Parlement en deux sections, issues d'une même élection. Ainsi les projets subissent un double examen et doivent être adoptés par les deux sections du Parlement⁸⁷¹.

Ensuite, on évitera la pratique du dernier mot puisqu'il n'y a qu'une seule Assemblée et il n'y aura plus un double emploi qui peut déboucher sur une paralysie au niveau de la commission mixte paritaire. Et enfin, on gagnera en temps, les textes de loi ne vont plus passer trop de temps au Parlement et on gagnera également au niveau de l'efficacité des textes de loi votés. Cette procédure de double ou triple lecture sera beaucoup plus bénéfique aux Etats d'Afrique noire francophone qui par l'intermédiaire des Gouvernements mettent des pressions dans le but d'un vote rapide des textes de lois.

⁸⁶⁹ **Vandendriessche (X.)**, *op.cit.*, p. 68.

⁸⁷⁰ **Trivelli (L.)**, *op.cit.*, p. 48.

⁸⁷¹ **Burdeau (G)**, *op.cit.*, p. 67.

Il y a également une possibilité qui permet la spécialisation des chambres du Parlement. On remarque aujourd'hui qu'il y a une attribution législative qui confère un droit de priorité à chaque chambre. Ainsi, ce droit de priorité doit accorder des avantages à la chambre prioritaire tout au long du processus législatif. En effet une chambre qui a la priorité dans un domaine précis étudie en première lecture le texte de loi avant la seconde, s'il y a accord entre les deux chambres le texte est voté sans réserve. Mais le désaccord provoque la création d'une commission mixte paritaire qui va chercher à trouver un texte de compromis. Si la discorde persiste entre les deux chambres, le Gouvernement peut donner le dernier mot à la chambre prioritaire et non plus automatiquement à la chambre des députés. Ainsi, le droit de priorité accordé à la chambre aura une valeur. De toute façon, on évitera la marginalisation de la seconde chambre du Parlement liée à son manque de légitimité, et la chambre qui on le sait, pourtant très enthousiaste au début de la procédure devient un acteur oublié à la fin du processus législatif.

Il peut y avoir aussi une autre solution. On peut s'inspirer du système de partage de compétence qu'on retrouve dans le système fédéral. Ainsi, il y aura un partage de compétence entre la chambre des députés et la deuxième chambre. On confiera de toute façon les compétences qui touchent les collectivités locales et les citoyens de l'étranger prioritairement à la seconde chambre du Parlement. Et pour le vote des textes de loi, on peut fixer une série de domaines dans lesquels l'accord des deux Assemblées est obligatoire ou même en prévoyant des majorités qualifiées lorsque la chambre des députés se prononcent en dernier ressort⁸⁷².

Aussi, afin d'éviter la lenteur au niveau de la procédure législative, on peut adopter une procédure parlementaire s'inspirant de l'examen simultané des textes de lois au niveau des deux chambres du Parlement au cours d'une même session parlementaire et ainsi, on gagnera en temps.

Et enfin, les Etats francophones peuvent également s'inspirer du modèle américain. On veut donner l'exemple des « *conference committees* » du Congrès américain. Ce sont des commissions paritaires et provisoires constituées pour quelques jours pour étudier un texte de loi lorsqu'un désaccord surgit entre les deux chambres. Si on

⁸⁷² Vandendriessche (X.), op.cit., p. 69.

n'arrive pas à trouver un accord à leur niveau, le projet doit être purement et simplement abandonné et on évite le blocage du texte de loi.

De façon particulière, les Etats africains peuvent revoir leur législation qui soulèvent des interrogations.

D'abord, au Sénégal, comme on l'avait relevé, la Constitution ne dit pas que la loi est votée en termes identiques par les deux Assemblées et elle ne parle pas de la navette, mais l'article 71 *in fine* de la Constitution dispose : « (...) *En cas de désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, ou si le Sénat ne s'est pas prononcé dans les délais prévus (...), l'Assemblée nationale statue définitivement.* »

On remarque alors qu'on ne veut pas faire participer la seconde chambre à la fonction législative et on ne voit non plus l'intérêt de la seconde chambre dans le processus décisionnel de la loi. Il faut alors que le constituant sénégalais donne au moins une place à la seconde chambre pour l'élaboration de la loi ou carrément revenir au monocamérisme comme l'avais prévu la Constitution en 2001 avant les multiples révisions.

Ensuite au Gabon, les Assemblées n'ont droit qu'à une seule lecture pour trouver un accord, sinon le Gouvernement va proposer la constitution d'une commission mixte paritaire, on peut se demander si une seule lecture au niveau de chaque Assemblée n'est pas insuffisante avant l'intervention du Gouvernement. On ne peut en ce moment plus parler du « *temps de réflexion* ». Quand bien même on veut aller vite en besogne pour le vote des lois mais le délai imparti est très insuffisant.

Et enfin au Burundi, si on se réfère à l'article 175 de la Constitution de 2005, on remarque que le texte de loi peut être adopté après une première lecture par chaque Assemblée, mais si la seconde chambre fait un amendement après l'adoption de l'Assemblée nationale, le texte peut être adopté après deux lectures de chaque Assemblée. Ce processus est très avantageux pour les deux chambres. C'est pour cela que s'il y a un désaccord après la deuxième lecture, on peut constituer une commission mixte paritaire. La navette prévue est bien réglementée, le délai imparti est acceptable et là où il y a un peu de difficulté, « *le dernier mot* » revient au Sénat. En définitive, dans les différents Etats étudiés, si on ne peut revoir les pouvoirs de la seconde chambre dans le processus législatif, le bicamérisme sera inutile. De toute

manière le bicamérisme au niveau de l'Etat unitaire conduit à une perpétuelle modification des textes de loi dans la production législative.

§ 2. Une possibilité perpétuelle de modification des textes

La possibilité accordée aux différents acteurs politiques par le dépôt des amendements peuvent avoir une incidence sur la procédure législative (A), sans toutefois oublier l'incidence soulevée par la diversification des sources d'inspiration législatives (B).

A. LE PROBLEME SOULEVE PAR LES AMENDEMENTS

Toutes les Constitutions reconnaissent les droits d'amendement à la seconde chambre du Parlement. Un droit qu'il détient avec la chambre des députés et le Gouvernement. Le droit d'amendement est un droit polémique car, alors qu'il est vu pour certains comme un outil au service du débat démocratique, il est vu pour d'autres comme une arme ultime de la minorité parlementaire. On peut sans nul doute affirmer que le droit d'amendement permet effectivement d'avoir des débats contradictoires au sein des Assemblées législatives et peut également être utilisé comme une arme stratégique.

En France, le problème essentiel posé par le droit d'amendement est celui de leur dépôt massif qui constitue un instrument efficace d'obstruction parlementaire. Cette procédure n'est pas loin du système américain du « *filibstering*⁸⁷³ » qui est un moyen de faire retarder de toute manière le vote des lois. En fait, dans la mesure où le nombre d'amendement que l'on peut déposer est illimité, et que la procédure d'examen des amendements est longue, les parlementaires s'en servent pour ralentir, et faire obstruction à un projet ou proposition de loi avec lequel ils ne sont pas d'accord. Et il faut le souligner que c'est une procédure qui existe au niveau des deux chambres du Parlement.

⁸⁷³ C'est une obstruction de type parlementaire. C'est le droit d'un individu pour prolonger un débat, permettant à un seul membre du Parlement de retarder ou d'empêcher complètement le vote d'un projet ou d'une proposition de loi.

Pour rappel, on sait que le droit d'amendement est limité par les articles 40 et 41 de la Constitution⁸⁷⁴. Mais cette limite n'est pas suffisante ; depuis 1994, le Conseil constitutionnel, lorsqu'il constate que la volonté d'obstruction est manifeste, rejette en bloc tous les griefs présentés contre la procédure législative qui aboutit à l'adoption du texte déféré⁸⁷⁵, ce qui donne au Bureau une très grande liberté dans l'application du règlement intérieur de l'Assemblée.

En vertu de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution qui dispose : « *Si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement* », ce dernier peut également demander le vote bloqué. Cette procédure permet au Gouvernement d'exiger de l'Assemblée saisie qu'elle se prononce en un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements acceptés par lui. Lorsque le vote bloqué est demandé, la discussion se poursuit normalement, le vote définitif n'intervient qu'après l'examen du dernier article du texte en discussion. Cette procédure permet au Gouvernement de forcer la main à sa majorité lorsque celle-ci serait tentée de rejeter un article qu'il soutient ou d'accepter contre sa volonté des amendements de l'opposition⁸⁷⁶.

L'opposition a l'habitude de déposer des amendements. Dès fois c'est stratégique, c'est juste une procédure pour pousser le Premier ministre « *au bout du tunnel* » et l'inciter à recourir à la procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution⁸⁷⁷.

De toute façon, le président du Sénat Christian Poncelet avait déjà « *tiré la sonnette d'alarme* » en déclarant « *qui trop amende, mal amende*⁸⁷⁸ ». Egalement pour

⁸⁷⁴ Les limites concernent, la diminution des ressources publiques, l'aggravation des charges publiques, l'opposition du Gouvernement ou du président de l'une des Assemblées.

⁸⁷⁵ **Schoettl (J. E.)**, Commentaire de la décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006, *Privatisation de GDF*, LPA 7 décembre 2006. En l'espèce, l'opposition avait déposé 137 400 amendements, chiffre record dans l'histoire constitutionnelle française. Mais un accord entre le Bureau et les groupes concernés avait abouti à leur examen en bloc.

⁸⁷⁶ **Chantebout (B.)**, *op.cit.*, pp. 557 et 558.

⁸⁷⁷ Art. 49 al. 3 de la Constitution française de 1958 : « *Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.* »

⁸⁷⁸ **Poncelet (C.)**, Sénat, discours de fin de session, 7 juillet 2003. Sur, www.google.fr.

Raymond Poincaré, « *les auteurs d'amendements tardifs, qui chargent (les projets de loi) à la dernière heure d'additions parasites (...) qui les dénaturent et les obscurcissent*⁸⁷⁹ » portent atteinte à la cohérence et à l'intelligibilité des textes de loi⁸⁸⁰.

Face à ces dérives, le Conseil d'Etat est intervenu pour protéger l'usage du droit d'amendement, par le Gouvernement comme par les parlementaires tout en sanctionnant les abus⁸⁸¹. Ainsi, pour répondre à l'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires, le Conseil constitutionnel a limité le droit d'amendement en deuxième lecture. Il ne peut plus porter que sur les articles encore en discussion du fait des divergences entre les deux Assemblées⁸⁸². Aussi, les règlements peuvent prévoir une procédure simplifiée qui n'est mise en œuvre qu'en l'absence d'opposition du Gouvernement, du président de la commission ou d'un groupe politique. Dans ce cas, seul le texte de la commission est discuté, l'ensemble des travaux se déroulant au sein de celle-ci. Si elles sont utilisées, ces formules pourraient limiter l'obstruction parlementaire provoquée par le dépôt d'un nombre considérable d'amendements examinés en séance. Le débat en séance deviendrait plus clair et la qualité du travail législatif en serait améliorée, la séance plénière des Assemblées se consacrant fondamentalement aux questions essentielles.

En outre, selon l'article 40 de la Constitution française de 1958, « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* » Ainsi, pour le

⁸⁷⁹ Cité par **Camby (J. P.)**, « Le droit d'amendement. Une nouveauté ? », in *La Constitution et les valeurs*, Mélanges **DG Lavroff**, Paris, Ed. Dalloz, 2005, p. 109-127.

⁸⁸⁰ Pour le professeur Pascal Jan, « Si la sagesse des sénateurs les conduit à perfectionner, voire à corriger avec bonheur certains textes transmis par l'Assemblée nationale, leur droit d'amendement est aussi à l'origine d'une complexification des dispositifs législatifs, d'un allongement des textes, d'un ralentissement du processus législatif et, parfois même, d'un obstructionnisme lorsqu'ils se trouvent en situation d'opposition institutionnelle. », Voir **Jan (P.)**, « Le Sénat, une Assemblée controversée », *Cahiers français*, n° 332, p. 61.

⁸⁸¹ Décision n° 370 DC du 30 décembre 1995, Pour le Conseil constitutionnel, « *le bon déroulement du débat démocratique et partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement (...) et que parlementaires comme gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins* », mais que « *cette double exigence implique qu'il ne soit pas fait un usage manifestement abusif de ces droits* ».

⁸⁸² Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006.

Conseil constitutionnel l'irrecevabilité de l'article 40 est absolue obligeant la commission des finances de chaque Assemblée à examiner systématiquement les propositions de loi avant même leur dépôt afin que celles non conformes à cette exigence ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission. Or, si le règlement intérieur de l'Assemblée nationale autorise bien un contrôle a priori de la recevabilité financière des propositions et amendements parlementaires, en commission et à tout moment, à l'initiative d'un député ou du Gouvernement, celui du Sénat ne permet d'invoquer l'article 40 qu'en séance publique et à la demande du Gouvernement, donc de façon facultative.⁸⁸³ On peut alors penser à redresser cette façon de faire. Le droit d'amendement connaît le même sort en Afrique également. Au Sénégal, les limitations du droit d'amendement trouvent leurs fondements dans les articles 82 et 83 de la Constitution de 2001⁸⁸⁴. Egalement, l'opposition peut chaque fois déposer les amendements pour retarder le vote d'un texte de loi donné et si le Gouvernement le demande, l'Assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie d'un texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement⁸⁸⁵.

On retrouve les mêmes préoccupations au Gabon où on remarque les mêmes limitations du droit d'amendement à l'article 55 de la Constitution et également, si le Gouvernement le demande, la chambre du Parlement saisie se prononce par un vote

⁸⁸³ Décision n° 381 et n° 382 DC du 14 octobre 1996, validant ces deux interprétations contradictoires.

⁸⁸⁴ L'art. 82 de la Constitution de 2001 dispose : « *Le Président de la République, Le Premier Ministre, les députés et les sénateurs ont le droit d'amendement. Les amendements du Président de la République sont présentés par le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement.*

Les propositions et amendements formulés par les députés et les sénateurs ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices.

Toutefois aucun article additionnel ni amendement à un projet de lois de finances ne peuvent être proposés par le Parlement, sauf s'ils tendent à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement ». Et l'art. 83 : « S'il apparaît, au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi, le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement peuvent opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord, le Conseil constitutionnel, à la demande du président de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Premier ministre, statue dans les huit jours. »

⁸⁸⁵ Art. 82 *in fine* de la Constitution de 2001.

unique sur tout ou partie du texte en discussion et en ne retenant que les seuls amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

Au Burundi, on remarque les limitations du droit d'amendement et en plus de cela on a constaté que chaque fois que la Constitution donne la possibilité d'amendement à la seconde chambre du Parlement, la chambre des députés a le dernier mot. Ainsi, si un texte est adopté en première lecture par l'Assemblée nationale burundaise, il est aussitôt transmis au Sénat. Ce dernier examine le projet et peut soit décider qu'il y a lieu d'amender le projet ou la proposition de loi, soit l'adopter après l'avoir amendé. En effet, si le projet a été amendé, le Sénat le transmet à l'Assemblée nationale qui a le dernier mot suite aux modifications de la seconde chambre⁸⁸⁶. Mais, si la chambre des députés adopte un nouvel amendement, le projet est encore envoyé au Sénat pour un nouvel examen. Et cette dernière peut soit accepter les amendements de la première chambre, soit adopter le projet après l'avoir à nouveau amendé. Si le projet est à nouveau amendé, le Sénat le transmet encore à la première chambre qui se prononce définitivement, soit en l'adoptant ce qui veut dire qu'elle a accepté les modifications apportées, soit en amendant le projet à nouveau⁸⁸⁷. Cette procédure d'adoption des textes permet la participation active de la seconde chambre qui marque de ses « *griffes* » les textes mais elle est limitée puisque le « *dernier mot* » revient chaque fois à la chambre des députés qui peut soit accepter les visions du Sénat ou soit les changer. Cette manière de faire rétrograde la participation du Sénat et le met chaque fois dans une situation d'infériorité.

Il faut préciser que dans les Etats francophones, tout en jetant son poids dans la balance au cours de la discussion législative, le Gouvernement qui est souvent en conformité d'idées avec la majorité de l'Assemblée nationale provoque l'échec des discussions entre les chambres en cas de désaccords, importants ou partiels entre ces dernières. Alors que les deux chambres sont à un accord au niveau de la commission mixte paritaire, le Gouvernement peut provoquer dans certains cas l'échec des négociations en modifiant le texte commun par un ou plusieurs amendements qu'il arrive à faire accepter par la chambre des députés. En ce moment, la seconde chambre, qui espérait avoir obtenu des résultats satisfaisants

⁸⁸⁶ Art. 173 de la Constitution de 2005.

⁸⁸⁷ Art. 174 de la Constitution de 2005.

après la réunion paritaire, se trouve en face d'un autre texte qu'il ne peut qu'approuver ou repousser⁸⁸⁸. Si elle choisit la seconde solution, le Gouvernement peut utiliser ses prérogatives avec le recours du « *dernier mot* ».

D'une manière générale, il est alors important qu'on limite l'intervention du Gouvernement en matière du droit d'amendement dans les Etats francophones puisque ce dernier dispose de trop de pouvoir en cette matière. La limitation doit également prendre en compte le dépôt massif des amendements afin de prévenir les obstructions parlementaires. De toute façon, la modification des textes de loi lors de la procédure législative ne concerne pas seulement les amendements législatifs, elle prend aussi en compte la diversification des sources d'inspiration législative.

B. LA QUESTION SOULEVEE PAR LA DIVERSIFICATION DES SOURCES D'INSPIRATION LEGISLATIVE

Dans les différents pays d'expression française qui ont opté pour le bicamérisme, il y a une pluralité des sources d'inspiration législative. Il y a d'un côté l'exécutif (le président de la République ou le Gouvernement) et de l'autre le Parlement subdivisé en deux chambres. L'une quelconque des chambres peut être saisie en premier lieu pour le vote d'un texte selon les Etats⁸⁸⁹. Les deux chambres du Parlement ont le droit d'amendement qu'elles peuvent utiliser alternativement sous le contrôle du Gouvernement. Ainsi, s'il y a un projet de loi du Gouvernement ou une proposition de loi d'une des chambres, l'amendement des différentes chambres peut façonner ou même transformer le texte et à la fin le texte est changé d'une manière radicale jusqu'à ce qu'on ne puisse même pas reconnaître le texte initial ou des fois le Gouvernement peut utiliser le pouvoir que lui accorde la Constitution sur les limitations des amendements afin d'essayer de faire de tout son possible pour que le texte initial ne soit pas vidé de tout son contenu et pour qu'on puisse retrouver quand même les idées essentielles du texte proposé. Il n'y a pas de « *moule* » pour s'assurer dès le début de la procédure législative du contenu qu'un projet ou une proposition peut avoir lorsqu'il va devenir une loi votée par le Parlement. Le droit

⁸⁸⁸ Grangé (J.), « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *op.cit.*, pp. 975- 976.

⁸⁸⁹ Voir, *supra*, pp. 191- 195.

d'amendement représente aujourd'hui l'élément le plus efficace de l'initiative législative, en ce qu'il permet aux parlementaires d'exercer sur le Gouvernement une pression et un contrôle qui peuvent entraîner un fléchissement de son action législative⁸⁹⁰. Ainsi, il n'y a plus une unité d'inspiration des projets ou des propositions de loi. Etant l'expression de la volonté générale, on remarque plusieurs pôles d'inspiration de la loi, tel que le Gouvernement et les deux chambres du Parlement et chacun veut marquer de son empreinte le texte proposé pour un vote. Cette implication des différents acteurs a des conséquences sur les textes votés.

Si on se souvient, pour les partisans du bicamérisme, l'existence de deux chambres permet une bonne division du travail parlementaire et un double examen des textes gage d'une meilleure confrontation des idées et de la meilleure qualité de la loi. Ainsi, pour Laurent Trivelli, « (...) plus le nombre de députés est grand, plus les risques d'intrigue et de corruption, d'influence de leaders, sont grands. Une seconde chambre supprime normalement la plupart de ces inconvénients⁸⁹¹. » Mais, avoir une seconde chambre aussi augmente le nombre de parlementaires au sein d'un Etat. On remarque que malgré l'existence de deux chambres, qui doit a priori permettre une législation de perfection, la loi votée par le Parlement souffre de trop de maux, qui nuisent à sa compréhension et à son respect conséquence du foisonnement des différents pôles de réflexion. Souvent trop détaillée, alors qu'elle devrait être centrée sur l'essentiel, elle en devient incompréhensible ; trop déclarative, alors qu'elle devrait être normative ; elle se dévalorise. Et enfin, redondante, voire parfois contradictoire, ses dispositions sont source d'insécurité juridique et favorisent même les contentieux⁸⁹². Cette défaillance due à l'intervention de divers acteurs dans le processus d'élaboration de la loi pousse certains auteurs à conclure que le bicamérisme favorise le fractionnement de la volonté nationale par un anéantissement de l'unité d'inspiration de la conception de la loi alors que cette volonté devait être unique au sein de l'Etat. Ainsi, il opte pour le modèle monocaméral dans lequel avec le fait majoritaire, il n'y a qu'un seul centre de

⁸⁹⁰ **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *op.cit.*, p. 470.

⁸⁹¹ **Trivelli (L.)**, *op.cit.*, p. 31.

⁸⁹² Communiqué du 8 février 2010 de **Larcher (G.)**, président du Sénat et **Accoyer (B.)**, président de l'Assemblée nationale : « Pour créer les conditions d'une meilleure qualité de la loi, Sénateurs et Députés vont travailler ensemble ». Sur, www.google.fr.

réflexion puisque c'est le même parti ou la même coalition qui a en charge le pouvoir exécutif qui détient également le pouvoir législatif.

De toute manière, le bicamérisme favorise une multiplicité des pôles de réflexion pour le vote d'un texte de loi. Ainsi, il retarde le vote des textes puisque chaque chambre doit apporter sa contribution pour la confection de la loi et tout ceci contribue à avoir une bonne législation. On peut dire que la division du corps législatif en deux chambres a l'avantage de remédier aux entraînements et aux erreurs auxquels est si facilement exposée toute Assemblée délibérante. Avec une Assemblée unique, les décisions irréfléchies et fautives ont des conséquences immédiates et définitives puisque la loi est déjà votée. Ces décisions deviennent irréparables alors, du moins pour un certain temps, et ne peuvent être réparées par une loi qui les abroge, qu'aux dépens de la dignité et de la considération de l'Assemblée. La bonne foi peut pousser le législateur à revenir sur les textes qu'il avait voté dans la précipitation et qui peuvent avoir des conséquences négatives sur la population. Lorsqu'il existe deux chambres au sein du Parlement, il y a de chances sérieuses pour que les entraînements de l'une ne gagnent point l'autre, chacune aura le temps de réfléchir ; les méprises de l'une pourront être réparées par l'autre. On a remarqué dans la plupart des pays que les propositions de loi présentées par les membres individuels du Parlement sont souvent rédigées d'une manière hâtive et peu scientifique ; leur discussion par deux Assemblées distinctes est une précaution bien nécessaire et quelque fois même insuffisante. Il en est de même pour les amendements introduits en cours de discussion⁸⁹³. Ainsi, une implication des deux chambres corrige d'une manière considérable les textes de loi.

La diversification des sources d'initiative est quand même une bonne chose et permet effectivement d'avoir des législations de qualité, sauf qu'elle rallonge la procédure d'adoption des textes. On ne peut pas dire que cette diversification a entraîné le fractionnement de la volonté nationale. La nation est toujours une, ce n'est pas la division du Parlement en deux chambres qui va pousser à dire que la nation a été sectionnée. De plus le bicamérisme n'entraîne en aucun cas le fractionnement du pouvoir législatif. La division du Parlement ne signifie pas le

⁸⁹³ **Esmein (A.)**, *Eléments de droit constitutionnel français comparé, op.cit.*, pp. 122-127.

fractionnement du pouvoir législatif. Même avec le bicamérisme, le pouvoir législatif demeure un seul. Il y a des ramifications dans le processus de vote des lois, mais une fois que la loi a été votée, elle devient une loi pour toute la nation. Même dans une chambre unique, la volonté est une, mais faite de l'addition des voix individuelles⁸⁹⁴. Que ce soit en France ou dans les Etats ayant opté pour le bicamérisme en Afrique francophone, le pouvoir législatif reste un.

Au total, la division du Parlement entraîne une lourdeur dans la procédure législative. Au niveau du travail parlementaire proprement dit, il est important de souligner que les pouvoirs accordés aux secondes chambres sont souvent variables.

SECTION II. DES SECONDES CHAMBRES AUX POUVOIRS FLUIDES

Les pouvoirs de la seconde chambre ne sont pas statiques. Ils varient par rapport au pouvoir de contrôle (§1) et aussi par rapport à la compétence (§2).

§ 1. Quant au pouvoir de contrôle

La seconde chambre du Parlement exerce dans les Etats francophones un pouvoir de contrôle. Ainsi, le contrôle politique de la chambre est amoindri (A) et le contrôle juridictionnel est plutôt tempéré (B).

A. UN CONTROLE POLITIQUE AMOINDRI

La seconde chambre du Parlement que ce soit en France et en Afrique noire francophone peut exercer un contrôle sur les membres du Gouvernement au même titre que les membres de la chambre des députés. Ce contrôle se manifeste par le droit à l'information.

Ainsi, d'une manière générale il y a la procédure des questions parlementaires aux membres du Gouvernement par le jeu des questions écrites et les questions orales qui constituent le principal moyen d'information de la politique gouvernementale. On remarque aujourd'hui un nouveau contrôle exercé par les parlementaires, ce sont les

⁸⁹⁴ Trivelli (L.), *op.cit.*, p. 47.

questions adressées aux membres du Gouvernement. Ces contrôles pratiqués par les membres de la seconde chambre du Parlement sont également effectués par les membres de la première chambre du Parlement⁸⁹⁵. Ainsi, il n'y a pas partage de compétences entre les deux chambres, chaque chambre peut revenir sur une même question déjà débattue par l'autre. Il y a alors un double emploi et les discussions au niveau des chambres ne sont même pas suivies de vote. Le plus souvent ces techniques sont utilisées par l'opposition pour alerter l'opinion publique sur les agissements du Gouvernement afin de préparer les futures élections. Mais si on veut bien ressentir l'implication de la deuxième chambre dans ces procédures de contrôle, on peut faire un partage de compétences entre les deux chambres du Parlement puisque, que ce soit à la chambre des députés ou à la deuxième chambre, il y a généralement deux blocs : une majorité et une opposition.

Ainsi, la chambre des députés a déjà un avantage sur la deuxième chambre compte tenu de son mode d'élection, c'est le contrôle du Gouvernement avec la mise en jeu de la responsabilité politique de ce dernier. Et elle partage le contrôle sans mise en jeu de la responsabilité avec la chambre haute. On peut toute fois garder le mécanisme de contrôle avec le jeu des questions écrites et le jeu des questions orales. Le contrôle par les questions écrites peut toujours être exercé par les deux chambres mais l'exclusivité des questions orales peuvent être réservée aux membres de la seconde chambre du Parlement. Ce modèle peut bien marcher en France ; pour qu'on puisse sentir son utilité en Afrique noire francophone, il faut que l'opposition fasse des efforts pour qu'on la retrouve d'une manière effective au niveau des différentes Assemblées. Il faut préciser que la chambre des députés peut se rattraper en n'ayant pas dans « *son cahier de charge* » le contrôle du Gouvernement par le jeu de questions orales. Il reste la procédure des questions aux membres du Gouvernement pour avoir les informations et également la motion de censure. Cette dernière aujourd'hui a changé « *de casquette* »⁸⁹⁶ et est souvent

⁸⁹⁵ Que ce soit la majorité au pouvoir ou les partis de l'opposition.

⁸⁹⁶ La motion de censure est un instrument de mise en jeu explicite de la responsabilité politique du Gouvernement par une Assemblée dans un régime parlementaire mais compte tenu aujourd'hui de l'existence d'une majorité cohérente au sein des Assemblées et du fait majoritaire la motion de censure n'a pas de chance d'aboutir, sauf dans les hypothèses dans lesquelles le groupe parlementaire a perdu de sa cohésion. En France par exemple, sous la V^{ème} République, une seule motion de censure a abouti, elle a entraîné, en 1962, la chute du Gouvernement Pompidou.

utilisée par l'opposition qui y voit plus, compte tenu de l'existence d'une majorité stable, le moyen de provoquer un débat général sur la politique gouvernementale que celui de renverser le Gouvernement.

En outre, le droit à l'information passe également par le rôle joué par les commissions d'enquête dans les différents pays. D'une manière générale, que ce soit en France ou dans les Etats d'Afrique noire francophone, les pouvoirs de ces dernières sont très restreints et ne s'arrêtent qu'aux recommandations qu'elles donnent aux membres du Gouvernement qui sont libres de les suivre ou pas. Egalement, au niveau de ces commissions la majorité doit approuver les rapports. Pour cela, elle ne devait pas désavouer totalement le Gouvernement. D'ailleurs si celui-ci doit communiquer les documents qu'elles demandent, il peut les déposer au dernier moment. Il faut qu'on réorganise dans ce cas la composition des commissions. Le parti majoritaire à l'Assemblée ne doit plus détenir la majorité au sein de ces commissions d'enquête. Il faudrait une composition équitable de chaque parti présent dans chaque Assemblée. On évitera ainsi la main mise de la majorité parlementaire sur la commission.

Aussi, en vertu du principe selon lequel les Assemblées ne peuvent enquêter sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires, le garde des Sceaux pourrait souvent, en décidant l'ouverture de telles poursuites, obliger la commission à interrompre ses travaux ou à limiter le champ de ses investigations. Il est alors souhaitable que le ministère de la justice n'interrompt pas les travaux des commissions, s'il y a déjà une poursuite judiciaire. Il faudra plutôt que la justice travaille avec ces commissions et pourquoi ces dernières ne peuvent pas se constituer en partie civile⁸⁹⁷.

Et enfin, la durée de ces commissions limitée à six mois dans les différents pays étudiés est très insuffisante pour les affaires complexes. On peut changer le délai qui peut être de neuf mois et exceptionnellement, on peut avoir un prolongement de trois mois, ainsi, pour les affaires délicates, on dispose d'assez de temps pour les enquêtes.

⁸⁹⁷ Nom donné à la victime d'une infraction lorsqu'elle exerce les droits qui lui sont reconnus en cette qualité devant les juridictions répressives (mise en mouvement de l'action publique, action civile en réparation), Voir, **Guinchard (S.) et Debard (T.)**, *Lexique des termes juridiques*, op.cit., p. 584.

Aussi, le contrôle de la seconde chambre du Parlement peut être juridictionnel. Mais, ce contrôle est souvent limité comme le contrôle politique.

B. UN CONTROLE JURIDICTIONNEL TEMPERE

En France, l'article 67 de la Constitution de la V^{ème} République rappelle que « *Le président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.* » En effet, le principe demeure celui de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat en raison de ses fonctions, l'engagement de sa responsabilité pénale représentant l'exception.

La Constitution française prévoit désormais deux voies permettant d'engager la responsabilité pénale du président de la République. La première est la voie internationale⁸⁹⁸ dans la mesure où l'article 53-2 de la Constitution crée par la loi constitutionnelle du 08 juillet 1999 admet la juridiction de la Cour pénale internationale, spécialement pour la commission de crimes contre l'humanité⁸⁹⁹. La seconde est visée aux articles 67 et 68 de la Constitution modifiés par la loi constitutionnelle du 23 février 2007⁹⁰⁰.

Ainsi, l'article 67 alinéas 2 et 3 dispose : « (Le président de la République) *ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions* ». Cette protection du président de la République au cours de son mandat est renversée dans l'hypothèse de sa destitution

⁸⁹⁸ Pour plus de précision, Voir **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *op.cit.*, pp. 412-415.

⁸⁹⁹ Déportation, réduction en esclavage ou pratique massive et systématique d'exécutions sommaires, d'enlèvements de personnes suivis de leur disparition, de la torture ou d'actes inhumains, inspirées par motifs politiques, philosophiques, raciaux ou religieux, et organisées en exécution d'un plan concerté à l'encontre d'un groupe de population civile, ou contre ceux qui combattent le système idéologique au nom duquel ces crimes sont perpétrés, Voir, **Guinchard (S.) et Debard (T.)**, *Lexique des termes juridiques*, *op.cit.*, p. 242.

⁹⁰⁰ Pour plus de précision et avoir les avis de certains constitutionnalistes avant les travaux de la commission présidée par le professeur Pierre Avril de 2002, Voir, **Ardant (P.), Carcassone (G), Chagnollaud (D.), Rousseau (D.), Vedel G.)**, « La responsabilité pénale du président français », réponses à deux questions, *Pouvoirs*, n° 92, 2000, pp. 61- 75.

par le Parlement réuni en Haute Cour⁹⁰¹. Ainsi, « *Le président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*⁹⁰² » qui s'est substitué à l'incrimination de « *haute trahison* ». Et pour les professeurs Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien, « *Cette (nouvelle) procédure de destitution traduit une forme de "responsabilisation" du président de la République* »⁹⁰³, c'est-à-dire qu'être chef d'Etat permet de poser des actes responsables dans la société, une fois que vous ne pouvez pas servir de modèle aux citoyens par vos agissements, il y a une possibilité qu'on vous traduit devant la Haute Cour. Il peut s'agir d'un délit pénal, mais aussi de tout autre comportement présidentiel. En effet, la Cour est constituée uniquement de députés et de sénateurs, sa convocation fait l'objet d'un vote dans les deux Assemblées à la majorité des deux tiers des membres les composant à l'initiative de l'une d'entre elles ; la qualification de la notion de manquement prend la forme d'une appréciation politique et est soumise à l'appréciation d'un corps politique. On peut alors craindre la politisation de la Cour. Mais, le vote au niveau de la Cour est personnel puisque aucune délégation n'est admise ; elle statue avec des bulletins secrets et à la majorité des deux tiers des membres la composant, ce qui permet également une implication des partis de l'opposition. Ce schéma est différent de ce qui se passe en Afrique francophone⁹⁰⁴.

Le droit constitutionnel africain ne déroge pas à ce qui apparaît, depuis des années, comme un démantèlement, sinon une banalisation de la notion d'impunité. En Afrique noire francophone, le phénomène n'est pas nouveau. Les régimes postcoloniaux avaient déjà érigé, non pas forcément dans les textes, mais plutôt dans les us et traditions politiques, les digues de protection des gouvernants africains, en dépit des écarts qu'ils pouvaient prendre à l'égard des obligations de

⁹⁰¹ Ce système est inspiré de la procédure d'impeachment que connaît les Etats-Unis, pour plus de précision sur la question, Voir « Rapport de la commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République » sur le site, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports.

⁹⁰² Art. 68 al. 1 de la Constitution.

⁹⁰³ **Pactet (P.) et Mélin-Soucramanien (F.)**, *op.cit.*, p. 414.

⁹⁰⁴ Pour plus de précision, Voir, **Ondo (T.)**, *La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone (Les exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais)*, Thèse, Reims, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, pp. 234-247.

fond de leurs charges. Et jusqu'aujourd'hui, le statut pénal des gouvernants n'a pas évolué et est demeuré statique⁹⁰⁵.

Ainsi, au Sénégal, selon l'article 101 de la Constitution de 2001, « *Le président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice des ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par deux Assemblées, statuant par un vote identique au scrutin secret, à la majorité des trois cinquièmes des membres les composant, il est jugé par la Haute Cour de Justice.* » Il est alors clair que le président ne peut être jugé des actes commis avant son entrée en fonction par la Haute Cour de Justice. Le chef de l'Etat ne peut être jugé qu'en cas de « *haute trahison* ». Il faut rappeler que cette notion de « *haute trahison* » est assez floue ; c'est même pour cela que le droit français retient aujourd'hui le « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », mais le constituant sénégalais n'a pas pensé définir le contour de cette notion et laisse cette interprétation à la Cour. Cette qualification peut prendre en compte les humeurs voire les allégeances ou les calculs partisans. Egalement, la Constitution parle des actes commis « *dans l'exercice de ses fonctions* », on peut alors dire que le président sera libéré de toute responsabilité pénale pour les actes privés durant tout le temps de son mandat et l'immunité se prolongerait même à la fin du mandat. Ainsi, quelle que soit l'interprétation de cet article, le président est affranchi des infractions pénales commises avant son entrée en fonction. On sait que la Haute Cour est constituée par parité de sénateurs et de députés et présidée par un magistrat, c'est-à-dire le premier président de la Cour de cassation. Elle a une composition politique et pour montrer son indépendance, les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat faisant partie de la Haute Cour de Justice ne doivent pas prendre part ni aux débats, ni au vote sur la mise en accusation. Il est alors important que le constituant sénégalais définisse clairement la notion de « *haute trahison* » pour ne pas laisser la liberté d'appréciation aux parlementaires. Ce qui est quand même salutaire au niveau de la Cour est qu'après clôture des débats, elle statue sur la culpabilité des accusés. Il est voté séparément pour chaque

⁹⁰⁵ **Aïvo (F. J.)**, « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française », Sur www.google.fr.

accusé sur chef d'accusation et sur la question de savoir s'il y a des circonstances atténuantes. Le vote a lieu par bulletins secrets à la majorité absolue des membres.

Au Gabon, selon la Constitution de 1991, la Haute Cour de Justice est compétente pour juger le président de la République en cas « *de violation du serment* »⁹⁰⁶ ou « *de haute trahison.* » Egalement, on remarque ici que le constituant gabonais n'a pas défini ce qu'il entend par « *violation du serment* » et « *la haute trahison* » et laisse sa définition à la loi organique relative à la Haute Cour de Justice⁹⁰⁷ et sa qualification à cette Cour. Il faut alors que le constituant se prononce clairement sur ce qu'il entend par ces différents termes. De plus, selon la Constitution le président de la République qui a cessé d'exercer ses fonctions ne peut être mis en cause, poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour les faits définis par la loi organique prévue à l'article 81 de la Constitution. Il est alors difficile de juger le chef de l'Etat lorsqu'il est en fonction, impossible pour les actes incriminés avant son entrée en fonction et même lorsqu'il ne sera plus au pouvoir. On doit revoir cette irresponsabilité du président pour qu'au moins, s'il quitte le pouvoir, qu'il devienne un simple citoyen qui va répondre de ses actes. Enfin, par sa composition, où on a treize membres dont sept magistrats professionnels et six membres élus par le Parlement, elle est à moitié politique et à moitié composée de professionnels ; elle est présidée par des magistrats qui occupent respectivement les postes de président et de vice-président. Et les parlementaires de la Haute Cour de Justice sont désignés au prorata des effectifs des groupes parlementaires.

Enfin, au Burundi les parlementaires ne font pas partie de la Haute Cour de Justice, elle est alors composée uniquement de magistrats de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle. Il faut alors qu'on pense à intégrer les députés ainsi que les sénateurs dans cette juridiction d'exception pour qu'on puisse avoir les magistrats d'un côté et les parlementaires de l'autre.

⁹⁰⁶ Pour plus de précision sur le « *serment politique* », Voir, **Fabre (M.-H.)**, *Le serment politique*, Thèse, Aix-en-Provence, Université d'Aix-en-Provence, 1941, 215 p.; Egalement, **Tchivounda (G. P.)**, « le serment politique en Afrique noire contemporaine », *RJPIC*, n° 3, juillet-septembre 1981, pp. 796-810.

⁹⁰⁷ Il faut préciser que la loi n°15/ 93 du 1993 relative à la HCJ du Gabon n'a jamais été promulguée.

La Cour de Justice est également compétente pour juger certains dignitaires dans les Etats francophones.

Ainsi, en France, les ministres sont jugés par la Cour de Justice de la République composée de six députés, de six sénateurs et de trois magistrats de la Cour de cassation⁹⁰⁸. En voyant la composition de la Cour, on remarque une véritable implication des parlementaires dans le fonctionnement de cette dernière. Il faut préciser que la saisine de la Cour échappe aux parlementaires puisque : « *Toute personne qui se prétend victime d'un crime ou d'un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.* »⁹⁰⁹ Et pour le professeur Jean Paul Jacqué, « *en ouvrant la saisine à toute victime et en juridictionnalisant la procédure, la révision constitutionnelle (du 27 juillet 1993) rend praticable la responsabilité pénale des ministres* »⁹¹⁰. » Ainsi, la Cour de cassation considère que « *les actes commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions sont ceux qui ont un rapport direct avec la conduite des affaires de l'État relevant de ses attributions, à l'exclusion des comportements concernant la vie privée ou les mandats électifs locaux.* »⁹¹¹ On ne peut poursuivre les ministres devant cette Cour qu'en raison des actes qui sont commis, par ces derniers, qu'à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En l'absence de tout lien entre les faits reprochés et la fonction ministérielle, les ministres sont jugés par la juridiction de droit commun. Ce schéma n'est pas suivi en Afrique francophone.

Ainsi, au Sénégal, c'est toujours la Haute Cour de Justice qui juge les hauts dignitaires de la République des crimes ou délits accomplis au moment où ils occupaient la fonction. Mais on ajoute également « *le cas de complot contre la sûreté de l'Etat.* » La Cour définit les crimes et les délits et détermine les peines applicables. La saisine de la Cour est réservée aux parlementaires, il faut alors qu'on laisse toute personne qui se prétend victime d'un crime ou d'un délit commis par un membre du Gouvernement de saisir la Cour.

⁹⁰⁸ Dans les juridictions de l'ordre judiciaire les magistrats de carrière sont chargés de juger lorsqu'ils sont

⁹⁰⁹ Art. 13 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993.

⁹¹⁰ **Jacqué (J. P.)**, *op.cit.*, p. 194.

⁹¹¹ Crim., 26 juin 1995, A. Carignon, pourvoi n° 95-82333.

Egalement au Gabon, c'est la Haute Cour de Justice qui juge le Vice-président de la République, les présidents et Vice-présidents des Corps constitués, les membres du Gouvernement et les membres de la Cour constitutionnelle, des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis, ainsi que leurs complices et co-auteurs en cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat. La saisine est du ressort du président de la République, des présidents des chambres du Parlement, du Procureur général près la Cour de cassation agissant d'office ou sur saisine de toute personne intéressée.

Enfin, au Burundi, la Haute Cour de Justice est compétente pour juger le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et les Vice-présidents pour les crimes et délits commis au cours de leur mandat. La Constitution est muette sur les voies de la saisine de la Cour, celles-ci sont prévues par une loi organique. Si la Constitution prévoit directement les voies de recourt de la Cour ce sera une très bonne chose.

Au total, dans les Etats francophones, le pouvoir de contrôle réservé à la seconde chambre varie suivant les circonstances, il en est de même pour la compétence.

§ 2. Quant à la compétence

D'une manière générale dans les Etats francophones, la participation de la seconde chambre du Parlement à la consolidation de la Constitution est réglementée (A) il en est de même pour la participation de la seconde chambre à la fonction exécutive (B).

A. UNE PARTICIPATION REGLEMENTEE DE LA SECONDE CHAMBRE A LA CONSOLIDATION DE LA CONSTITUTION

La seconde chambre participe à la désignation des membres de la Cour ou du Conseil constitutionnel dans plusieurs pays. Elle partage cette compétence avec la chambre des députés. La seconde chambre n'est pas souvent lésée dans le cadre de cette désignation puisqu'elle désigne souvent le même nombre de représentants que la première chambre. On peut toutefois dire que la première chambre seule peut désigner les représentants de la Cour ou Conseil constitutionnel ; s'il y avait le monocamérisme, en ce moment on ne pensera pas au concours de la deuxième

chambre⁹¹². Mais une fois qu'il y a bicamérisme, il serait plus aisé de faire appel aux sénateurs dans la désignation de ces membres. Ainsi, dans les pays étudiés seul le Burundi n'a pas adopté le modèle des autres Etats francophones. En effet, dans ce pays l'article 211 de la Constitution de 2005 dispose : « *La Cour constitutionnelle est composée de sept membres. Ils sont nommés par le président de la République et après l'approbation du Sénat.* » Mais, comme on le dit toujours, compte tenu du déficit de légitimité de la seconde chambre du Parlement, accorder l'exclusivité de l'approbation de la désignation des membres de la Cour constitutionnelle à la seconde chambre est trop excessif. Il faut alors que la chambre des députés aussi participe à la désignation de ces membres. Tel que le schéma se présente dans ce pays, il faut que les deux chambres se réunissent en Congrès pour valider alors la désignation du président de la République.

Au Sénégal, le président de la République nomme seul les membres du Conseil constitutionnel comme on le remarque à l'article 89 de la Constitution de 2001 : « *Le*

⁹¹² Au Togo, selon l'article 100 de la Constitution de 1992, « *La Cour constitutionnelle est composée de neuf membres désignés pour sept ans renouvelables : -trois sont désignés par le président de la République dont un en raison de ses compétences juridiques, -trois sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des députés. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques, -trois sont élus par le Sénat à la majorité des deux tiers de ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des sénateurs. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques.* » Mais puisque le Sénat n'est pas opérationnel jusqu'aujourd'hui, l'Assemblée nationale seule a désigné six membres, les trois qu'elle devait choisir normalement et les trois autres du Sénat. C'est le même décor qu'on remarque au Cameroun où l'article 51 de la Constitution de 1996 dispose : « *Le Conseil constitutionnel comprend onze membres, désignés pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Les membres du Conseil constitutionnel sont choisis parmi les personnalités de réputation professionnelle établie. Ils doivent jouir d'une grande intégralité morale et d'une compétence reconnue. Les membres du Conseil Constitutionnel sont nommés par le Président de la République et désignés de la manière suivante : trois, dont le Président du Conseil, par le Président de la République ; trois par le président de l'Assemblée nationale après avis du bureau ; trois par le Président du Sénat après avis du bureau ; deux par le Conseil Supérieur de la Magistrature.*

En sus des onze membres prévus ci - dessus, les anciens présidents de la République sont, de droit, membres à vie du Conseil constitutionnel. Le président du Conseil constitutionnel a voix prépondérante en cas de partage. En cas de décès ou de démission d'un membre, ou autre cause d'incapacité ou d'inadaptation dûment constatée par les organes compétents prévus par la loi, il est pourvu au remplacement de ce membre par l'autorité ou l'organe de désignation concerné. Le membre ainsi désigné et nommé achève le mandat commencé. Les membres du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le Parlement réuni en congrès dans les formes fixées par la loi. Les fonctions de membre du Conseil Constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement, du Parlement ou de la Cour Suprême. Les autres éléments du statut tels les incompatibilités, les obligations, les immunités et les privilèges, sont fixées par la loi. » Et puisque le Sénat est toujours en veilleuse, l'Assemblée nationale seule a choisi six membres du Conseil constitutionnel.

Conseil constitutionnel comprend cinq membres dont un président, un vice-président et trois juges. La durée de leur mandat est de six ans. Le Conseil est renouvelé tous les deux ans à raison du président ou de deux membres autre que le président, dans l'ordre qui résulte des dates d'échéance de leurs mandats. Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le Président de la République. Les conditions à remplir pour pouvoir être nommé membre du Conseil constitutionnel sont déterminées par la loi organique. Le mandat des membres du Conseil constitutionnel ne peut être renouvelé. Il ne peut être mis fin aux fonctions des membres du Conseil constitutionnel avant l'expiration de leur mandat que sur leur demande ou pour incapacité physique, et dans les conditions prévues par la loi organique. » Ce mode de désignation peut prendre l'allure d'une cooptation et aura pour conséquence, le contrôle de l'institution sénatoriale par la présidence de la République, qui aura une main mise sur cette institution par rapport aux décisions qu'elle va prendre. Cela renforce aussi son autorité sur l'institution en la rendant tributaire des ses volontés. En effet ce pouvoir de nomination laissé à la seule discrétion du chef de l'Etat et sans contrôle n'est pas une bonne chose. Il n'a pas besoin de l'approbation ni de l'Assemblée nationale, ni de la seconde chambre du Parlement. Il faut alors qu'on actualise la Constitution pour que le Parlement participe à la désignation des membres du Conseil constitutionnel, ainsi, on contrôlera les marges de manœuvre du président de la République, ainsi le Conseil constitutionnel aura plus de crédibilité.

Egalement, dans les Etats francophones, on constate une participation du Parlement dans le processus de révision de la Constitution. Le Sénat dispose des mêmes pouvoirs que l'Assemblée nationale dans cette procédure. Il faut quand même préciser que même s'il n'y a pas de seconde chambre, la révision de la Constitution peut se faire avec le seul concours de la chambre des députés. C'est d'ailleurs ce qu'on remarque dans les Etats francophones qui ont opté pour le monocamérisme⁹¹³. Mais, une fois qu'on a adopté le bicamérisme, il faut tout faire pour que la seconde chambre participe pleinement à la révision de la Constitution.

⁹¹³ Voir, Art. 154 de la Constitution du Bénin de 1990, Art. 161 de la Constitution du Burkina Faso de 1997, Art. 118 de la Constitution du Mali de 1992, Art. 124 de la Constitution de la Côte d'Ivoire de 2000, etc.

Malheureusement, on a remarqué qu'au Sénégal, la participation de la seconde chambre à la révision de la Constitution est limitée. Cette procédure diffère de celle des autres Etats francophones étudiés. En effet, l'article 103 de la Constitution sénégalaise de 2001 dispose : « *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 la 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 de la République 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 des suffrages exprimés* ». La seconde chambre participe à l'adoption du projet ou de la proposition de révision avant sa soumission à l'approbation du peuple. Elle participe également à la procédure lorsque le président de la République ne veut pas soumettre le projet ou la proposition de révision au référendum. Mais, on ne voit pas l'implication de la seconde chambre dans l'initiative de la révision de la Constitution. Il faut alors que la deuxième chambre participe à l'initiative de la révision de la Constitution. Le constituant du Sénégal doit alors faire un clin d'œil au Sénat en vue d'une implication totale dans la révision de la Constitution. Il ne faut pas qu'il soit écarté de l'initiative et devienne entreprenant plus tard dans la procédure de la révision de la Constitution.

De plus, il faut relever que dans les Etats francophones, la seconde chambre participe à la fonction législative.

B. UNE PARTICIPATION MESUREE DE LA SECONDE CHAMBRE A LA FONCTION EXECUTIVE

Pour rappel, la seconde chambre du Parlement intervient le plus souvent dans l'exercice des pouvoirs exceptionnels du président de la République dans les Etats francophones en période de crise. Elle le fait avec le concours de la chambre des

députés. Mais dans certains pays, on remarque une diminution des pouvoirs de la seconde chambre en période de crise. C'est le cas au Sénégal, où l'article 52 de la Constitution dispose aux alinéas 4 et 5 : « *Le Parlement se réunit de plein droit. Il est saisi pour ratification, dans les quinze jours de leur promulgation, des mesures de nature législative mises en vigueur par le président. Il peut les amender ou les rejeter à l'occasion du vote de la loi de ratification. Ces mesures deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale dans ledit délai.* » Il est souhaitable qu'en période de crise de solliciter les deux Assemblées sur tous les points. Ainsi, il serait préférable de déposer le projet de loi de ratification sur les bureaux deux Assemblées simultanément.

La deuxième chambre participe également au processus de l'utilisation de la force armée dans les Etats francophones qui pratiquent le bicamérisme. Ce droit est partagé avec la chambre des députés. Mais au Sénégal, l'article 70 de la Constitution dispose : « *La déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée nationale (...)* ». On sait que l'Assemblée nationale seule peut déclarer la guerre dans les Etats qui ont un système monocaméral. Un acte comme la guerre sans l'accord des deux chambres du Parlement, est un coup dur pour la crédibilité de la seconde chambre dans les Etats ayant opté pour le bicamérisme. Il est alors temps que législateur sénégalais pense à la seconde chambre pour son « *quitus* » à l'utilisation de la force armée.

La seconde chambre participe à la nomination de certains emplois de la République ; c'est ce qu'on remarque dans les Etats étudiés. Ainsi, au Sénégal, l'article 44 de la Constitution dispose : « *Le président de la République nomme aux emplois civils (...)* » et l'article 45 de compléter : « *(...) Il est le chef des armées, il nomme à tous les emplois militaires et dispose de la force armée.* » Le constat est que la marge de manœuvre laissée au chef de l'Etat est sans limite. Il faut quand même qu'on contrôle certaines nominations du président de la République, en faisant des fois appel à l'avis du Parlement. Ce pouvoir laissé entre les mains du chef de l'Etat n'est pas loin de ce qu'on retrouve au Gabon.

Ainsi, la Constitution gabonaise dispose en son article 20 : « *Le Président de la République nomme, en Conseil des ministres, aux emplois supérieurs, civils et militaires de l'État, en particulier, les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires*

ainsi que les officiers supérieurs et généraux. » Au moins le président gabonais est obligé de l'avis de son Premier ministre pour la nomination. En période de coïncidence de majorité présidentielle et parlementaire, le président est libre de nommer qui il veut à ces postes puisque le Premier ministre ne peut pas s'opposer à ses nominations. Mais lorsqu'on aura une divergence de majorité entre celle du président et de l'Assemblée nationale, le président sera obligé de négocier ses nomination avec le Premier ministre qui sera dans ce cas issu d'une autre coloration. De toute manière, il faudrait que le constituant pense à soumettre certaines nominations du chef de l'Etat à l'approbation du Parlement.

Les chambres participent au contrôle du président de la République sans la mise en œuvre de la responsabilité. Ainsi, les messages à l'endroit des parlementaires est pour le chef de l'Etat un moyen de donner une vision générale de sa politique ou même de donner des justifications sur certains zones d'ombre que l'opinion publique n'arrive pas à comprendre. Il est quand même intéressant que même si le débat n'engage pas la responsabilité du président de la République, après réception de ces messages on puisse discuter sur certains points juste pour avoir des éclaircissements et pour qu'on puisse réellement mesurer l'implication des parlementaires.

CHAPITRE II.

LA SUPERFETATOIRE

En Afrique noire, on a remarqué qu'avec l'avènement du renouveau du constitutionnalisme, les Etats d'Afrique francophone veulent calquer leur modèle institutionnel sur celui des puissances étrangères. Dans cette perspective et avec l'accession de ces pays à la maturité juridique et politique, il paraîtrait logique que les normes de ces Etats s'émancipent des influences étrangères. Les textes de transition démocratique sont souvent plus proches du schéma français que les textes constitutionnels proprement dits qui les ont aussitôt précédés.⁹¹⁴ Et comme l'a fait constater si bien P. F. Godinec, « *il y a en somme une Constitution-mère, qui est la Constitution française, et des enfants qui lui ressemblent étrangement et qui sont les Constitutions des Républiques d'Outre-mer*⁹¹⁵ » plus précisément les Etats francophones du sud. En effet, la plupart des institutions prévues par la Constitution de 1958 se retrouve à quelque différence près dans les nouvelles Constitutions des Etats francophones. Ainsi, le recours à la seconde chambre du Parlement en Afrique noire francophone est lié à un mimétisme institutionnel (Section 1) et après tout on a fait le constat d'une manière générale que le Sénat peut être une Assemblée inopportune (Section 2).

SECTION I. LA SECONDE CHAMBRE, FRUIT D'UN MIMÉTISME INSTITUTIONNEL

Que ce soit en France ou dans les Etats d'Afrique noire francophone, la seconde chambre du Parlement a toujours été une Assemblée de « *privilégiés* » (§1), et comme tenu de la situation de pauvreté des Etats d'Afrique francophone, elle n'est pas la bienvenue (§2).

§ 1. Le seconde chambre, une Assemblée de « *privilégiés* »

Comme toute institution de la République, l'installation de la seconde chambre du Parlement nécessite un coût pour son installation (A) et pour son fonctionnement (B).

⁹¹⁴ **Cabanis (A.) et Martin (M.-L.)**, « La deuxième chambre dans les Etats francophones du sud », *op.cit.*, p. 24.

⁹¹⁵ Cité par **Bondo (M.)**, « Le fonctionnement d'un Parlement bicaméral », *op.cit.*, p. 4.

A. LES PRIVILEGES QUANT AUX COUTS ELEVES DE SON INSTALLATION

On a constaté que l'introduction de la seconde chambre au sein des Parlements africains est récente. D'une manière générale, le constituant africain des premières décennies des indépendances n'a pas voulu du bicamérisme. Très souvent lorsque la création d'une seconde chambre parlementaire était évoquée, ses adversaires avançaient des raisons budgétaires pour l'écarter⁹¹⁶, on parlait même de « *surcharges budgétaires* »⁹¹⁷ que peut entraîner l'installation de la seconde chambre du Parlement.

Depuis quelques années pourtant, la tendance semble changer. La préférence pour le monocamérisme s'est interrompue au point de laisser la place à un mouvement apparemment inverse. Les évolutions institutionnelles les plus récentes conduisent à un rapprochement au modèle français, ce dont on peut trouver une trace dans le fait que nombre de pays qui ne possédaient pas à l'origine de deuxième chambre ont décidé de l'instituer⁹¹⁸. On peut se demander si aujourd'hui ces Etats ont suffisamment de moyens pour bien entretenir les deux chambres du Parlement.

Que ce soit en France ou dans les Etats d'Afrique noire francophone ayant opté pour le bicamérisme, une fois qu'on parle de la seconde chambre, il faut penser au siège de l'institution et cela a un coût.

En France, les sénateurs occupent le Palais du Luxembourg, qui a été construit à partir de 1615 à la suite de la régence de Marie de Médicis.⁹¹⁹ Il a connu des évolutions architecturales qui l'ont peu à peu adapté aux besoins d'une Assemblée politique moderne tout en respectant scrupuleusement ce trésor exceptionnel d'architecture parisienne, qui abrite, en outre, un patrimoine artistique exceptionnel. Lorsqu'il fut décidé que le palais accueillerait le Sénat, l'intérieur fut réaménagé entièrement afin de réaliser la nouvelle salle sénatoriale. Achevée en 1807, celle-ci,

⁹¹⁶ **Mback (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », *op.cit.*, pp. 107-108.

⁹¹⁷ **Endong (M. A.)**, *op.cit.*, p. 1.

⁹¹⁸ **Cabanis (A) et Martin (M. L.)**, « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », *op.cit.*, p. 21.

⁹¹⁹ Marie de Médicis, née le 26 avril 1575 à Florence et morte le 03 juillet 1642 à Cologne, est une reine de France de 1600 à 1610 par son mariage avec Henri IV. Devenue veuve en 1610, elle assure la régence au nom de son fils, Louis XIII, jusqu'en 1617.

devenue chambre des pairs sous la Restauration, fut redessinée en 1836 pour répondre à des besoins d'agrandissement.

Au Gabon, pour le professeur Fidèle Mengue Me Engouang, les difficultés économiques du Gabon font qu'en 1994 le Sénat est toujours dépourvu d'un siège. Ce qui l'a amené, pour le démarrage de ses activités, au début de la neuvième législature, à s'installer dans un grand hôtel de la capitale gabonaise, avant de trouver ensuite refuge au palais international des conférences de Libreville, en attendant de disposer un jour de ses propres locaux.⁹²⁰ Aujourd'hui, la seconde chambre gabonaise dispose d'un siège dénommé « *Palais Omar Bongo Ondimba* », construit par une équipe de techniciens chinois. Il faut quand même rappeler qu'à l'inauguration de ce palais le 04 novembre 2005, l'ambassadeur chinois au Gabon d'alors M. Xue Jinwei avait déclaré ceci : « *A la demande du président de la République et du Gouvernement gabonais, la Chine consciente de l'importance du Sénat, a décidé de construire un monument historique non seulement pour cette législature, mais aussi pour l'amitié de nos deux pays*⁹²¹. » Effectivement, la construction du palais a été confiée à une société chinoise.⁹²² Les travaux du palais du Sénat couvrent 44.075 m², le bâtiment abrite 160 bureaux, un hémicycle de 400 places, une salle de presse, un restaurant et huit salles de réunion pour les commissions permanentes. La Chine à travers la construction du palais sénatorial a consenti un financement dans le cadre des crédits sans intérêt à long terme, pour environ un budget de 20 milliards de F CFA⁹²³. Trois ans après l'inauguration du siège du Sénat, le rapport Profil Pays du Gabon de 2006 du PNUD déclare: « *l'endettement constitue depuis quelques années l'un des problèmes majeurs de l'économie gabonaise, bien que l'amélioration des recettes budgétaires ait permis à l'Etat d'honorer ses engagements vis-à-vis des créanciers (extérieurs et intérieurs) à hauteur de 306,3 milliards de francs CFA en 2004 contre 305,9 milliards en 2003. Les règlements sur la dette extérieure ont augmenté de 2,9% entre 2003 et 2004*

⁹²⁰ **Mengue Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 26.

⁹²¹ « Le président gabonais inaugure le palais du Sénat construit par la Chine », Sur le site : french.peopledaily.com.cn.

⁹²² La Société générale de Construction (SOC) de Shanghai.

⁹²³ Voir, www.senatgabon.net.

*tandis que ceux de la dette intérieure ont diminués de 6,8% sur la période.*⁹²⁴ » Et cela au moment de la construction du siège du Sénat.

Au Sénégal, le Sénat sous la présidence de Abdou Diouf, ne disposant pas de salle de réunion propre fût hébergé dans le bâtiment de l'Assemblée nationale pour la première fois le 16 février 1999. Critiqué au moment de son installation par les partis d'opposition qui ne voyaient pas l'opportunité d'une seconde chambre en période de crise économique et sociale, cette chambre fut supprimée par le président Me Abdoulaye Wade⁹²⁵. Les conditions économiques du pays n'étaient pas meilleures lorsque le chef de l'Etat sénégalais est revenu sur le Sénat en 2007. Le Sénat n'avait toujours pas de siège et au début occupait toujours le siège de l'Assemblée nationale sénégalaise. 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 sénégalaise⁹²⁶.

Au Burundi, le Sénat existait depuis la période monarchique, après l'élection des sénateurs, elle n'a pas pu se réunir qu'une seule fois, le 3 septembre 1965 pour l'élection de son bureau et en octobre 1965, il a été dissout suite au coup d'Etat militaire.⁹²⁷ Donc l'institution n'a pas eu de siège avant sa disparition. Depuis sa résurrection avec le Sénat de transition de 2002 à 2005 et jusqu'aujourd'hui, l'institution n'a pas encore de siège. Alors que la chambre basse siège au palais des congrès de Kigobé, la deuxième chambre a loué deux immeubles à des privés. Les dirigeants du pays comptent construire un siège digne de ce nom, aux deux chambres du Parlement qui vont rester ensemble⁹²⁸. Et il faut chercher des financements pour la construction sans toute fois oublier que le pays vient de sortir de la guerre civile et que jusqu'aujourd'hui le pays est en pleine reconstruction.

⁹²⁴ Profil Pays du Gabon, janvier 2006, Sur www.ga.undp.org.

⁹²⁵ **Hesseling (G.)**, *op.cit.*, pp. 9-13.

⁹²⁶ *Idem.*

⁹²⁷ Le Sénat du Burundi, *op.cit.*, p. 21.

⁹²⁸ La construction du siège du Sénat au Burundi va entraîner la destruction de plus de 480 arbres et les défenseurs de l'environnement du pays s'insurgent contre le déboisement en pleine ville de Bujumbura, capitale du Burundi. Les autorités ont quand même leurs justifications, pour eux, les deux chambres doivent rester ensemble pour travailler et il faut également réduire les dépenses liées aux loyers, Sur, www.burunditransparence.org/palais_parlement.html.

En définitive, si la France a les moyens pour installer la seconde chambre du Parlement dans un palais de luxe, on peut se demander si les Etats africains francophones ont également besoin de cette institution qui coûte très chère au contribuable des pays respectifs. Le fonctionnement de la seconde chambre du Parlement engage également des frais.

B. LES PRIVILEGES QUANT AUX COUTS ELEVES DE SON FONCTIONNEMENT

Une fois qu'on parle de la seconde chambre du Parlement dans un Etat donné, c'est qu'il aura encore de parlementaires qui vont s'ajouter à ceux qui occupent déjà la première chambre du Parlement.

En France le nombre des députés à l'Assemblée nationale est de 577 contre 343 sénateurs en 2008, chiffre qui va passer à 348 en 2011. Au Sénégal, on a aujourd'hui 150 députés contre 100 sénateurs. Au Burundi, 106 députés à l'Assemblée nationale et au Sénat 47 sénateurs. Et enfin, au Gabon, 120 députés à l'Assemblée nationale contre 91 sénateurs à la seconde chambre du Parlement. D'une manière générale, si on compare le nombre de sénateurs au nombre de députés, les sénateurs sont moins nombreux. Même si c'est le cas l'institution augmente les charges de l'Etat. Ainsi, les indemnités que perçoivent les sénateurs leur permettent d'assurer leur indépendance et leur disponibilité puisqu'il y a une incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions de ministre, de même qu'une incompatibilité avec toute fonction publique et certaines activités privées⁹²⁹.

⁹²⁹ En droit français, dans le souci de dégager les parlementaires des liens de dépendance qu'ils pourraient avoir avec un autre pouvoir ou une autre autorité, les députés ou sénateurs ne peuvent cumuler leur mandat avec les fonctions de membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel, du Conseil économique et social, de magistrat et de membre du Conseil supérieur de la magistrature, d'un conseil du Gouvernement d'un territoire d'outre-mer, du Conseil supérieur de l'audiovisuel. De manière plus générale, l'exercice de fonctions publiques non électives est incompatible avec l'exercice du mandat parlementaire et les fonctionnaires qui sont dans cette situation au moment de leur élection doivent être placés en position de détachement. Tout au plus, peuvent-ils continuer d'exercer certaines fonctions de l'enseignement supérieur. Les missions temporaires confiées par le Gouvernement sont également compatibles avec le mandat parlementaire à condition de ne pas excéder une durée de six mois.

L'évolution du rôle de l'État, le poids de certains intérêts dans la vie collective ont conduit à interdire aux parlementaires l'exercice de fonctions déterminées dans des catégories d'entreprises limitativement énumérées ainsi que l'accomplissement de certains actes. Est ainsi prohibé le cumul avec des fonctions de direction dans des entreprises nationales ou des établissements publics nationaux, c'est-à-dire des organismes dépendant étroitement de la puissance publique,

L'indemnité parlementaire est donc destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat et permet au parlementaire d'exercer son mandat s'il le souhaite à « *plein temps* ». Elle permet à tout citoyen, quelle que soit sa situation de fortune, de pouvoir prétendre entrer au Parlement et garantit aux élus les moyens de se consacrer pleinement, et en toute indépendance, aux fonctions dont ils sont investis.⁹³⁰ Et pour le professeur Louis Favoreu, l'indemnité « *c'est un facteur de démocratisation (éviter que seuls les plus riches puissent exercer un mandat) et une garantie relative contre la corruption*⁹³¹ ». Certains auteurs pensent à la suppression des indemnités parlementaires. Ainsi, pour eux, la suppression permettra d'écarter du Parlement tous les politiciens de carrière, tous ceux qui font de la politique un véritable métier et cela assurerait un meilleur recrutement des chambres⁹³². Mais il paraît incertain, l'absence d'indemnité va plutôt encourager la recherche facile de gain par tous les moyens et peut accentuer la transhumance politique.

En France, le budget du Sénat s'élève à 321,9 millions en 2007, dont 11,4 millions d'euros pour l'entretien du Jardin du Luxembourg et 1,2 million pour le Musée du Luxembourg⁹³³. Sur les 309,2 millions d'euros spécifiquement alloués au Sénat pour l'année 2007, les indemnités des sénateurs représentent 28,4 millions⁹³⁴. L'indemnité parlementaire comprend trois éléments : l'indemnité parlementaire de base,

sauf si les parlementaires ont été désignés en cette qualité comme membres du conseil d'administration d'un de ces organismes en application des textes les organisant. Cette dérogation qui se justifie par la mission de contrôle du Parlement permet par exemple à des députés de siéger au Conseil d'administration de France 2 et de France 3. De même, le cumul est interdit avec l'exercice de fonctions de direction dans certaines sociétés ou entreprises privées bénéficiant d'avantages accordés par l'État ou les collectivités publiques en vertu d'une réglementation propre, celles ayant exclusivement un objet financier ou faisant publiquement appel à l'épargne, les sociétés travaillant principalement pour le compte ou sous le contrôle de l'État ou d'une personne publique et les sociétés exerçant certaines activités immobilières à but lucratif. Enfin, il est interdit aux parlementaires exerçant la profession d'avocat de plaider contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics et à tout parlementaire de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière industrielle ou commerciale. Voir, www.assemblee-nationale.fr.

⁹³⁰ www.senat.fr.

⁹³¹ Favoreu (L.) et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 13 éd., 2010, p. 734.

⁹³² Duguit (L.), *Manuel de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 410.

⁹³³ Massion (M.), « Rapport d'information de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat de l'exercice 2007 », Sénat français, 21 mai 2008, p. 12, Voir, www.senat.fr.

⁹³⁴ Massion (M.), *op.cit.*, p. 13.

l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction. Elle est généralement calculée sur la base du traitement moyen des fonctionnaires hors échelle (c'est-à-dire les hauts fonctionnaires tels que les conseillers d'État, les préfets, les directeurs d'administration centrale, etc.) auquel vient s'ajouter une indemnité de fonction égale au quart du montant de la précédente. L'indemnité parlementaire est imposable. Le montant net de ces indemnités s'élevait au 1^{er} mars 2008 à 5261,01 euros par mois. L'indemnité n'est cumulable avec une indemnité relative à un mandat local que dans la limite de 2743,63 euros par mois. L'indemnité des sénateurs a connu une augmentation ; ainsi, ils perçoivent au 1^{er} janvier 2011 une indemnité mensuelle de 7 100,15 euros⁹³⁵. A cela s'ajoute l'indemnité représentative de frais de mandat d'un montant d'environ 6100 euros pour la rémunération des collaborateurs, la location d'une permanence, l'équipement de bureau, etc. Depuis 1976, les sénateurs peuvent avoir des collaborateurs qui sont directement employés par le parlementaire avec un salaire moyen brut d'environ 2 300 euros pour un assistant à temps plein⁹³⁶. Le parlementaire a également droit aux prestations pour les charges de famille et à un supplément familial variable selon le nombre d'enfants à charge. Les sénateurs ont des avantages en nature équivalents à ceux des députés : des moyens matériels sont mis à leur disposition comme un bureau individuel au Palais du Luxembourg ou dans ses dépendances, des équipements informatiques et de communication, la gratuité de l'affranchissement du courrier spécifique à leurs travaux parlementaires, des prêts pour le logement ainsi que diverses facilités de transport (réseau SNCF gratuit).⁹³⁷

Au Gabon, le professeur Fidèle Mengue Me Engouang a raison d'affirmer que, « *le bicamérisme a pour conséquence d'alourdir inutilement les charges de l'Etat parce qu'il génère de nouvelles dépenses d'investissement et de fonctionnement.* »⁹³⁸ Ainsi, dans ce pays, en 1997, les experts de la Direction générale de l'économie, au lendemain de la mise en place du Sénat, suivie un mois plus tard de la création d'un poste de vice-président de la République ont relevé que : « *le Gouvernement a*

⁹³⁵ www.senat.fr.

⁹³⁶ « Le statut des sénateurs et de l'exercice du mandat », Sénat français, mars 2008, Sur www.senat.fr.

⁹³⁷ Idem.

⁹³⁸ **Mengue Me Engouang (F.)**, « le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 26.

initialement mis en place un budget équilibré à 932,986 milliards de francs CFA. Mais la prise en compte des charges consécutives à la création de nouvelles institutions de la République et l'appréciation du dollar en cours d'année ont conduit à modifier ce montant en hausse pour le porter à 985,986 milliards, soit un supplément de 53 milliards »⁹³⁹.

Selon l'article 37 de la Constitution de 1991, « *Une loi organique fixe, pour chacune des chambres, le nombre des parlementaires, leur indemnité, les modalités et les conditions de leur élection ainsi que le régime des inéligibilités et des incompatibilités (...)* ». Effectivement, il y a eu des lois organiques de 1996 qui ont prévu aux articles 3 et 4 une indemnité de base pour l'élection des députés et des sénateurs allouée sous la forme d'une solde forfaitaire globale. Cette indemnité a été multipliée presque par quatre et elle est passée de 470000 francs CFA sous le parti unique à 1,7 million de francs CFA depuis 1990. Ainsi, le trésor public gabonais débloque par an, plus de deux milliards de francs CFA pour les salaires des 120 députés et un peu moins pour ceux des 91 sénateurs, soit un total d'environ 4 milliards de francs CFA auxquels s'ajoutent les émoluments mensuels accordés aux suppléants, soit un peu plus de 100 000 francs CFA par mois. Et cela fait près de 24 milliards de francs CFA dépensés pendant les cinq et six ans de législature des deux chambres du Parlement. Pour l'ancien président du Sénat gabonais Georges Rawiri, ses émoluments peuvent atteindre 3,5 millions de francs CFA par mois. En plus des indemnités de l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires bénéficient également de celle de session de 30.000 francs CFA par jour exonérée de tout impôt. Enfin, en participant à l'exercice d'une fonction éminente liée à la souveraineté nationale, les sénateurs gabonais se sont vus allouer, après la conférence nationale les « *fonds de souveraineté* » qui s'élèvent à 10 millions de francs CFA par an et totalement exonérés d'impôt⁹⁴⁰. Il convient de souligner que depuis plusieurs années, les émoluments des parlementaires gabonais sont au centre d'une large polémique et ont été multipliés par cinq depuis 1990.⁹⁴¹

⁹³⁹ Tableau de Bord de l'Economie, n° 28, mai 1998, p.90, Cité par **Mengue Me Engouang (F.)**, « le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, pp. 26-27.

⁹⁴⁰ **Ondo (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais*, *op.cit.*, pp. 85-86.

⁹⁴¹ **Mengue Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 27.

Au Sénégal, l'article 60-1 *in fine* de la Constitution de 2001 dispose, « *Une loi organique fixe le nombre de sénateurs, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.* » Ainsi, les députés et sénateurs perçoivent une indemnité égale au traitement afférent à l'indice maximum de la hiérarchie générale des cadres du personnel de la Magistrature, du personnel militaire et des corps des fonctionnaires de l'Etat. La moitié de cette indemnité est représentative de frais professionnels. Les fonctionnaires, notamment ceux du corps enseignant en détachement à l'Assemblée nationale ou au Sénat, perçoivent leur traitement si celui-ci est supérieur à l'indemnité parlementaire. Il faut préciser que l'indemnité parlementaire a été relevée, il y a deux ans, pour approcher la moyenne africaine. Elle ne peut être cumulée avec un traitement ou une indemnité ayant le caractère de rémunération principale. Le cumul avec une pension de retraite est possible. Il faut rappeler qu'il y avait eu une loi de 1998 relative aux indemnités des sénateurs, les émoluments des sénateurs étant identiques à celui des membres de l'Assemblée nationale, ce qui, en 1998 revenait à un minimum de 600 000 francs CFA et à un maximum de 900 000 francs CFA par mois⁹⁴². En ce moment le total des frais annuels du Sénat est estimé à un minimum d'un milliard de FCFA. De manière générale, ces indemnités ont connu des augmentations.

Enfin au Burundi, l'article 132 de la Constitution de 2005 dispose : « *Une loi organique fixe le régime des indemnités et avantages des députés et sénateurs ainsi que le régimes des inégalités et des incompatibilités. Elle précise également leur régime spécifique de sécurité sociale* ». Ainsi, les sénateurs ont pour l'acquisition du charroi 243 590 000 francs Burundais ; les indemnités de fonction s'élèvent à 250 744 044 francs Burundais, les indemnités de sujétions particulières s'élèvent à 329 555 526 francs Burundais, la dotation carburant pour les déplacements à 173 360 691 francs Burundais, la dotation de carburant pour les missions à l'intérieur du pays à 242 973 926 francs Burundais, les frais d'hébergement à 7 350 000 francs Burundais, les frais d'assurance et d'entretien de véhicules à 296 448 432 francs

⁹⁴² Loi 98-44 du 10 octobre 1998 relative aux indemnités des sénateurs.

Burundais et enfin les primes de mission à l'intérieur du pays à 80 000 000 francs Burundais⁹⁴³.

En définitive, on remarque que ce soit en France ou dans les Etats d'Afrique noire francophone, le fonctionnement de la seconde chambre coûte énormément au pays qui l'a institué ce qui pose le problème de l'utilité de cette chambre dans les Etats pauvres.

§ 2. La seconde chambre, une Assemblée malvenue

Malgré les multiples richesses des Etats d'Afrique noire francophone, ils sont encore très endettés envers les différentes institutions financières. Est-ce qu'il est encore nécessaire dans ces conditions de mettre en place la seconde chambre du Parlement dans ces Etats qui ont une situation économique déplorable ? (A) le mieux ne serait-il pas l'utilisation de ces moyens pour une véritable revalorisation du Parlement ? (B).

A. L'INUTILITE DE LA SECONDE CHAMBRE DANS LES PAYS PAUVRES TRES ENDETTES

Pour le professeur Fidèle Mengue Me Engouang, « *l'avènement de la démocratie pluraliste a en effet conduit certains Etats africains à adopter de nouvelles institutions généralement calquées sur celles de la France (...)*⁹⁴⁴. » Il a bien raison, mais une des inquiétudes est que les Etats d'Afrique francophone et leur ancienne métropole ne se trouvent pas au même niveau de développement et n'ont pas les mêmes moyens sur le plan financier.

La France est la huitième puissance mondiale. En effet, en 2009, son PIB⁹⁴⁵ a atteint les 1 677,6 milliards d'euros. Avec un territoire et un climat propices, elle est la

⁹⁴³ Voir l'article de **Gratien Rukindikiza** du 24 mars 2009 sur www.kiyago.unblog.fr/2009/03, Et il faut préciser que 100 francs burundais fait 0,06 euros.

⁹⁴⁴ **Mengue Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 21.

⁹⁴⁵ Le Produit Intérieur Brut est un indicateur économique très utilisé qui mesure les richesses créées dans un pays donné et pour une année donnée. Il est défini comme la valeur totale de la production interne de biens et services dans un pays donné au cours d'une année donnée par les

première puissance agricole en Europe et possède une solide industrie agro-alimentaire. Un autre secteur d'activité important pour le pays est le commerce. C'est l'activité qui contribue le plus à la richesse nationale et emploie plus de 3 millions de personnes. Le pays demeure également leader dans les secteurs des transports, de la pharmacie ou encore de la chimie. Mais si son secteur industriel figure parmi les quatre géants mondiaux, derrière les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne, elle peine par un manque d'investissement et de la concurrence étrangère qui a fait s'éteindre certains de ses fleurons comme le textile. Si la crise de 2008 a affaibli la nation, l'embellie à l'été 2010 se confirme. Les commandes et la production industrielle repartent à la hausse tandis que sur le marché de l'emploi le chômage baisse à 9,7% de la population active au deuxième trimestre⁹⁴⁶.

Le Sénégal quant à lui fait partie des Etats pauvres et endettés. Fortement réduite au cours de ces six dernières années, la dette publique du pays a renoué en 2007 avec sa tendance à la hausse. Les initiatives d'allègement de la dette des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) et d'allègement de la dette multilatérale (IADM) dont le Sénégal a bénéficié, entre 2000 et 2006, ont substantiellement réduit le fardeau qui pesait sur son économie. Ces annulations ont porté, pour quelque 1720 milliards de FCFA (2,6 milliards d'euros), sur des montants cumulativement dus au FMI, à la Banque Mondiale, à la BAD et à des bailleurs de fonds bilatéraux. Elles ont ramené la dette publique totale du pays à 1,5 milliard d'euros, soit 68,3% en moins. Les ressources ainsi libérées ont, dans une très large mesure, servi à des investissements d'intérêt public. Elles ont été réinjectées dans le budget national et réorientées vers les secteurs sociaux de base ou utilisées pour des activités de développement, pour la réalisation d'infrastructures, notamment. Mais aussi importants soient-ils, ces fonds représentent des moyens relativement modestes par rapport à l'immensité des besoins qui interpellent l'Etat, tant du point de vue de la demande sociale que des impératifs d'investissement pour soutenir la croissance et le développement économique. L'endettement public a connu une croissance, les

agents résidant à l'intérieur du territoire national. C'est aussi la mesure du revenu provenant de la production dans un pays donné.

⁹⁴⁶ « Les pays les plus riches du monde », Sur, www.linternaute.com.

fonds propres de l'Etat ne suffisant plus⁹⁴⁷. Des propos circulent pour clamer que la dette du Sénégal est «*viable*» eu égard aux 71% du Produit Intérieur Brut (PIB) fixé par l'UEMOA comme seuil au-delà duquel l'endettement ne serait plus soutenable. Dans le dernier rapport de mars 2011 «*sur l'analyse de la viabilité de la dette publique* » produit par le Comité National de Politique Economique, il est indiqué que la dette publique du Sénégal est arrêtée au 31 décembre 2010 à 2190,1 milliards de FCFA contre 1963,8 milliards un an auparavant. Elle est composée de 1751,8 milliards de dette extérieure soit 80% de la dette totale contre 438,3 milliards de dette intérieure soit 20%. Le stock de la dette publique représente 34,4% du PIB en 2010 contre 32,6% du PIB en 2009. Pour le FMI, la dette extérieure a connu une augmentation, elle est passée de 1751,8 milliards de FCFA à 1623,8 milliards en 2009, soit une hausse de 7,9%. Et dans ce stock de la dette extérieure en 2010, les 59,9%, soit 1081,0 milliards sont constitués de dettes multilatérales. Le groupe de la Banque mondiale reste, à travers l'Association Internationale de Développement (IDA)⁹⁴⁸, le principal bailleur avec un montant de 531,9 milliards de F Cfa, soit 49,2% de la dette publique multilatérale. La dette bilatérale, avec 559,5 milliards de FCFA en représente 33% (contre 576,7 milliards en 2009 soit 34%). Les bailleurs de fonds arabes comme le Koweït et l'Arabie Saoudite représentent près de 43% de la dette bilatérale alors que les pays de l'OCDE, avec en tête la France, en détiennent 36% en 2010. Et les paiements effectifs au titre du service de la dette extérieure se sont élevés en 2010 à 68,7 milliards. Ils représentent 6% des recettes fiscales recouvrées en 2010⁹⁴⁹.

Au Burundi, en 2006, les finances publiques ont été marquées par une progression des recettes intérieures, une relative stagnation des dépenses totales et une

⁹⁴⁷ « Sénégal : la dette repart », Sur, www.lesafriques.com.

⁹⁴⁸ Créée le 24 septembre 1960, l'Association Internationale de Développement (AID) fait partie du Groupe de la Banque Mondiale, basé à Washington DC, qui a comme objectif d'aider le développement économique des pays les plus pauvres. Elle est ainsi complémentaire de l'autre organe de prêt du Groupe de la Banque Mondiale qu'est la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), laquelle dispense des prêts d'investissement et des services de conseil aux pays à revenu intermédiaire. L'AID (souvent nommée IDA du fait de son abréviation anglaise) accorde des crédits ne portant pas intérêt et des dons aux plus pauvres des pays en développement pour soutenir l'essor de leur économie et améliorer le niveau de vie de leurs habitants. Voir, www.google.fr.

⁹⁴⁹ « Dette publique du Sénégal : s'endetter, encore s'endetter, toujours s'endetter », Sur senegal.senego.com.

diminution du déficit budgétaire. Sous l'impulsion d'une progression de 7,7% des recettes courantes essentiellement attribuable à une évolution favorable des recettes fiscales et non fiscales, les ressources budgétaires se sont inscrites en hausse de 5,4%; par contre, les dépenses totales ont régressé de 1,1% par rapport à l'année précédente suite principalement aux baisses des dépenses en capital de 9,8% et des dépenses hors budget de 68,6%. Ainsi, il en a résulté une diminution du déficit budgétaire de 41,6%, variant de 49,8 milliards de francs Burundais en 2005 à 29,1 milliards de francs Burundais en 2006. Après une baisse en 2005, l'encours de la dette publique a augmenté de nouveau à 8,3%. D'une part, les retards dans le décaissement des appuis budgétaires extérieurs ont occasionné l'accumulation des arriérés budgétaires intérieurs tandis que la hausse des réévaluations consécutives aux dévaluations antérieures de la monnaie nationale et le faible remboursement du principal de la dette durant l'année 2006 ont conduit à l'accroissement de la dette publique extérieure, d'autre part⁹⁵⁰.

En 2009, l'économie burundaise a connu un tassement de la croissance. Le taux de croissance du Produit Intérieur Brut réel est tombé de 4.3 % en 2008 à 3.3 % en 2009. L'augmentation de la production du secteur tertiaire de près de 12 % n'a pas pu produire un effet de compensation suffisant pour empêcher la tendance à la baisse de la croissance du Produit Intérieur Brut. La structure de la production est caractéristique des économies en développement, le secteur primaire jouant un rôle primordial dans la croissance économique. En matière budgétaire, le déficit s'est aggravé en 2009. Le solde global en pourcentage du PIB est passé de -3.1 % du PIB en 2008 à -4 % en 2009. Cette augmentation traduit l'engagement pris par le Gouvernement en 2008 d'augmenter les salaires des diverses corps de la fonction publique. Quant aux recettes totales, elles ont augmenté en volume, mais moins que proportionnellement au PIB. Leur ratio en pourcentage du PIB a chuté, passant de 30.3 % en 2008 à 26.8 % en 2009.

En matière de politique monétaire, les autorités se sont engagées à garder un taux de croissance monétaire et un taux de refinancement relativement modérés, ainsi qu'un taux de change nominal stable, en vue de maîtriser les pressions

⁹⁵⁰ « Rapport final sur l'économie burundaise 2006 », publié en août 2007, Sur www.page.bi/IMG/pdf/ecobu.

inflationnistes. Le taux de change reste déterminé par le marché des devises. Mais la Banque Centrale garde un certain niveau de contrôle notamment en fixant le volume de devises à mettre au service des institutions financières. La position extérieure s'améliore. Les paiements des intérêts sur la dette publique ont été maîtrisés en 2009. Le Burundi a atteint le point d'achèvement de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE), accédant ainsi à l'annulation d'une partie importante de la dette multilatérale. De plus, la politique du Gouvernement est de diminuer autant que faire se peut la dette publique, en comptant plus sur les dons non-porteurs d'intérêts ou sur les aides hautement concessionnelles. Enfin, le contexte social et de développement des ressources humaines sont marqués par la persistance de la pauvreté sous diverses formes comme la faiblesse du revenu par habitant, le faible taux de scolarisation en primaire et le taux de mortalité infantile encore très élevé.⁹⁵¹

Quant à, l'environnement économique du Gabon, il fut marqué par une crise de la dette extérieure élevée et continue à demeurer un obstacle majeur pour atteindre les Objectifs du Développement pour le Millénaire (ODM). Aussi, cette crise de la dette extérieure élevée reste encore dans les débats des hommes politiques et de l'opinion publique à travers le monde comme étant l'un des principaux facteurs contribuant à restreindre ou limiter le développement économique des pays pauvres. Il s'avère que le niveau insoutenable de la dette extérieure du Gabon, est le symptôme d'un problème beaucoup plus important à savoir la faiblesse de la croissance économique⁹⁵². Ainsi, l'effort de désengagement de l'Etat entre 2000 et 2005 a atteint 398,3 milliards de francs CFA et concerne la dette extérieure et intérieure. Au terme du premier semestre 2006, l'encours global de la dette se chiffre à 1773, milliards de F CFA, soit 1659,4 milliards de dette extérieure, y compris 113,6 milliards de dette intérieure⁹⁵³. L'encours de la dette extérieure par pays montre que la France demeure le créancier le plus important du Gabon avec 49,8% de l'encours de la dette extérieure. Ainsi, avec un indice de développement humain de 0,76, le pays est placé 103^{ème} des 182 pays dans l'édition 2009 du Rapport sur le Développement

⁹⁵¹ « Burundi, perspectives économiques en Afrique », Sur le site : www.africaneconomicoutlook.org.

⁹⁵² Pour plus de précision, Consulter, **Ndo (Ch.)**, *Emprunts extérieurs et gestion de la dette : le cas du Gabon*, Mémoire DESS, Université de Yaoundé 2, 2008, Sur www.memoireonline.com.

⁹⁵³ « Le Gabon rembourse régulièrement ses dettes depuis cinq ans », Informations fournies par la Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP), Sur, www.finances.gouv.ga.

Humain de la PNUD. Le PIB totalise 7.240 \$ US par habitant. Les dettes extérieures s'élèvent à 56,2 % du produit intérieur brut⁹⁵⁴.

La situation des Etats d'Afrique noire francophone n'est pas enviable sur le plan économique en comparaison de celle de l'ancienne métropole. Souvent les bailleurs de fonds⁹⁵⁵ recommandent aux Gouvernements de ces Etats la limitation de l'accroissement des dépenses de l'Etat, afin d'assainir les finances publiques et également le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques. La preuve est que ces recommandations ne sont jamais suivies à la lettre. Ce qui témoigne de l'aggravation de la crise liée à une gestion déplorable des finances publiques ayant entraîné le surendettement. On peut alors se demander dans ces conditions s'il est indispensable d'instituer une seconde chambre du Parlement dans ces Etats surendettés? Une chambre qui va encore augmenter les dépenses de l'Etat. Il est plutôt préférable d'utiliser ces moyens financiers pour le développement d'autres activités publiques de l'Etat.

B. L'INUTILITE DE LA SECONDE CHAMBRE A L'HEURE DE LA REVALORISATION PARLEMENTAIRE EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Pendant longtemps, le Parlement a incarné « *le destin de la démocratie* » pour reprendre la formule de Hans Kelsen. S'il s'identifie toujours à la démocratie, la tendance générale, au-delà des particularités nationales, est l'accroissement des contraintes qui encadrent son action, limitent son autonomie et réduisent sa place dans le système politique⁹⁵⁶. Ainsi, en Afrique noire francophone, d'une manière générale et après les indépendances, le Parlement a été sérieusement martyrisé par l'avènement du régime monolithique qui avait existé jusqu'au début des années 90. Celui-ci a en effet donné au pouvoir exécutif les moyens de la maîtrise de la chambre des députés qui était à sa merci ainsi que de toutes les autres institutions constitutionnelles. A partir de 1990, il y a eu une certaine « *libération* » du Parlement

⁹⁵⁴ « Invoquer les droits de l'homme au Gabon », Sur, www.claiminghumanrights.org/gabon.

⁹⁵⁵ La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

⁹⁵⁶ **Favoreu (L.) et autres**, *Droit constitutionnel, op.cit.*, p. 703.

avec l'avènement du pluralisme politique. Même avec le renouveau démocratique, on constate une véritable crise au sein du Parlement, pas seulement en Afrique, mais au niveau de presque tous les systèmes politiques⁹⁵⁷. Et cette crise n'est pas nouvelle, elle existait avant le processus démocratique en Afrique noire. En effet, il y a depuis toujours un sentiment de domination qui anime souvent le pouvoir exécutif dans ses rapports avec le pouvoir législatif. Et Claude Leclercq note à ce propos que « *sans aller jusqu'à la dictature de l'exécutif, on constate un déclin plus au moins marqué, mais réel de presque tous les Parlements contemporains.* »⁹⁵⁸ A cela s'ajoute aujourd'hui dans les Etats d'Afrique noire d'expression française la division du Parlement à deux chambres qui pour mission de contribuer à un affaiblissement du pouvoir législatif au profit du pouvoir exécutif. On peut alors affirmer que le Parlement a d'une manière générale été « *crucifié* » par le pouvoir exécutif. Or John Stuart Mill au XIX^{ème} siècle avait déjà clarifié le rôle d'un Parlement en ces termes : « *le véritable office d'une Assemblée représentative n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre, mais bien de surveiller et de contrôler le Gouvernement, de mettre en lumière tous ses actes, d'en exiger l'exposé et la justification, quand ces actes paraissent contestables, de les blâmer s'ils sont condamnables, de chasser de leur emploi les hommes qui composent le Gouvernement s'ils abusent de leur charge ou s'ils remplissent d'une façon différente à la volonté expresse de la nation et nommer leurs successeurs, soit expressément, soit virtuellement.* »⁹⁵⁹ Mais, aujourd'hui avec le fait majoritaire, il est difficile de chasser un Gouvernement avant la fin de son mandat même s'il ne respecte pas ses engagements politiques. Il est quand même clair que le Parlement dispose toujours de certains moyens pour affirmer son double rôle de législateur, de contrôleur et censeur de l'action du Gouvernement. Pour bien assurer ses fonctions, le Parlement a besoin de moyens au niveau du personnel et même financier.

⁹⁵⁷ Les parlementaires représentent les partis, les lobbies, les groupes d'intérêt qui déterminent leur vote comme leur survie politique alors qu'en principe ils sont les représentants du peuple ou de la nation; l'immense majorité des lois est d'origine et même de formulation gouvernementale ; un bon nombre croissant de normes qui concernent la nation sont élaborées et édictées loin des chambres où siègent les représentants du peuple.

⁹⁵⁸ **Leclercq (C.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 1987, p. 205.

⁹⁵⁹ **Mill (J. S.)**, *Le Gouvernement représentatif*, 2^{ème} éd., Paris, Guillaumin, 1865, p. 119.

Il sera préférable que les moyens financiers dont disposent les autorités d'Afrique francophone soient affectés au bon fonctionnement de la chambre des députés.

Les Etats d'Afrique noire francophone ont besoin de ressources financières pour bien entretenir les parlementaires afin qu'ils soient à l'abri de toute manipulation. A part les indemnités parlementaires, le député doit avoir un véritable secrétariat. Il doit normalement bénéficier également d'une indemnité forfaitaire pour les frais de secrétariat et doit disposer d'un crédit affectable à la rémunération de collaborateurs et si ses crédits ne sont pas utilisés, ils peuvent toutefois être retournés au budget de l'Assemblée nationale ou être affectés au groupe politique auquel appartient le député.

Pour le professeur Gerti Hesseling, « *une des rares études sur l'Assemblée nationale au Sénégal effectuée en 2002 (...) 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 (...). 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.*⁹⁶⁰ » Et il faut préciser que ce n'est pas seulement le problème du Sénégal mais de presque toutes les Assemblées de l'Afrique noire francophone. Il faut aussi que les parlementaires maîtrisent la langue de travail, c'est-à-dire le français. Pour cela, on peut exiger une certaine année d'étude avant d'être candidat au poste de parlementaires. S'ils ont un niveau un peu acceptable, cela va faciliter sur plusieurs plans le travail parlementaire.

⁹⁶⁰ Hesseling (G.), « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ? », *op.cit.*, pp. 15-16.

Les autorités peuvent également disposer de plus de moyens financiers à accorder aux commissions d'enquête parlementaires. Souvent, le manque de moyens financiers pousse les commissions à arrêter les enquêtes même avant la période légale dont elles disposent pour mener les investigations.

On remarque généralement en Afrique noire francophone que les partis d'opposition sont marginalisés. On peut mettre à la disposition de ces partis les moyens matériels et financiers pour qu'ils puissent bien jouer le rôle d'une opposition politique. En cela le Sénégal est quand même en avance du point de vue de la législation puisque l'article 58 de la Constitution de 2001 dispose : « *La Constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du Gouvernement le droit de s'opposer. La loi définit leur statut et fixe leurs droits et devoirs. L'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée nationale par les députés.* » C'est alors une reconnaissance explicite de la l'opposition. Au niveau des autres Constitutions (Gabon, Burundi, etc.), il n'y a qu'une reconnaissance implicite du multipartisme au niveau de la Constitution et qui accorde également des droits et devoirs aux partis d'opposition⁹⁶¹. Mais malheureusement, la loi organique sur l'organisation de l'opposition au Sénégal tarde à venir depuis l'avènement de la Constitution de 2001.⁹⁶² Egalement, au Sénégal, selon la Constitution, quand bien même il y a bicamérisme, il n'y a pas d'opposition parlementaire au Sénat. Cela s'explique par le recrutement à la chambre haute. Mais il faut également qu'il y ait une opposition au niveau de cette chambre pour la bonne marche de la démocratie si on veut toujours rester dans le cadre d'un Parlement bicaméral. Il est alors souhaitable que le Sénégal mette en place un véritable statut de l'opposition. Le Gabon également doit

⁹⁶¹ Voir, art. 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70 et 71 de la Constitution du Burundi de 2005 ; Art. 6 de la Constitution gabonaise de 1991 dispose : « *Les partis et les groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement, dans le cadre fixé par la loi, selon les principes du multipartisme. Ils doivent respecter la Constitution et les lois de la république* ».

⁹⁶² Le Statut du chef de l'opposition était un projet "cher" à Me Abdoulaye Wade surtout quand l'actuel chef de l'Etat sénégalais faisait face à l'ancien président Abdou Diouf. Arrivé au pouvoir grâce à l'alternance de 2002, Me Abdoulaye Wade jusqu'aujourd'hui hésite à faire avancer le dossier du Statut de l'opposition.

tout faire pour mettre en place un statut de l'opposition. Quant au Burundi, le projet de loi sur le statut de l'opposition a été déposé en avril 2011⁹⁶³.

Enfin, l'efficacité du travail parlementaire doit passer par l'organisation des séminaires sur des thèmes variés. Pour cela, les parlementaires ont besoin de moyens financiers. Ainsi, par cette activité, ils seront plus proches de la population et à même de comprendre les problèmes de la société actuelle.

Au total, la seconde chambre paraît alors une Assemblée inopportune dans les Etats d'Afrique noire francophone.

SECTION II. LE SENAT, UNE INSTITUTION INOPORTUNE

Le déficit de légitimité de la seconde chambre fait qu'elle est devenue une institution inopportune. Cette inopportunité peut être liée aux considérations politique (§1) ou aux considérations socio démographiques (§2).

§ 1. Une inopportunité liée aux considérations d'ordre politique

On peut encore évoquer l'éternelle question de l'utilité de la seconde chambre dans un Etat unitaire. D'une manière générale, cette utilité pose le problème de « *dilemme des secondes chambres* »⁹⁶⁴. On peut alors se demander si le bicamérisme doit être inégalitaire (A) ou égalitaire dans un Etat unitaire(B).

A. LE BICAMERISME INEGALITAIRE

Que ce soit en France ou dans les Etats d'Afrique noire francophone tels que le Burundi, le Gabon et le Sénégal, on applique le bicamérisme inégalitaire. Cela

⁹⁶³ Voir, www.burundi-gov.bi.

⁹⁶⁴ Il consiste en ce que pour être utiles et donc pour que le bicamérisme soit fonctionnel, les secondes chambres doivent à la fois être suffisamment différentes des premières par leur recrutement et/ou leurs attributions, tout en étant suffisamment légitimes pour que leurs avis puissent être valablement opposés aux premières chambres et suffisamment dotées d'attributions pour que leur travail ait une réelle influence, Voir **Grewe (C.) et Fabri (H. R.)**, *op.cit.*, p. 460.

signifie que la seconde chambre dispose de moins de pouvoirs que la chambre des députés. Il y a une raison fondamentale qui justifie l'intérêt de cette option.

Il y a un déficit de représentativité lié au mode de suffrage utilisé pour la désignation des sénateurs. Si c'est le cas, on peut penser à l'utilisation du suffrage direct du peuple pour la désignation des membres de la haute Assemblée. Ainsi, les deux Assemblées seront recrutées suivant le même suffrage et suivant les mêmes modes de scrutin. En effet, elles auront le même degré de légitimité et normalement les mêmes pouvoirs⁹⁶⁵. Il y a alors une corrélation entre le mode de recrutement et les attributions des chambres. On a rencontré des cas de figure où les deux chambres étant élues au suffrage universel mais où l'une d'entre elle a moins de pouvoirs que l'autre. C'est l'exemple de l'Espagne, de la Pologne et de la République tchèque. Ce mode de répartition des pouvoirs entre les différentes chambres est injuste et très critiquable parce que les chambres ont le même degré de légitimité. Dans ce cas de figure, les deux chambres doivent avoir les mêmes pouvoirs quelque soit la justification donnée.

On peut également penser à une désignation des deux chambres au même suffrage avec un mode de scrutin différent. Pour éviter un double emploi au niveau du Parlement, on peut faire recours au scrutin majoritaire au niveau de la chambre des députés et à la représentation proportionnelle au niveau de la seconde chambre du Parlement. C'est un mode de désignation qu'on rencontre le plus souvent au niveau de la fédération et même dans certains Etats unitaires (Italie, Pologne, Roumanie et République tchèque où les deux chambres sont élues au suffrage direct avec un mode de scrutin différent). Dans ce cas de figure également, les deux chambres du Parlement doivent avoir normalement les mêmes pouvoirs. Et comme l'a si bien remarqué le professeur Patrice Gélard, « *En dehors des Etats fédéraux, la désignation des deux chambres du Parlement bicaméral au suffrage universel même avec des modes de scrutin différent constitue une particularité constitutionnelle qui oblige à l'égalité des deux chambres et qui porte atteinte au principe de la*

⁹⁶⁵ Comme l'exemple de l'Italie.

*souveraineté populaire lorsque la deuxième chambre a moins de pouvoirs que la première.*⁹⁶⁶ »

Mais si la désignation des membres de la seconde chambre passe par une nomination du pouvoir exécutif comme on l'avait déjà vu surtout dans certains États africains, ce mode de recrutement ne donne aucune crédibilité à ses représentants et il est normal que la chambre dispose des pouvoirs diminués. Par contre si on fait appel à des membres de droit, et même si on utilise la cooptation pour faire appel à certaines minorités, pour les faire intégrer dans la sphère parlementaire, il est normal que les représentants de la seconde chambre aient des pouvoirs amoindris par rapport aux députés.

Comme on le remarque alors, le mode de recrutement des membres de la seconde chambre a des implications sur le pouvoir accordé à ces représentants et par ricochet sur le travail parlementaire. Ainsi, le bicamérisme est d'une manière générale inégalitaire, mais dans la pratique, la seconde chambre à « *une double casquette*. » En effet, dans le fonctionnement des deux chambres du Parlement, le bicamérisme peut être parfaitement égalitaire sur certains points (le droit d'initiative, le contrôle parlementaire, la saisine du juge constitutionnel, la révision de la Constitution, la mise en accusation du chef de l'Etat, le jugement des hauts dignitaires de la République, l'engagement de la force armée, etc.) et inégalitaire sur d'autres (le dernier mot accordé à la chambre des députés, la restriction budgétaire de la seconde chambre du Parlement, l'impossibilité de renversement du Gouvernement de la part de la seconde chambre, etc.). Dès fois même, la Constitution accorde certains pouvoirs à la seconde chambre lui permettant de prendre une certaine hauteur sur la chambre des députés (l'intérim du Chef de l'Etat, la confirmation de certaines nominations par le Sénat Burundais, etc.) Dans ces cas de figure, on ne comprend pas comment une Assemblée qui souffre d'un déficit de légitimité peut avoir plus de pouvoirs que la chambre qui ne souffre pas de ce déficit c'est-à-dire la première chambre du Parlement. Si on applique le système de

⁹⁶⁶ **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe, "Complexité parlementaire ou nécessité démocratique" », *op.cit.*, p. 11.

bicamérisme inégalitaire, accorder un tel pouvoir à la seconde chambre du Parlement est très contestable.

En définitive, les pouvoirs accordés à la seconde chambre du Parlement sont intrinsèquement liés à son mode de recrutement, autrement dit, s'il y a déficit de légitimité pour la représentation, le bicamérisme devait être automatiquement inégalitaire, on ne voit alors plus l'intérêt d'instituer une seconde chambre qui aura le plus souvent le second rôle. On peut même l'appeler dans ce cas une « *chambre secondaire* » qui aura pour rôle de suppléer la chambre des députés. Cette remarque est valable pour la France et pour les Etats francophones qui pratiquent le bicamérisme comme le Burundi, le Gabon, le Sénégal, etc. Si ces Etats veulent éviter certaines critiques, ils peuvent alors choisir le modèle de bicamérisme égalitaire.

B. LE BICAMERISME EGALITAIRE

On rencontre ce type de bicamérisme en Italie. La seconde chambre a exactement les mêmes attributions et les mêmes compétences que la chambre des députés.

Ce type de bicamérisme avait existé en France sous la III^{ème} République avec les différentes lois constitutionnelles de 1875⁹⁶⁷. Ainsi, le Parlement appelé en ce moment Assemblée nationale, était composé de deux chambres, sous le nom de Sénat et de Chambre des députés. Le Sénat comprenait à l'origine 300 sénateurs, 225 étaient élus au suffrage indirect par des collèges comprenant les députés et des représentants des collectivités territoriales, leur mandat était de neuf ans, renouvelable par tiers tous les trois ans et 75 étaient inamovibles et nommés par l'Assemblée constituante. Tandis que la Chambre des députés était élue au suffrage universel direct dans le cadre des arrondissements. Le bicamérisme sous la III^{ème} République était égalitaire, les deux chambres avaient donc les mêmes pouvoirs et les mêmes prérogatives importantes, elles exerçaient ensemble le pouvoir législatif

⁹⁶⁷ Trois lois constitutionnelles viennent organiser le régime républicain : la loi du 24 février 1875, sur l'organisation du Sénat ; la loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics ; la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports entre les pouvoirs publics. Ces trois lois seront légèrement modifiées par la suite et c'est la première et dernière fois qu'une République en France n'est pas définie et organisée par une véritable Constitution.

et possédaient le droit d'initiative des lois⁹⁶⁸ malgré une différence au niveau du recrutement des sénateurs. Ce bicamérisme législatif égalitaire eut pour conséquence la prolongation de la navette des textes en discussion entre les deux Assemblées. Le Gouvernement ne bénéficiant pas du moyen de contraindre le Parlement à faire cesser cette navette. Ainsi, face à ce facteur de paralysie législative et en absence de toute disposition constitutionnelle permettant d'arrêter la navette pour tenter une conciliation entre les deux chambres ou faire trancher l'une des deux, les règlements des Assemblées parlementaires tentèrent de suppléer à la lacune constitutionnelle⁹⁶⁹.

On le retrouve aujourd'hui à quelque différence près en Italie. En fait, le système italien représente un cas somme toute assez rare de bicamérisme égalitaire, puisque la Constitution confère aux deux chambres les mêmes compétences en matière d'adoption des lois et de contrôle du Gouvernement.⁹⁷⁰ Ainsi, d'une année sur l'autre, le projet de loi de finances est alternativement déposé sur le bureau de la Chambre ou du Sénat, les deux chambres ont les mêmes pouvoirs en matière budgétaire. Les deux Assemblées élisent le chef de l'État, les règles de composition des deux chambres sont également voisines. L'originalité du parlementarisme italien réside dans la faculté offerte aux deux Chambres du Parlement de déléguer aux commissions permanentes l'examen des projets de lois, environ les trois quarts des « *leggine* ». ⁹⁷¹ Le mode d'élection des députés, comme celui des sénateurs, repose sur le suffrage universel direct et le recours à la proportionnelle au sein de 27 circonscriptions. La loi du 21 décembre 2005 établit désormais que députés et sénateurs seront élus selon le scrutin proportionnel. Dans les deux cas, la durée du mandat est identique. Les deux Assemblées peuvent être dissoutes et renverser le Gouvernement. Ce modèle présente quand même l'avantage que le risque de conflits entre les deux chambres, qui poseraient le délicat problème de savoir quelle

⁹⁶⁸ **Jacqué (J.-P.)**, *op.cit.*, p. 137.

⁹⁶⁹ **Bernard (S.)**, « La commission mixte paritaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2001, n° 47, p. 452.

⁹⁷⁰ Un projet de réforme de la Constitution italienne qui comportait un volet réformant le système bicaméral, avec un Sénat fédéral qui perdait sa compétence législative générale, a d'ailleurs été rejeté par référendum en 2005, Voir, www.senat.fr.

⁹⁷¹ **Chagnollaud (D.)**, *Droit constitutionnel contemporain, op.cit.*, pp. 348 et 349.

est l'expression la plus authentique de la volonté nationale, se trouve ainsi écarté. Et comme on l'avait déjà vu que la représentativité est intimement liée aux pouvoirs conférés aux chambres, puisqu'en Italie les deux chambres sont élues au suffrage direct du peuple, il est tout à fait normal que les chambres disposent des pouvoirs semblables. Comme le rappelle si bien le professeur patrice Gélard : « *Lorsque les deux chambres sont élus au suffrage direct (même avec des modes de scrutin différents), il est anormal de concéder alors moins de pouvoir à la seconde chambre puisqu'elles ont toutes les deux la même légitimité démocratique.*⁹⁷² » En ce moment, le bicamérisme est parfaitement égalitaire, la deuxième chambre se présente comme une chambre jumelle de la première. Mais, on ne peut pas affirmer qu'il y a une légitimité identique entre les deux chambres. Même dans le cas d'identité de mode de recrutement, les conditions d'âge pour être électeur font que la base de recrutement est moins large (ou alors les circonscriptions sont différentes, etc.)⁹⁷³. Ce modèle de bicamérisme égalitaire n'existe pas en encore en Afrique noire francophone.

On peut penser que si les Etats francophones ne veulent plus rester dans le cadre du bicamérisme inégalitaire, l'idéal est de suivre le modèle italien, où les deux chambres sont élues au suffrage direct du peuple. Elles ont le même mandat, les mêmes prérogatives et les mêmes moyens de contrôle. Ainsi, on évitera la plupart des critiques à l'égard de la seconde chambre du Parlement, telles que sa marginalisation au profit de la première chambre qui a souvent une ascendance sur elle. Le constat est que les deuxièmes chambres qui avaient à la fois une légitimité et des attributions identiques aux premières chambres ont disparu, faute d'avoir montré leur utilité. Ce fut le cas de la Suède et du Danemark⁹⁷⁴.

Mais, il faut dire que si les Etats francophones veulent adopter un bicamérisme égalitaire sur le modèle italien, il y a encore des reproches qu'on peut faire sur ce modèle. Si les chambres sont élues suivant le même suffrage (avec un mode de scrutin différent), elles ont le même mandat, les mêmes prérogatives, l'une des

⁹⁷² **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe, "Complexité parlementaire ou nécessité démocratique" », *op.cit.*, p. 5.

⁹⁷³ **Grewe (C.) et Fabri (H. R.)**, *op.cit.*, p. 461.

⁹⁷⁴ **Grewe (C.) et Fabri (H. R.)**, *op.cit.*, p. 460.

chambres est alors inutile. On ne voit pas en fait de différence entre les deux. Et il est souhaitable qu'on pense dans ce cas à la suppression de l'une d'entre elle. Ainsi pour Me Jérôme Sohier, « *Ce type de bicamérisme ne serait d'ailleurs rien d'autre qu'un monocamérisme de fait, la seconde chambre, sœur jumelle de la première, perdant toute personnalité...et toute raison d'être.*⁹⁷⁵ »

De plus il serait injuste comme on l'avait déjà vu de recruter les deux chambres suivant le même suffrage et de diminuer les pouvoirs de l'une d'entre elles. Toutes ses inquiétudes font qu'on a opté pour le bicamérisme inégalitaire dans les Etats francophones.

Si les deux formes de bicamérisme soulèvent tellement d'interrogation, est-il encore nécessaire de penser à l'instauration des secondes chambres dans les Etats unitaires ? Aussi, en Afrique l'utilité de la seconde chambre du Parlement est liée aux considérations socio démographiques.

§ 2. Une inopportunité liée aux considérations socio démographiques

Le plus souvent, la seconde chambre peut représenter les collectivités décentralisées dans le cadre d'une politique de décentralisation. Si tel est le cas, la chambre ne trouve pas son intérêt dans les Etats faiblement décentralisés (A), de plus, elle est également inutile dans les Etats peu peuplés et très petits (B).

A. LA QUESTION DE L'UTILITE DE LA SECONDE CHAMBRE DANS LES ETATS FAIBLEMENT DECENTRALISES

En France depuis la révision du 28 mars 2003, la République française demeure « *une et indivisible* » mais « *son organisation est décentralisée* »⁹⁷⁶, les collectivités territoriales ayant vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon dans les conditions prévues par des conseils élus et disposant d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs

⁹⁷⁵ **Sohier (J.)**, « Bicamérisme et l'Etat fédéral, La réforme du Sénat belge », 1990, Centre d'Etudes du Fédéralisme asbl, Sur, www.google.fr.

⁹⁷⁶ Art.1 al.1 de la Constitution de 1958.

compétences et pouvant même, de façon très encadrée, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.⁹⁷⁷ Ce qui ne conduit nullement au fédéralisme mais renforce au contraire la solidarité du caractère unitaire de l'Etat.⁹⁷⁸ On retrouve les mêmes principes au niveau des Etats d'Afrique noire qui ont en partage la langue française.

Ainsi, au Sénégal, l'article 102 de la Constitution de 2001 dispose : « *les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi.* »

Au Gabon, l'article 112 de la Constitution de 1991 dispose que: « *Les collectivités locales de la République sont créées par la loi. Elles ne peuvent être modifiées ou supprimées qu'après avis des Conseils intéressés et dans les conditions fixées par la loi. Elles s'administrent librement par les Conseils élus dans les conditions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne les compétences et leurs ressources.* » Les conflits de compétence, entre les collectivités locales d'une part, ou entre une collectivité locale et l'Etat d'autre part, sont portés devant les juridictions administratives, à la diligence des autorités responsables ou du représentant de l'Etat. Le représentant de l'Etat veille au respect des intérêts nationaux.⁹⁷⁹

Et enfin au Burundi, l'article 238 de la Constitution de 2005 dispose : « *La commune ainsi que d'autres collectivités territoriales de la République sont créées par une loi organique. La loi détermine les principes fondamentaux de leur statut, de leur organisation, de leurs compétences, de leurs ressources ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités territoriales sont administrées.* »

Quatre critères permettent de distinguer la décentralisation de la simple déconcentration administrative.

⁹⁷⁷ Art. 72 de la Constitution de 1958.

⁹⁷⁸ **Turpin (D.)**, *op.cit.*, pp. 98 et 99.

⁹⁷⁹ Art. 112 b de la Constitution de 1991.

Premièrement, la coexistence de personnalités juridiques distinctes de celles de l'Etat. Que ce soit en France ou dans les Etats d'Afrique francophone tels que le Burundi, le Gabon et le Sénégal, on remarque cette coexistence de personnalités juridiques distinctes de celles de l'Etat dans ces différents pays. Ainsi, les collectivités locales doivent avoir un budget propre. Le budget est composé principalement des impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière et taxe professionnelle) et des transferts de l'Etat. Elles peuvent également ester en justice, y compris contre l'Etat.

Deuxièmement, l'origine démocratique des autorités, élues par la base et non désignées par le pouvoir central.

Ainsi, en France, au niveau local, les citoyens français élisent au suffrage universel direct, les membres des conseils régionaux dans chaque région lors des élections régionales, les membres des conseils généraux dans chaque département lors des élections cantonales⁹⁸⁰, les membres des conseils municipaux dans chaque commune lors des élections municipales.

Au Sénégal, les dernières élections locales ont eu lieu le 22 mars 2009 pour la désignation des conseillers régionaux, municipaux et ruraux⁹⁸¹.

Au Gabon, les dernières élections locales ont lieu le 27 avril 2008. Le parti au pouvoir le PDG est alors arrivé en tête⁹⁸².

Et enfin, au Burundi, les dernières élections locales ont eu lieu le 24 mai 2010. Quelques 3,5 millions d'électeurs ont choisi 2000 conseillers municipaux⁹⁸³.

Dans tous les pays, il y a eu alors des élections pour la désignation des conseillers. Ainsi, pour le professeur Jean Paul Jacqué, « *En permettant aux citoyens de*

⁹⁸⁰ Les dernières cantonales ont lieu les 20 et 27 mars 2011, la Gauche a remporté 61 départements sur un total de 101 et la droite au pouvoir, seulement 39 départements.

⁹⁸¹ La coalition Benno Siggil Senegaal qui est un regroupement de certains partis de l'opposition, a remporté les grandes villes du Sénégal à l'issue des élections locales et municipales, Voir, « Elections locales au Sénégal », sur www.continentalnews.fr.

⁹⁸² Le PDG rafle 1154 des 1190 sièges à pourvoir. L'Union Gabonaise pour la Démocratie et le Développement (UGDD) de M. Zacharie Myboto n'obtient que 161 conseillers, Voir, « Gabon : le PDG s'impose aux élections municipales », sur www.bdpgabon.org.

⁹⁸³ Le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD au pouvoir) est arrivé en tête de ces élections municipales avec 64% des voix, Voir, « Le Burundi sous haute tension », sur, www.slateafrique.com.

*participer à la gestion des affaires locales qui sont proches d'eux, la décentralisation fait figure d'école de la démocratie.*⁹⁸⁴»

Troisièmement, il doit y avoir une distinction entre affaires nationales, régionales, départementales et locales. Cette distinction doit être définie par la loi sur la décentralisation.

Le processus de décentralisation a été engagé en France par les lois Deferre de 1982-1983 et depuis 2003, le Gouvernement a fait adopter plusieurs textes qui sont présentés comme l'Acte II de la décentralisation⁹⁸⁵. Au Sénégal, il y a eu la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, modifiée par les lois n°2002-15 du 15 avril 2002 et n°2004-21 du 25 août 2004. Au Gabon, depuis l'avènement de la Constitution de 1991 et la révision de l'article 112 de la Constitution avec la loi L.1/94 du 18 mars 1994 qui a inséré les articles 112a⁹⁸⁶ et 112b⁹⁸⁷ sur la décentralisation, c'est le 13 septembre 2010 que le Sénat a achevé le projet de loi sur la décentralisation et le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales⁹⁸⁸. Enfin, au Burundi, le ministre de la décentralisation et du développement communal du pays avait déclaré tout dernièrement : « *La loi communale d'avril 2005 précisera les contours de la nouvelle administration décentralisée et fera de la commune l'unique échelon de collectivité locale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Cette disposition législative attribue, sans équivoque, la responsabilité de la maîtrise*

⁹⁸⁴ **Jacqué (J. P.)**, *op.cit.*, p. 12.

⁹⁸⁵ La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République étend la responsabilité des collectivités et leur reconnaît notamment un droit à expérimentation. La mise en œuvre de cette réforme a nécessité l'adoption de 3 lois organiques relatives à l'expérimentation par les collectivités aux référendums locaux et à l'autonomie financière dans les collectivités territoriales. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 est enfin présentée comme la dernière étape législative de la politique de la décentralisation.

⁹⁸⁶ L'art. 112a de la Constitution gabonaise de 1991 dispose : « *Des consultations locales, portant sur des problèmes spécifiques ne relevant pas du domaine de la loi, peuvent être organisées à l'initiative soit des conseils élus, soit des citoyens intéressés, dans les conditions fixées par la loi* ».

⁹⁸⁷ L'art. 112b de la Constitution gabonaise de 1991 dispose : « *Les conflits de compétence, entre les collectivités locales d'une part, ou entre une collectivité locale et l'Etat d'autre part, sont portés devant les juridictions administratives, à la diligence des autorités responsables ou du représentant de l'Etat. Le représentant de l'Etat veille au respect des intérêts nationaux. Une loi organique précise les modalités d'application du présent titre* ».

⁹⁸⁸ Voir, www.gaboneco.com.

*d'ouvrage du développement local à la commune*⁹⁸⁹». Ainsi, il y a eu la loi communale de 2005 sur la décentralisation. Et d'une manière générale, ces différentes lois ont dégagé les limites des affaires nationales et locales.

Et enfin, il faut une certaine autonomie des collectivités par rapport au pouvoir central qui n'exerce sur les collectivités décentralisées qu'un pouvoir de tutelle sur les personnes et sur les actes. Ainsi en France, « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.*⁹⁹⁰ » Au Burundi, « *L'Etat veille au développement harmonieux et équilibré de toutes les communes du pays sur base de la solidarité nationale.*⁹⁹¹ » Au Gabon, « *Les conflits de compétence, entre les collectivités locales d'une part, ou entre collectivité locale et l'Etat d'autre part, sont portés devant les juridictions administratives, à la diligence des autorités responsables ou du représentant de l'Etat. Le représentant de l'Etat veille au respect des intérêts nationaux.*⁹⁹² » Et enfin au Sénégal, la Constitution de 2001 n'est pas claire sur la question, mais elle dispose en son article 102 que : « *Les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des Assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi.* »

A priori, tous les Etats respectent les critères sur la décentralisation. Mais on constate que le processus de décentralisation se déroule normalement en France alors que les Etats d'Afrique depuis l'avènement de ce processus n'arrivent pas à démarrer. Ce contraste provient d'un manque de volonté de la part des dirigeants africains. Il y a l'éternel problème des élections qui souffre de déficit de transparence, des fois il n'y a pas de décrets d'applications des textes de loi et surtout une limitation de transfert de compétences et de moyens correspondant aux collectivités.

⁹⁸⁹ Voir, Déclaration du ministre de la décentralisation et du développement communal du Burundi sur, www.unpan1.un.org.

⁹⁹⁰ Art. 72 de la Constitution de 1958 *in fine*.

⁹⁹¹ Art. 243 de la Constitution de 2005.

⁹⁹² Art.112b de la Constitution de 1991.

Tel que le décor se présente, la France qui est un Etat parfaitement décentralisé peut se permettre d'accorder une représentation aux collectivités locales. Par contre les Etats d'Afrique noires francophones compte tenu de l'hésitation d'une réelle politique de décentralisation ne peuvent pas pour le moment prétendre à assurer une représentation aux collectivités locales au niveau de la seconde chambre du Parlement. Ainsi, pour l'instant les secondes chambres ne sont pas encore utiles pour les Etats faiblement décentralisés d'Afrique, il y a en a de même de son installation dans les Etats peu peuplés et petits.

B LA QUESTION DE L'UTILITE DE LA SECONDE CHAMBRE DANS LES ETATS PEU PEUPLES ET PETITS

Que ce soit en Europe ou en Afrique la question de l'utilité de la seconde chambre dans les Etats moins peuplés ou les petits Etats se pose.

Ainsi, pour le professeur Fidèle Mengue Me Engouang, « *A l'époque contemporaine, c'est l'importance de la population qui détermine généralement le nombre de parlementaires d'un Etat. Il est vrai que d'autres critères liés au découpage territorial ou à des considérations socio-économiques peuvent également être pris en compte. C'est souvent le cas dans les pays dotés d'une seconde chambre parlementaire, notamment lorsque celle-ci assure la représentation des collectivités locales ou de certaines catégories socioprofessionnelles. Mais, en tout état de cause, le critère démographique reste prépondérant*⁹⁹³ ». Et au professeur Bernard Brachet de renchérir, « *Les Parlements à chambre unique ne se rencontrent guère que dans de petits Etats (...)*⁹⁹⁴ ». S'il est vrai que le poids de la population détermine le nombre de parlementaires dans un pays donné, il est important alors de savoir, combien de parlementaires il faut pour un certain nombre de citoyens donné. Il est difficile de répondre à cette question. Mais, il faut un nombre raisonnable de parlementaires pour un certain nombre de citoyens. Ainsi, le professeur Patrice Gélard a fait ce constat : « *(...) tous ces Etats qui comptent moins de 15 millions d'habitants*

⁹⁹³ **Mengue Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, p. 23.

⁹⁹⁴ **Brachet (B.)**, *Droit constitutionnel et administratif*, Montchrestien, 1996, p. 31.

*n'estiment pas nécessaire de se doter d'une seconde chambre.*⁹⁹⁵ » Si on reste dans cette logique, la France compte une population de 60 737 000 habitants⁹⁹⁶. On peut alors conclure qu'il est normal que la France puisse instaurer une seconde chambre du Parlement compte tenue de l'importance de sa population.

Mais ce critère est difficile à appliquer en Afrique. Le Sénégal a une population de 11 841 123 habitants⁹⁹⁷, le Burundi une population de 9 125 109 habitants⁹⁹⁸ et le Gabon une population de 1 527 265 habitants⁹⁹⁹, le constat est que ces Etats ne devaient pas alors instituer un Parlement bicaméral puisque leur population n'atteignent même pas quinze millions d'habitants. On peut relever que ce chiffre ne concerne pas l'Afrique, il est plus adapté au continent européen.

Pour le professeur Adhémar Esmein, « (...) *D'autres auteurs ont fait le constat que le monocamérisme en Europe se rencontrait surtout dans les Etats de petite dimension territoriale ou démographique (...)*¹⁰⁰⁰ » ; pour y trouver aujourd'hui une Assemblée unique, il faut descendre aux petites puissances.¹⁰⁰¹ Mais, le problème de l'Afrique en général est l'inégale répartition de la population sur le continent. Certaines régions sont extrêmement peuplées, d'autres ne le sont pratiquement pas. En effet, la superficie du Sénégal est de 196 700km² pour une population de 11 841 123 habitants¹⁰⁰², le Burundi 27 830km² pour une population de 9 125 109 habitants¹⁰⁰³ et le Gabon 267 700km² pour une population de 1 527 265 habitants¹⁰⁰⁴. On constate que le Gabon qui a une grande superficie et qui dépasse le Sénégal et le Burundi est moins peuplé que les deux autres pays. Par contre, le Burundi qui est plus petit que les autres Etats est très peuplé. En Afrique, il n'y a donc pas de proportionnalité entre la dimension du territoire et l'importance de la population. Un petit territoire peut être très peuplé alors qu'un grand territoire peut ne pas avoir un nombre important de

⁹⁹⁵ **Gélard (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe, "Complexité parlementaire ou nécessité démocratique" », *op.cit.*, p. 10.

⁹⁹⁶ Information de 2005, Sur le site, www.studentsoftheworld.info.

⁹⁹⁷ Elle est estimée en 2010 à 12 millions d'habitants, Source : www.au-senegal.com.

⁹⁹⁸ Estimation de janvier 2010, Source : www.trueknowledge.com.

⁹⁹⁹ Estimation de 2011, Source, www.perpective.usherbrooke.ca.

¹⁰⁰⁰ **Esmein (A.)**, *Eléments de droit constitutionnel et comparé*, *op.cit.*, p. 558.

¹⁰⁰¹ **Esmein (A.)**, *Eléments de droit constitutionnel et comparé*, *op.cit.*, p. 126.

¹⁰⁰² Source : www.studentsoftheworld.info.

¹⁰⁰³ Idem.

¹⁰⁰⁴ Ibidem.

population. Dans ce cas de figure, on peut alors dire que le bicamérisme est possible dans les Etats très peuplés en Afrique. Si c'est le cas, alors compte tenu de l'importance infime de la population gabonaise, on peut penser que pour le moment le pays n'est pas obligé de se doter d'une seconde chambre¹⁰⁰⁵. Par contre, le Sénégal et le Burundi peuvent l'instaurer compte tenu de l'importance de leur population.

¹⁰⁰⁵ Pour le Professeur Fidèle Mengue Me Engouang, « *il est clair que le Gabon n'avait nullement besoin d'une seconde chambre parlementaire, compte tenu de sa faible population* », pour plus de précision, Voir **Mengue Me Engouang (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *op.cit.*, pp. 23-25.

CONCLUSION DU TITRE II

L'œuvre législative résulte d'une collaboration entre les deux chambres du Parlement. En effet, la seconde chambre du Parlement participe activement à la procédure législative afin de produire une législation de qualité. Cette participation malgré son importance ralentit considérablement cette procédure. De plus, les pouvoirs conférés à la seconde chambre en matière de contrôle et de compétence ne sont pas souvent effectives. Cette ineffectivité est liée à l'éternel problème de la légitimité de la seconde chambre dans un Etat unitaire. Le regain du bicamérisme en Afrique noire francophone s'explique dès lors par le désir de ces Etats de calquer leurs modèles institutionnels sur ceux de leur ancienne métropole, or les réalités au niveau de ces différents Etats ne sont pas les mêmes, sans toutefois oublier la situation économique catastrophique des Etats africains malgré les multitudes richesses que regorgent les terres africaines. Que ce soit en France ou dans les Etats d'Afrique noire francophone ayant adopté le bicamérisme, l'utilité même de la seconde chambre dans un Etat unitaire continue par s'inscrire dans un débat éternel.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les partisans de la seconde chambre parlementaire font valoir que la double délibération législative est une garantie nécessaire d'une meilleure confection des lois. En revanche, la navette que suppose l'existence de deux chambres entraîne la lenteur du travail législatif.

De plus, la seconde chambre dispose d'autres pouvoirs importants qui permettent qu'elle ne soit pas du tout oubliée sur la scène politique des différents Etats étudiés. Malgré ce travail ardu de la haute Assemblée, elle est souvent négligée par rapport à la chambre des députés en tant qu'une chambre participant au travail législatif dans les Etats francophones. Cette prépondérance de la chambre des députés est due au recrutement à la première chambre qui ne souffre d'aucune contestation et qui est considéré comme le plus légitime. Cette pratique a poussé le professeur Bernard Brachet à cette conclusion, « *le bicamérisme est toujours politiquement contestable, mais reste techniquement une solution relativement heureuse pour éviter les emballements d'une Assemblée unique.* ¹⁰⁰⁶ » Effectivement, comme on l'a remarqué le bicamérisme est techniquement avantageux, si tel est le cas et que sur le plan politique l'existence de la seconde chambre est contestée dans les Etats francophones, on peut alors se demander s'il est encore nécessaire de maintenir la seconde chambre au niveau du pouvoir législatif.

¹⁰⁰⁶ **Brachet (B.)**, *op.cit.*, p. 34.

CONCLUSION GENERALE

« Dans les Etats unitaires, la seconde chambre a parfois des apparences fédéralistes, quand elle est élue au scrutin indirect par des représentants des collectivités locales et régionales. (...) Mais cette représentation collective ne se justifie pas quand les régions ne sont pas autonomes, et elle ne signifie rien pour les communes, trop nombreuses et trop petites pour prétendre à des représentations politiques collectives. En réalité, l'apparence fédéraliste sert à masquer le caractère conservateur de la seconde chambre et de justifier l'inégalité de représentation ¹⁰⁰⁷ ».

Ce constat du professeur Maurice Duverger relance le débat sur la question de la représentativité des membres de la seconde chambre du Parlement dans les Etats francophones. En effet, « l'apparence fédéraliste » permet de justifier l'existence de la seconde chambre dans un Etat unitaire. Mais selon les dires de Georges Burdeau, « le Sénat ne s'est jamais lavé de son péché originel ¹⁰⁰⁸ » qui est lié à son mode de recrutement. Et c'est cette désignation particulière qui lui donne un caractère conservateur en France et dans les Etats témoins d'Afrique.

En France, malgré la question de représentativité que pose l'instauration de la seconde chambre, l'une des principales objections à celle-ci qui lui donne un caractère conservateur est le problème de changement de majorité. Ainsi, pour l'ancien Premier ministre Lionel Jospin, « Si on y réfléchit bien, et sans passion, une chambre comme le Sénat, avec autant de pouvoirs, où l'alternance n'est jamais possible, qui n'est pas élue au suffrage universel direct et qui n'a même pas la caractéristique d'être une chambre fédérale (...), c'est une anomalie parmi les démocraties »¹⁰⁰⁹. Il avait raison, puisque depuis l'avènement de la V^{ème} République, c'est tout récemment avec les élections sénatoriales du 25 septembre 2011 qu'il y a eu renversement de la majorité par la Gauche, la majorité au Sénat ayant toujours été du Centre ou de la Droite. On peut penser que cette victoire ne va plus relancer le débat sur le mode de désignation des sénateurs en France, mais le problème demeure. Ce qui a véritablement favorisé la victoire de la Gauche c'est sa percée

¹⁰⁰⁷ Duverger (M.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p. 165.

¹⁰⁰⁸ Burdeau (G.), *Traité de science politique- Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, op.cit., p. 83.

¹⁰⁰⁹ Journal le Monde du 21 avril 1998 ; Les propos de l'ancien premier ministre Lionel Jospin a été repris récemment par l'ancien ministre socialiste Jack Lang en ces termes : « Le sénat est une anomalie mondiale dans une société démocratique », Voir, Le figaro du 02 juillet 2008.

lors des dernières élections régionales¹⁰¹⁰ sans toutefois oublier que le corps électoral sénatorial est composé des députés, des conseillers régionaux et généraux et surtout des délégués des conseils municipaux qui à eux seuls constituent 96% de ce corps¹⁰¹¹. La question de la représentativité de la seconde chambre se pose également dans les Etats d'Afrique francophone.

Dans les Etats de référence d'Afrique francophone, la question de l'inégale répartition des collectivités locales dans le corps électoral est aussi d'actualité mais couplée avec des circonscriptions électorales taillées sur mesure en vue de favoriser la victoire du parti au pouvoir. Comme le martèle si bien le professeur Théodore Holo, en Afrique francophone, « *le pouvoir contrôle dans bien des cas les organes de gestion des élections. Ainsi, grâce à sa majorité parlementaire, le parti au pouvoir fait adopter un code électoral taillé sur mesure et qui lui est largement favorable et dissuasif pour ses adversaires. (...) Le peuple peut désavouer dans les urnes le candidat du parti au pouvoir, celui-ci sera toujours proclamé vainqueur*¹⁰¹² ». Ainsi, comme on le constate, dans les Etats étudiés le parti au pouvoir est majoritaire à la seconde chambre du Parlement après les élections.¹⁰¹³ Cette situation confirme les propos de l'ancien président congolais Pascal Lissouba, « *on n'organise pas les élections pour les perdre*¹⁰¹⁴ ».

Aussi, dans les Etats d'expression française comme le Sénégal, on assiste à la désignation de certains sénateurs par le chef de l'Etat. Ce mode de recrutement n'est pas trop éloigné des chambres hautes aristocratiques. Selon Georges Burdeau, ces chambres « *garantissent une représentation à une aristocratie de naissance, soit parce qu'elles sont la représentation d'une classe privilégiée par la fortune, les capacités ou la profession. La majeure partie des chambres hautes de ce genre,*

¹⁰¹⁰ Les dernières élections régionales françaises ont eu lieu les 14 et 21 mars 2010, la Gauche a obtenue 54,1 % de voix.

¹⁰¹¹ Pour plus de précisions, Voir, **De la Saussay (F.) et Dieu (F.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p. 112.

¹⁰¹² **Holo (T.)**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives*, 2006, pp. 33- 34.

¹⁰¹³ *Supra*, pp. 42-45.

¹⁰¹⁴ Lissouba (P.) cité par **Holo (T.)**, « *Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques* », op.cit, p. 32.

dont le type était la chambre des Pairs de la monarchie de Juillet (en France), était alors nommée par le chef de l'Etat parmi les citoyens appartenant à ce que l'on considérait comme l'élite sociale ¹⁰¹⁵». Or, en Afrique, et plus précisément au Sénégal, on ne peut pas dire que c'est la fortune, les capacités ou la profession des membres qui ont guidé le choix du président de la République, mais plutôt des intérêts politiques. George Burdeau est même revenu sur cette représentation spécifique en affirmant que « ce type de chambres hautes aristocratiques correspond à un état social et politique révolu. Là même où subsistent des chambres de cette sorte leurs pouvoirs ont été diminués (...) ¹⁰¹⁶». En Afrique noire francophone, les pouvoirs de ces chambres sont diminués mais, ne sont pas pour autant inexistantes. Le bicamérisme est inégalitaire dans certains domaines ¹⁰¹⁷ mais la deuxième chambre dispose de pouvoirs égaux avec la chambre des députés dans d'autres ¹⁰¹⁸. Qu'est-ce qui justifie alors ce type de bicamérisme atypique à certains Etats africains ? C'est la volonté de conservation du pouvoir politique à tout prix par le chef de l'Etat. « La démocratie majoritaire qui écarte la minorité de l'exercice du pouvoir tout en respectant ses droits ¹⁰¹⁹ » n'est pas encore entrée dans les habitudes de certains dirigeants du continent africain depuis le renouveau démocratique.

En effet, les nouvelles Constitutions issues des transitions démocratiques consacrent la forme républicaine de l'Etat et surtout l'application de la démocratie représentative. Cette démocratie prend en compte le suffrage du peuple souverain comme le rappelle Georges Burdeau, « (...) l'idée de représentation est devenue inséparable de certaines techniques –telle l'élection– qui ont pour objet d'assurer de façon de plus en plus étroite la concordance entre la volonté des représentés et celle des représentants ¹⁰²⁰ ». Si tel est le cas, avec la démocratie représentative, le peuple choisit ses représentants par la voix des élections ; puisqu'il n'a pas l'éducation politique suffisante pour discuter des problèmes qui peuvent se poser dans un Etat,

¹⁰¹⁵ **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, op.cit., p. 267.

¹⁰¹⁶ Idem.

¹⁰¹⁷ En matière législative, en matière financière, etc.

¹⁰¹⁸ Au niveau du contrôle de constitutionnalité, du jugement des hauts dignitaires, etc.

¹⁰¹⁹ **Holo (T.)**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », op.cit., p. 40.

¹⁰²⁰ **Burdeau (G.)**, *Traité de science politique-Les régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1970, p. 276.

« il est parfaitement qualifié pour choisir les hommes que leur sagesse, leur culture ou leur expérience désignent pour traiter les affaires politiques ¹⁰²¹ ». Il est libre de faire son choix « car s'il y a peu de gens qui connaissent le degré précis de la capacité des hommes, chacun est pourtant capable de savoir, en général, si celui qu'il choisit est plus éclairé que la plupart des hommes ¹⁰²² ». Si l'élection des représentants est la pierre angulaire du régime représentatif, dans une démocratie, on ne peut donc concevoir une autre forme de désignation des représentants mettant de côté le suffrage du peuple. La désignation des sénateurs par le chef de l'Etat est alors contraire aux principes posés par la démocratie représentative et ne confère pas une représentativité légitime à ses représentants. Cette représentativité est liée aux pouvoirs accordés à la chambre. La seconde chambre dans les Etats francophones ne doit alors pas avoir les mêmes pouvoirs que la chambre des députés.

En effet, la seconde chambre du Parlement participe à la fonction législative dans les Etats francophones : c'est la fonction technique du bicamérisme. Pour qu'on puisse avoir une législation de qualité, « une chambre représentera l'impulsion, l'autre la raison ¹⁰²³ » d'où la dénomination de « chambre de réflexion ¹⁰²⁴ » qu'on attribue à la deuxième chambre. La « chambre de réflexion » ne doit pas bloquer les décisions de l'Assemblée émanant du suffrage universel mais participe quand même à la procédure législative. Si dans les Etats francophones le bicamérisme ne doit servir qu'à profiter de l'expertise de la seconde chambre en vue de la production d'une législation de qualité, son utilité au sein du pouvoir législatif peut être remise en cause.

En outre, au niveau du pouvoir législatif, la seconde chambre participe au contrôle politique du Gouvernement, au contrôle juridictionnel des responsables politiques, à la consolidation de la Constitution et même peut être une chambre consultative du pouvoir exécutif dans les Etats d'Afrique noire francophone. Ainsi, la seconde chambre est souvent reléguée dans la mise en œuvre de ses pouvoirs extra-

¹⁰²¹ **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, op.cit., p. 84.

¹⁰²² **Montesquieu**, *De l'Esprit des lois*, I, op.cit., p. 331.

¹⁰²³ **Burdeau (G.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, op.cit., p. 267.

¹⁰²⁴ **Duverger (M.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p. 166.

législatifs comme dans ses pouvoirs législatifs. Ce qui remet en cause d'une manière plus générale son importance en tant qu'une chambre du pouvoir législatif surtout avec « *le déclin des Parlements* ¹⁰²⁵ ».

En effet, Montesquieu dans son ouvrage « *De l'esprit des lois* » a formulé en 1748 de manière succincte le moyen d'organiser la division du pouvoir afin de préserver la liberté politique mais aussi la liberté de chacun contre l'arbitraire. « *Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser (...). Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ¹⁰²⁶ ». La théorie de la séparation des pouvoirs n'exige pas que chacun des pouvoirs soit attribués à un organe distinct, elle impose simplement qu'un seul organe ne soit pas titulaire de la plénitude de plusieurs pouvoirs. Mais on constate, avec le développement ultérieur de cette théorie, surtout avec le régime parlementaire et le fait majoritaire, qu'il n'y a plus de séparation effective entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Avec le « *déclin des Parlements* », il y a un effacement des Assemblées dans la procédure législative ordinaire, une dépossession de ces dernières dans l'adoption des lois de finances, etc. au profit du pouvoir exécutif. Et la seconde chambre du Parlement qui a des pouvoirs diminués par rapport à la chambre des députés ne se retrouve plus dans cette ambiance.

Le décor étant ainsi est planté, quel remède on peut apporter à la seconde chambre dans les Etats francophones ?

En France, « *le maintien du Sénat a été possible, malgré le développement ultérieur de la démocratie, parce que l'opinion publique a été persuadée que la dualité des chambres était indispensable à la démocratie libérale* ¹⁰²⁷ ». La société française est très attachée à la seconde chambre pour preuve, « *depuis 1789, soit depuis 210 ans, il n'y eut que 20 années de Parlement monocaméral ou d'absence de Parlement (1789 à 1795, 1848 à 1851, 1870 à 1875, 1940 à 1946) soit 9,5% du temps total et pendant 118 ans (56% du temps) le Sénat ou le Conseil de la République ont assuré*

¹⁰²⁵ **Burdeau (G.)**, *Traité de science politique- Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante, op.cit.*, pp. 161- 181.

¹⁰²⁶ **Montesquieu**, *De l'Esprit des lois, I, op.cit.*, pp. 327- 342.

¹⁰²⁷ **Duverger (M.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel, op.cit.*, p. 165.

la représentation des départements et des communes, c'est-à-dire des collectivités territoriales ¹⁰²⁸». Il est important dans ce cas de figure de penser à la réforme du Sénat. L'institution a suivi depuis l'avènement de la V^{ème} République plusieurs réformes comme le précise Georges Burdeau, « stimulés sans doute par les menaces qui pesaient sur eux, les sénateurs ont pris conscience de la nécessité d'une réforme ¹⁰²⁹ ». Mais les différentes réformes n'ont pas touché les pouvoirs attribués à la haute Assemblée. Il faut alors penser à une véritable diminution des pouvoirs de la chambre comme le modèle britannique pour qu'elle soit effectivement une « chambre de réflexion ». En ce moment, le bicamérisme inégalitaire aura une signification. En matière législative, elle va plus jouer un rôle technique, la seconde chambre ne va plus s'opposer comme avant à la chambre des députés, son rôle va consister davantage à améliorer la législation par la voie des amendements. En matière financière, la seconde chambre a déjà un rôle limité, mais elle peut par son concours apporter sa contribution au texte financier. D'une manière générale, la touche de la seconde chambre en tant qu'une chambre du pouvoir législatif peut amener le Gouvernement à modifier son attitude sur plusieurs textes importants. Le rôle de la seconde chambre ne sera pas la même dans les Etats africains francophones.

En effet, la seconde chambre du Burundi a une mission spéciale, elle permet la prise en compte des intérêts ethniques. La haute Assemblée a essayé de regrouper les trois ethnies du pays. On peut améliorer le système de désignation des sénateurs prenant en compte les deux ethnies majoritaires (Hutus et Tutsi) par un changement du mode de scrutin. La représentation proportionnelle sera plus adaptée avec une régionalisation des élections. La confection des listes électorales prendra en compte les deux ethnies sur une base paritaire et suivant les différents partis politiques à l'échelle des régions.

¹⁰²⁸ Il faut préciser que le professeur Patrice Gélard a publié son article en 2001, Voir, **Gélard (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ? », *op.cit.*, p. 142.

¹⁰²⁹ **Burdeau (G.)**, *Traité de science politique- Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, *op.cit.*, p. 87 ; En juillet 2003, la durée du mandat des sénateurs a été réduite à six ans ; La réforme de 2003 a ramené l'âge d'éligibilité au Sénat à trente ans.

Aussi, la représentation des anciens présidents et de l'ethnie minoritaire n'est pas une mauvaise chose. Ce modèle du Burundi peut inspirer les autres Etats d'Afrique francophone.

Le problème ethnique n'étant pas étranger au Gabon et au Sénégal, on peut adapter le modèle burundais à ces pays. La seconde chambre prendra en compte dans ces Etats la représentation des différents intérêts ethniques dans le but d'un partage « *du gâteau national*¹⁰³⁰ ». Il faut à tout pris éviter la désignation des sénateurs par le pouvoir exécutif, mais on peut faire appel aux anciens chefs d'Etat. Ce titre de sénateur à vie qu'on peut accorder aux anciens présidents de la République peut favoriser l'alternance politique au sommet de l'Etat puisqu'ils garderont toujours des avantages matériels et financiers qui sont liés à la fonction qu'ils avaient occupée. Pour cela, il doit y avoir une complémentarité entre la représentation des anciens présidents et leurs statuts. Les Etats d'Afrique francophones doivent alors penser à l'adoption du statut d'ancien président de la République.

¹⁰³⁰ **Endong (M. A.)**, « Le bicamérisme en Afrique : visions post-conflict et perspectives démocratiques », *op.cit.*, p. 9.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX, TRAITES, MANUELS, RECUEILS.

- **ARDANT (P.) et MATHIEU (B.)**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 23^{ème} éd., 2011, 668 p.
- **AUBY (J. M.), AUBY (J. B.), DIDIER (J. P.) et TAILLEFAIT (A.)**, *Droit de la fonction publique : Etat-Collectivités locales-hôpitaux*, Paris, Dalloz, 2009, 828 p.
- **BADIE (B.) et HERMET (G.)**, *La politique comparée*, Paris, Dalloz, 2001, 316 p.
- **BARTHELEMY (J.) et DUEZ (P.)**, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2004, 955 p.
- **BAYART (J. F.), MBEMBE (A.) et TOULABOR (C.)**, *Le politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 1992, 268 p.
- **BERNARD (G.), DE GUNTEN (B.), MARTIN (A.) et NIOGRET (M.)**, *Les institutions de la France*, Paris, Nathan, 2008, 160 p.
- **BLUM (L.)**, *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Paris, Ed. Grasset, 1918, 268 p.
- **BOULAGA (F. E.)**, *La crise du Muntu*, Paris, Ed. Présence africaine, 1977, 248 p.
- **BRACHET (B.)**, *Le droit constitutionnel et administratif*, Paris, Montchrestien, 1996, 192 p.
- **BURDEAU (G.)**, *Traité de science politique- Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976, 601 p.
- **BURDEAU (G.)**, *Traité de science politique- Les régimes politiques*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970, 653 p.
- **CABANIS (A.) et MARTIN (M. L.)**, *Les Constitutions d'Afrique francophone : évolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999, 191 p.
- **CABANIS (A.) et MARTIN (M. L.)**, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-la-Neuve, Académia-Bruylant, 2010, 227 p.

- **CARRE DE MALBERG (R.)**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, Paris, Dalloz, 2004, 837 p.
- **CARRE DE MALBERG (R.)**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 2, Paris, Dalloz, 2004, 638 p.
- **CHAGNOLLAUD (D.)**, *Droit constitutionnel contemporain, Théorie générale- Les régimes étrangers*, Tome 1, Paris, Dalloz, 6^{ème} éd., 459 p.
- **CHAGNOLLAUD (D.) et QUERMONNE (J. L.)**, *La V^{ème} République, Le régime politique*, Tome 1, Paris, Flammarion, 2000, 357 p.
- **CHANTEBOUT (B.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2010, 654 p.
- **COIGNARD (S.) et WICKHAM (A.)**, *L'omerta française*, Paris, Michel Albin, 1999, 368 p.
- **COLLIARD (J. C.)**, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Ed. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, 368 p.
- **DEBBASCH (C.)**, *L'état du Togo, 1967-2004*, Paris, Ed. Jouve, 2004, 552 p.
- **DEBBASCH (C.), BOURDON (J.), PONTIER (J. M.) et RICCI (J. C.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Economica, 1990, 977 p.
- **DE BAECQUE (A.)**, *Une histoire de la démocratie en Europe*, Paris, Ed. Le Monde, 1991, 137 p.
- **DE LA SAUSSAY (F.) et DIEU (F.)**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Hachette supérieur, 2000, 190 p.
- **DE TOCQUEVILLE (A.)**, *De la démocratie en Amérique*, Tome 1, Paris, Flammarion, 1993, 569 p.
- **DE TOCQUEVILLE (A.)**, *De la démocratie en Amérique*, Tome 2, Paris, Flammarion, 1999, 414 p.
- **DE VILLIERS (M.) et LE DIVELLEC (A.)**, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 8^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2011, 400 p.
- **DIOUF (M.)**, *Sénégal, les ethnies et la nation*, Paris, Harmattan, 1994, 205 p.
- **DUGUIT (L.)**, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2007, 605 p.
- **DUGUIT (L.)**, *Souveraineté et liberté, Leçons faites à l'Université Columbia (New-York), 1920-1921*, Paris, Ed. La Mémoire du droit, 2002, 208 p.

- **DUHAMEL (O.) et MENY (Y.),** *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, 1112 p.
- **DUPUIS (G.), GUEDON (M. J.) et CHRETIEN (P.),** *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, Paris, 727 p.
- **DUVERGER (M.),** *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980, 603 p.
- **ESMEIN (A.),** *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Panthéon-Assas, 2001, 1296 p.
- **FALL (I. M.),** *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 310 p.
- **FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.), MESTRE (J. L.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.) et SCOFFONI (G.),** *Droit constitutionnel*, Paris, Ed. Dalloz, 2010, 1070 p.
- **FERRERO (G.),** *Pouvoir-Les génies invisibles de la cité*, Paris, LGF, 1988, 315 p.
- **GEORGES (P.) et SIAT (G.),** *Droit public*, Paris, Sirey, 2004, 535 p.
- **GICQUEL (J.) et GICQUEL (J. E.),** *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2011, 628 p.
- **GRAWITZ (M.),** *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2001, 1019 p.
- **GREWE (C.) et FABRI (H. R.),** *Droits constitutionnels européens*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, 661 p.
- **GUINCHARD (S.) et DEBARD (T.),** *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2011, 858 p.
- **HAURIOU (M.),** *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, 759 p.
- **HESSELING (G.),** *Histoire politique du Sénégal*, Paris, Karthala, 1985, 437 p.
- **JACQUE (J. P.),** *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 8^{ème} éd., 2010, 245 p.
- **LECLERCQ (C.),** *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 1987, 643 p.
- **LUCHAIRE (F.),** *Droit d'Outre-mer et de la coopération*, Paris, PUF, 1966, 628 p.

- **MARTINETTI (F.)**, *La Constitution de la V^{ème} République*, Paris, Ed. Librio, 2003, 93 p.
- **MARTINIELLO (M.)**, *L'ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, 128 p.
- **MASCLET (J. C.)**, *Droit électoral*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, 445 p.
- **MATHIEU (B.), ROUX (A.) et RENOUX (T. S.)**, *La Cour de Justice de la République*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, 128 p.
- **MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, 874 p.
- **MENDES-FRANCE (P.)**, *Pour une République moderne (1955-1962)*, Tome 4, Paris, Gallimard, 1987, 970 p.
- **MENY (Y.)**, *Politique comparée- Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 1993, 490 p.
- **MILLS (J. S.)**, *Le gouvernement représentatif*, 2^{ème} éd., Paris, Guillaumin, 1865, 400 p.
- **MONTESQUIEU**, *De l'Esprit des lois*, I, Paris, Ed. Folio, 1995, 604 p.
- **NAY (O.)**, *Lexique de science politique*, Paris, Dalloz, 2008, 576 p.
- **PACTET (P.) et MELIN-SOUCRAMANIEN (F.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 30^{ème} éd., 2011, 628 p.
- **PARROT (J. P.)**, *La représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1974, 215 p.
- **PIERRE (M. D.)**, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1981, 499 p.
- **PONTHOREAU (M.- C.)**, *Droits constitutionnels comparés*, Paris, Economica, 2010, 401 p.
- **PORTELLI (H.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2003, 338 p.
- **QUERMONNE (J. L.)**, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Ed. Du Seuil, 2006, 345 p.
- **ROUSSEAU (J. J.)**, *Du contrat social*, Londres, Ed. Elibron classics, 2006, 268 p.

- **SCHMITT (C.)**, *Théorie de la Constitution*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, 576 p.
- **TURPIN (D.)**, *Droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007, 846 p.
- **WEBER (M.)**, *Le savant et le Politique*, Paris, Ed. La Découverte, 2003, 113 p.

II-OUVRAGES SPECIALISES.

- **ANCEAU (E.), BOUDON (J. O.), CHALINE (O.), GARRIGUES (J.) (dir.)**, *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2007, 514 p.
- **AVRIL (P.) et GICQUEL (J.)**, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1996, 346 p.
- **AVRIL (P.) et GICQUEL (J.)**, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2004, 432 p.
- **BAGUENARD (J.)**, *Le Sénat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, 127 p.
- **CAMBY (J. P.) et SERVENT (P.)**, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, 4^{ème} éd., Paris, Montchrestien, 2004, 158 p.
- **CHEVALIER (F.)**, *Le sénateur français, 1875-1995, Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998, 388 p.
- **CLUZEL (J.)**, *Le Sénat dans la société française*, Paris, Economica, 1990, 290 p.
- **CLUZEL (J.)**, *L'indispensable Sénat*, Paris, Economica, 1998, 310 p.
- **DELCAMP (A.)**, *Le Sénat et la décentralisation*, Paris, Economica, 1991, 791 p.
- **D'ISTRIA (R. C.) et STEFANOVITCH (Y.)**, *Le Sénat- Enquête sur les super privilégiés de la République*, Paris, Le Rocher, 2008, 294 p.
- **ESMEIN (A.)**, *La chambre des Lords et la démocratie*, Paris, Ed. A. Picard et fils, 1910, 86 p.
- **FONDRAZ (L.)**, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^{ème} République*, Paris, Economica, 2000, 288 p.

- **JAN (P.)**, *Les Assemblées parlementaires françaises*, Paris, La Documentation Française, 2005, 154 p.
- **MARICHY (J. P.)**, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969, 786 p.
- **MASTIAS (J.)**, *Le Sénat de la V^{ème} République : réforme et renouveau*, Paris, Economica, 1980, 527 p.
- **MASTIAS (J.) et GRANGE (J) (dir.)**, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987, 496 p.
- **MAUS (D.)**, *Le Parlement sous la V^{ème} République*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, 127 p.
- **ONDO (T.)**, *Le droit parlementaire gabonais*, Paris, L'harmattan, 2008, 408 p.
- **ROBBE (F.)**, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat- Etude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2001, 594 p.
- **RUSSEL (M.)**, *Reforming the house of Lords- Lessons from overseas*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 384 p.
- **TRIVELLI (L.)**, *Le bicamérisme*, Lausanne, Payot, 1975, 534 p.

III- ARTICLES.

- **ABOLO (J. O.)**, « Le bicamérisme congolais », *Annales de l'Université Marien Nguabi*, 2007/8 (3) : 87- 102
- **AHADZI-NONOU (K.)**, « Réflexions sur un tabou du constitutionnalisme négro- africain : le tribalisme », *in Mélanges en l'honneur du professeur Dominique BREILLAT*, Paris, Presses universitaires juridiques, 2011, 19- 25.
- **ALEN (A.)**, « La nécessité d'un Sénat comme seconde chambre des Etats et comme garant de la qualité de la législation », *in Quelles réformes pour le Sénat ?*, Propositions de 16 constitutionnalistes, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2002, 19- 27.
- **ALLIES (P.)**, « Le Sénat, chambre anachronique », *Pouvoirs locaux* 2006, 9 p., www.c6r.org.
- **ARDANT (P.)**, **CARCASSONNE (G.)**, **CHAGNOLLAUD (D.)**, **ROUSSEAU (D.)** et **VEDEL (G.)**, « La responsabilité pénale du président français-

Réponses à deux questions », *Pouvoirs* 2000/92, La responsabilité des gouvernants, 61- 75

- **ATANGANA- AMOUGOU (J. L.)**, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », VIème Congrès français du droit constitutionnel, Congrès de Montpellier, 09-11 juin 2005, www.droitconstitutionnel.org.
- **BA (A. Y.)**, « Fléau des conflits et défi sécuritaire en Afrique », *RJPIC* janvier-avril 2001, 9- 24
- **BEN HAMMED (R.)**, « Les compétences des secondes chambres », *Les secondes chambres parlementaires, Académie Internationale de Droit Constitutionnel*, Volume XIII, 2004, 450 p.
- **BERNARD (S.)**, « La commission mixte paritaire », *Revue Française de droit constitutionnel* 2001/47, 451- 478
- **BOIS DE GAUDUSSON (J.)**, « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, Numéro spécial, 1996, 250- 256
- **BORELLA (F.)**, « L'Etat en Afrique : crises des modèles et retour aux réalités », in *Mélanges René Gendarmes*, Metz, Ed. Serpenoise, 1996, 229- 236
- **BOUMAKANI (B.)**, « La prohibition de "la transhumance politique" des parlementaires », *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2008/75, 499-512
- **BOURGI (A.)**, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'efficacité », *Pouvoirs* 2002/52, 721- 748
- **BOYER (V.)**, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *Revue française de droit constitutionnel* 2011/85, 41- 68
- **CABANIS (A.) et MARTIN (M. L.)**, « La deuxième chambre dans les Constitutions des Etats francophones du Sud », in *Mélanges offerts à Jean-Pierre MARICHY*, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse, 2003, 165- 184
- **CAMBY (J. P.)**, « Le droit d'amendement- Une nouveauté », in *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur à LAVROFF (D. G.)*, Paris, Dalloz, 2005, 109- 127

- **DIOP (M. C.)**, « Le Sénégal à la croisée des chemins », *Politique africaine* 2006/104, 103- 126
- **DONFACK SOKENG (L.)**, « Existe-t-il une identité démocratique camerounaise ? La spécificité camerounaise à l'épreuve de l'universalité des droits fondamentaux », www.polis.sciencespobordeaux.fr/vol1ns/article3.html
- **DOSSOU (R.)**, « Revitalisation de la vie politique en Afrique », in **VETTOVAGLIA (J. P.)**, **BOIS de GAUDUSSON (J.)**, **BOURGI (A.)**, **DESOUCHES (C.)**, **MAÏLA (J.)**, **SADA (H.)** et **SALIFOU (A.)**, *Prévention des crises et promotion de la paix : démocratie et élections dans l'espace francophone*, Vol. II, Bruxelles, Bruylant, 2010, 141-150
- **DUGUIT (L.)**, « L'élection des sénateurs », *Revue politique et parlementaire*, Août et septembre 1895, 300-475
- **ENDONG (M. A.)**, « Le bicamérisme en Afrique : visions post-conflict et perspectives démocratiques », 16 p, www.infothèque.info
- **FALL (I. M.)**, « Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007 », *CREDILA/CRESPOS*, 2007, 182 p.
- **FERRETTI (R.)**, « Le bicamérisme de la Vème République », *Petites affiches* 1999/261, 10-15
- **FOURCADE (J. P.)**, « A propos du rôle du Sénat », in *Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER, Droit, institutions et systèmes politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 93-99
- **GELARD (P.)**, « A quoi peut donc bien servir une seconde chambre en démocratie ? », in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Paris, Economica, 2001, 139- 148
- **GILLES (W.)**, « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *Revue de Droit Public* 2006/5, 1347- 1386
- **GOGUEL (F.)**, « Du Sénat de la IIIème à celui de la Vème », *Pouvoirs* 1988/44, 5- 14
- **GRANGE (J.)**, « L'efficacité normative du Sénat », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 34, 1984/4-5, 955- 987
- **GRANGE (J.)**, « Le poids des campagnes au Sénat, effets et problèmes de la surreprésentation rurale », *Economie rurale* 1997/237, 22- 26

- **HANICOTTE (R.)**, « Priorité au Sénat », *Pouvoirs* 2004/111, 159- 176
- **HESSELING (G.)**, « Le Sénat au Sénégal : une attraction secondaire ? », Février 2010, 24 p, Sur, www.afrilex.u-bordeaux4.fr.
- **HOLO (T.)**, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée? Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue Béninoise des sciences juridiques et administratives* 2006/16, 17- 41
- **ISAJIW (W.)**, « Multiculturalism and the integration of the canadian community », *Perspectives/ Opinions, Canadian Ethnic Studies*, Vol. 15, 1983/2, 107- 117
- **JAN (P.)**, « Le Sénat, une Assemblée controversée », *Cahiers français* 2006/332, 57- 63
- **JAUME (L.)**, « Légitimité et représentation sous la Révolution : l'impact du jacobinisme », *Revue de théorie juridique* 1987/6, 57- 67
- **KAMTO (M.)**, « La dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », *Revue Juridique Africaine* 1995/1-3, 7-49
- **KENDALL (G.) et STUART (A.)**, « La loi du cube dans les élections britanniques », *Revue Française de Science Politique* 1952/2, 270-276
- **KEUTCHA TCHAPNGA (C.)**, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *Revue française de droit constitutionnel* 2005/63, 451-491
- **KIEMDE (P.)**, « Le bicamérisme en Afrique et au Burkina Faso », *Revue Burkinabé de droit* 1992/28, 27-30
- **KOKOROKO (D.)**, « Réflexions sur les secondes chambres en Afrique noire francophone », *Revue Togolaise des Sciences Juridiques* 2012/1 (A paraître).
- **LAFARGUE (J.) et KATUMUNGA (M.)**, « Le Kenya dans la tourmente », *Politique africaine* 2008/209, 107- 121
- **LAVAUX (P.)**, « Quand la deuxième chambre s'oppose », *Pouvoirs* 2004/108, 81- 99.
- **MARTIN (A.)**, « La base électorale du bicamérisme en France et en Espagne », in *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne de 1958*

et 1978 à 1999, LAVROFF (D. G.) et JIMENEZ (M. R.), Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 107-119.

- **MAUS (D.)**, « Libre propos sur le Sénat », *Pouvoirs* 1993/64, 89- 97
- **MAZERES (J. A.)**, « Les collectivités locales et la représentation- Essai de problématique élémentaire », *Revue de Droit Public* 1990/106, 607- 642
- **MBACK (C. N.)**, « La chefferie traditionnelle au Cameroun : ambiguïtés juridiques et dérives politiques », *Africa Development*, Vol. XXV, 2000/3-4, 77- 118
- **MBACK (C. N.)**, « La seconde chambre dans les nouveaux Parlements africains », SOLON, *Revue Africaine de Parlementarisme et de la Démocratie*, Vol. 1, 1999/1, 107- 134
- **MBONDA (E. M.)**, « La "justice ethnique" comme fondement de la paix dans les sociétés pluriethniques. Le cas de l'Afrique », in BOULAD-AYOUBET (J.) et BONNEVILLE (L.) (dir.), *Souverainetés en crise*, Paris, Ed. L'Harmattan et les Presses de l'Université Laval, 2003, 451- 500
- **MELEDJE (D. F.)**, « Faire, défaire et refaire la Constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », 25 p., www.ancl-radc.org.za.
- **MELEDJE (D. F.)**, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs* 2009/129, 139- 155
- **MENDEL (F.)**, « La compétence législative des Parlements. Etude comparée », *Revue Internationale de Droit Comparé*, Vol. 30, 1978/4, 947- 967
- **MENGUE ME ENGOUANG (F.)**, « Le nouveau Parlement gabonais », *CERDIP*, Vol. 1, 2002/1, 5-28
- **MENGUE ME ENGOUANG (F.)**, « Où en est le processus de démocratisation au Gabon ? », *RCDSP* 1998/35, 97- 107
- **NICOT (S.)**, « La quête identitaire de la seconde chambre : affirmation de sa spécificité territoriale », 23 p., www.droitconstitutionnel.org.
- **OGIER-BERNAUD (V.)**, « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel* 2006/67, 589- 607

- **PIERRE CAPS (S.)**, « La deuxième chambre et représentation », *Les secondes chambres parlementaires, Académie Internationale de Droit Constitutionnel*, Vol. XIII, 2004, 450 p.
- **POPELIER (P.)**, « Les fonctions de symbole du Sénat », *Quelles réformes pour le Sénat ?*, Propositions de 16 constitutionnalistes, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2002, 13-17
- **ROBBE (F.)**, « Le Sénat et la représentation des collectivités locales », *Civitas Europa* 2002/8, 47- 76
- **ROBBE (F.)**, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *Revue Française de droit constitutionnel* 2003/56, 725- 758
- **ROCARD (M.)**, « Un Bundesrat à la française », *Pouvoirs locaux* 1996/30, 27-36
- **SCHOETTL (J. E.)**, « Les problèmes constitutionnels soulevés par la loi relative au secteur de l'énergie » (Première partie), *Les Petites Affiches* 2006/224, 3- 23
- **SOMALI (K. F.)**, « Utilité et légitimité des secondes chambres dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique », *Revue Juridique et Politique* 2009/4, 784-803
- **SY (P. M.)**, « Le bicamérisme au Sénégal », *Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politique* 2009/1, 34 p.
- **TCHIVOUNDA (G. P.)**, « Le serment politique en Afrique noire contemporaine », *RJPIC* 1981/3, 796- 810
- **THIAM (A.)**, « Une Constitution, ça se révisé ! », *Relativisme constitutionnel et Etat de droit au Sénégal, Politique africaine* 2007/108, 145- 153
- **TRNKA (H.)**, « La commission mixte paritaire », *Revue de Droit Public* 1963/7, 477- 523
- **VALENCE (D.)**, « Le Sénat au cœur du quartier latin », *Revue d'histoire politique* 2008/9, 106- 117
- **VANDENDRIESSCHE (X.)**, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, 2001/99, 59- 70

- **VERDIER (M.-F.)**, « L'évolution de la représentation au sein du Sénat français », *Les secondes chambres parlementaires, Académie Internationale de Droit Constitutionnel*, Vol. XIII, 2004, 450 p.
- **VIDAL-NAQUET (A.)**, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *Revue française de droit constitutionnel* 2009/77, 224 p.

IV-THESES, MEMOIRES ET RAPPORTS.

- **BIGNON (J.)**, « Rapport n° 1000 de l'Assemblée nationale 1) Sur la proposition de loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat 2) Sur la proposition de loi portant réforme de l'élection des sénateurs ». Enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2003, www.assemblee-nationale.fr
- **BONDO (M.)**, Rapport, « Le fonctionnement d'un Parlement bicaméral », Assemblée parlementaire de la francophonie, AFP, XXX^{ème} session, Charlottetown, 4 -7 juillet 2004, n° 31, 34 p., afp.francophonie.org
- **BONDO (M.)**, Rapport, « La représentation des collectivités locales », Assemblée parlementaire de la francophonie, AFP, XXXI^{ème} session, Bruxelles, 6 au 9 juillet 2005, n° 36, 21 p., afp.francophonie.org
- **DOLEZ (M.)**, Rapport n° 2031 « de L'Assemblée nationale du 16 décembre 1999 », 205 p., www.assemblee-nationale.fr.
- **DURAND (A.)**, *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat- Retour sur les récentes évolutions constitutionnelles et législatives*, Mémoire de master en science politique, Toulouse, Université de Toulouse, 2003-2004, 108 p.
- **FABOURE (S.)**, *Le président du Sénat au Sénégal*, Mémoire de maîtrise en droit public, Dakar, Université Cheikh Anta Diop , 2009, www.memoireonline.com.
- **FABRE (M. H.)**, *Le serment politique*, Thèse, Aix-en-Provence, Université d'Aix-en-Provence, 1941, 215 p.

- **GARRIGUES (J.)**, « Le Sénat : quel bilan entre "l'âge d'or" et l'entre deux guerres ? », in *Le Sénat de la Vème République, Les cinquante ans d'une Assemblée bicentenaire*, Les colloques du Sénat, www.senat.fr/colloques.
- **GELARD (P.)**, « Le Sénat aujourd'hui- Session III : un cinquantenaire qui se porte bien », www.senat.fr/colloques.
- **GELARD (P.)**, « Rapport sur les secondes chambres en Europe."Complexité parlementaire ou nécessité démocratique ?" », Strasbourg 16 novembre 2006, 13 p., www.senado.es/ase2011.
- **LEROY (M.)**, « Le Sénat dans le nouvel Etat belge- Questions et perspectives », actes du colloque organisé à la maison des Parlementaires le 6 octobre 1989 par le centre de droit public de la faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, sur le thème : *La réforme du Sénat*, Bruxelles, Bruylant, 1990, 71- 120
- **MASSION (M.)**, « Rapport d'information de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat de l'exercice 2007 », Sénat français, 21 mai 2008, www.senat.fr.
- **MBODJ (E. H.)**, *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse, Dakar, Université Cheikh Anta Diop, 1991, 532 p.
- **MOSSLER (G.)**, *Problématique constitutionnelle du bicamérisme en Europe*, Thèse, Nancy, Université de Nancy 2, 2007, 546 p.
- **NDO (C.)**, *Emprunts extérieurs et gestion de la dette : le cas du Gabon*, Mémoire de DESS gestion de la politique économique, Yaoundé, Université de Yaoundé 2, 2008, www.memoireonline.com.
- **ONDO (T.)**, *La responsabilité introuvable du chef d'Etat africain : analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone (Les exemples camerounais, gabonais, tchadien et togolais)*, Thèse, Reims, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, 680 p.
- **SOMALI (K. F.)**, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique, Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso, et du Togo*, Thèse, Lille, Université de Lille 2, 2008, 491 p.

- **TRICAUD (S.)**, « Le défi sociologique des femmes : les femmes au Sénat », *Le Sénat de la Vème République, Les cinquante ans d'une Assemblée bicentenaire*, Les colloques du Sénat, www.senat.fr/colloques.

V- AUTRES DOCUMENTS

1-Communications.

- **ABESSOLO (S.)**, « Droit de vote et représentation politique des africains de l'étranger », Colloque sur le thème : *L'Union Africaine et ses diasporas : analyses et perspectives pour une plus grande contribution des diasporas au développement de l'Afrique*, Paris, 30 octobre 2006, 14 p., www.afrikibouge.com.
- **DE DECKER (A.)**, Communication donnée sur le thème : « Les Sénats et la qualité de la législation », Association des Sénats d'Europe, 2001, 59 p., www.senateurope.org.
- **NIYUNGEKO (G.)**, Communication donnée à l'Université Libre de Bruxelles sur le thème : « Quelles solutions institutionnelles pour le Burundi au sortir de la crise ? », Cycle de Conférence sur le fédéralisme comparé, Centre d'études canadiennes, Centre de droit public, 17 février 2004, 10 p., www.ulb.ac.be/droitpub/docs.
- **SAWADAGO (F. M.)**, « L'élaboration de la Constitution de la IV^{ème} République », Colloque de Bordeaux sur le thème : *1983- 1993, Dix ans de changements politiques et sociaux au Burkina Faso*, Colloque Cean/ Université de Ouagadougou des 4, 5 et 6 juillet 1994.
- **SOW GUEYE (F. B.)**, Communication donnée sur le thème : « Bicamérisme inégalitaire : le cas du Parlement sénégalais », Association des Secrétaires généraux de Parlement, Association interparlementaire, Session de Genève, octobre 2009, 8 p., www.asgp.info.
- **TOURE (S.)** (dir.), « L'ivoirité, ou l'esprit du nouveau contrat social du président H. K. Bédié », Actes du forum Curdiphe du 20 au 23 mars 1996, *Ethics*, Revue de la Curdiphe, Presses universitaires d'Abidjan, 1996, 65- 69

2-Articles de presses.

- Quotidien gabonais « l'union » du 23 mars 1994.
- Quotidien sénégalais « Le soleil » du 16 janvier 1998, du 17 janvier 1998 et du 28 janvier 1998.
- Journal « Le Monde » du 21 avril 1998.
- Quotidien sénégalais « Wal fadjri » du 27 novembre 1998.
- Jeune Afrique Economie du 1^{er} au 14 mars 1999.
- Le monde diplomatique d'octobre 2000.
- **DE ROHAN (J.)**, « Quel rôle pour le Sénat au XXI^{ème} siècle ? », Sénat actualités, n° 27, Paris, Décembre 2000, www.sena.fr.
- **CLUZEL (J.)**, « Sénat rime avec démocratie », Lacroix, 2004, www.asmp.fr/fiches_academiciens/textacad.
- Quotidien camerounais « Le messager », n° 1822 du 21 février 2005.
- Quotidien français « Le parisien » du 23 mars 2008.
- Journal « Le Figaro » du 2 juillet 2008.
- Quotidien français « Le figaro » du 12 octobre 2008.

V- TEXTES JURIDIQUES

A-Burundi

- La Constitution burundaise de 2005.

B- France

1- Décisions du Conseil constitutionnel.

- Décision n° 59-2 DC du Conseil constitutionnel des 17, 18 et 24 juin 1959.
- Décision n° 59- 3 DC du Conseil constitutionnel des 24 et 25 juin 1959.
- Décision n° 60- 11 DC du Conseil constitutionnel en date du 20 janvier 1961.
- Décision n° 76- 74 DC du Conseil constitutionnel en date du 26 décembre 1976.
- Décision n° 80- 117 DC du Conseil constitutionnel en date du 22 juillet 1980.

- Décision n° 81- 136 DC du Conseil constitutionnel en date du 31 décembre 1981.
- Décision n° 85- 198 DC du Conseil constitutionnel en date du 13 décembre 1985
- Décision n° 85- 199 DC du Conseil constitutionnel en date du 28 décembre 1985.
- Décision n° 86- 206 DC du Conseil constitutionnel en date du 3 juin 1986.
- Décision n° 86- 225 DC du Conseil constitutionnel en date du 23 janvier 1987.
- Décision n° 89- 268 DC du Conseil constitutionnel en date du 29 décembre 1989.
- Décision n° 92-308 du Conseil constitutionnel en date du 9 avril 1992.
- Décision n° 95- 370 DC du Conseil constitutionnel en date du 30 décembre 1995.
- Décision n° 96- 381 DC du Conseil constitutionnel en date du 14 octobre 1996.
- Décision n° 96- 382 DC du Conseil constitutionnel en date du 14 octobre 1996.
- Décision n° 98- 402 du Conseil constitutionnel en date du 25 juin 1998.
- Décision 2000-431 DC du Conseil constitutionnel en date du 6 juillet 2000.
- Décision 2003- 468 DC du Conseil constitutionnel en date du 3 avril 2003.
- Décision 2005- 532 DC du Conseil constitutionnel en date du 19 janvier 2006.
- Décision n° 2006- 543 DC du Conseil constitutionnel en date du 30 novembre 2006.

2- Décision de la cour de cassation

- Cour de cassation, chambre criminelle du 26 juin 1995.

3- La législation

- La loi constitutionnelle du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat.
- La loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics.

- La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports entre les pouvoirs publics.
- La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution.
- La Constitution française du 04 octobre 1958.
- L'ordonnance n° 58- 1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires.
- La loi organique n° 93- 1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de Justice de la République.
- La loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes.
- La loi organique n° 2000- 594 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux.
- La loi n° 2000- 595 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul de mandats électoraux et des fonctions électives.
- La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.
- La loi française n° 2000- 467 du 20 juillet 2000 sur les délits non intentionnels, Voir : JO du 11 juillet 2000, p. 10484.
- Le code civil français.

C- Gabon

- La Constitution gabonaise du 26 mars 1991.
- La loi n° 15/93 de 1993 relative à la Haute Cour de Justice.
- La loi gabonaise n° 1/94 du 18 mars 1994 qui modifie 51 articles de la Constitution de 1991.

D- Sénégal

- La loi n° 98- 44 du 10 octobre 1998 relative aux indemnités des sénateurs.
- La Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001.

- La loi n° 2002-10 du 22 février 2002 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice au Sénégal.
- La loi organique n° 2007- 23 du 22 mai 2007 relative au Sénat.

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	2
DEDICACE	4
REMERCIEMENTS	5
SOMMAIRE.....	6
SIGLES ET ABREVIATIONS	7
INTRODUCTION	9
I. L'actualité des secondes chambres du Parlement : entre tradition et modernité	11
II. La problématique.....	25
III. L'annonce du plan	28
PREMIERE PARTIE. LA LEGITIMITE DES SECONDES CHAMBRES DANS LES ETATS D'EXPRESSION	
FRANÇAISE	31
TITRE I. UNE LEGITIMITE DEFENDUE	34
CHAPITRE I. UNE PROMOTION DES COLLECTIVITES LOCALES.....	37
Section I. Une représentation différente de la première chambre du Parlement....	39
§1. Une représentation spécifique.....	39
A. Un mode de suffrage différencié	39
1- <i>Le suffrage universel indirect.</i>	39
2- <i>Les différents modes de scrutins.</i>	42
B. Une représentation différenciée du peuple	45
1. <i>Une souveraineté indivisible</i>	46
2. <i>L'intérêt d'une représentation complémentaire</i>	48
§ 2. Une représentation stable.....	50
A. La seconde chambre à l'abri d'un mandat impératif.....	51
B. La seconde chambre à l'abri de la dissolution	54
Section II. Une représentation confortant le cadre de la décentralisation	57
§1. La seconde chambre, acteur de la décentralisation	58
A. La portée de la politique de la décentralisation dans les Etats à structure bicamérale.....	58
1. <i>La relation intime entre la seconde chambre et la décentralisation</i>	59
2. <i>La décentralisation territoriale</i>	61
B. Un corps électoral arrimé aux collectivités territoriales	63
1. <i>La composition du corps électoral</i>	63
2. <i>L'inégale répartition de la population au niveau du corps électoral</i>	67
§2. La participation des collectivités décentralisées au pouvoir législatif.....	71
A. Une meilleure défense des intérêts locaux.....	71
B. Un développement de la démocratie de proximité	73
CHAPITRE II. UNE PRISE EN COMPTE DES INTERETS NATIONAUX	77
Section I. Une représentation diversifiée.....	78

§1. La représentation des citoyens établis à l'étranger	79
A. La participation des citoyens de l'étranger au pouvoir législatif.....	79
B. La prise en compte des intérêts nationaux à l'étranger	84
§2. Une représentation exceptionnelle.....	86
A. Une représentation de sages	86
1. La prise en compte de l'âge.....	86
2. Une représentation discriminatoire	89
B. Une représentation prenant en compte la durée du mandat.....	92
1. Un mandat le plus souvent long.....	92
2. Un rallongement inutile	95
Section II. La représentation des divers intérêts catégoriels	96
§1. La représentation des intérêts sociaux	97
A. La défense des intérêts socio-économiques	97
B. La défense des intérêts socio-professionnels.....	102
§ 2. La représentation des intérêts communautaires	104
A. La défense des intérêts des communautés religieuses	105
B. La défense des intérêts des communautés traditionnelles.....	107
CONCLUSION DU TITRE I	111
TITRE II. UNE LEGITIMITE CONTESTEE	113
CHAPITRE I. UNE DESIGNATION INSTRUMENTALISEE.....	115
Section II. Une nomination politique	116
§ 1. Une nomination d'opportunité	117
A. Une récompense du chef de l'Etat	117
B. « La maison de retraite cinq étoiles »	121
§ 2. Une nomination stratégique	124
A. Le choix indirect du dauphin constitutionnel	124
B. Une ouverture à l'opposition	129
Section II. Les incidences de la nomination présidentielle.....	134
§ 1. Le caractère subjectif du choix des sénateurs	134
A. Un choix nullement fondé sur la compétence.....	135
B. Un choix guidé par des considérations politiques	137
§ 2. Le renforcement de l'autorité du chef de l'Etat.....	140
A. La recherche d'un appui face à la chambre des députés.....	140
B. La soumission de la seconde chambre au chef de l'Etat.....	145
CHAPITRE II. UNE REPRESENTATIVITE DISCUTEE	148

Section I. Un recrutement diversifié	150
§ 1. Un recrutement spécial	150
A. Les membres de plein droit.....	151
B. Les membres cooptés.....	154
§ 2. Un recrutement consensuel	157
A. La mise en relief de l'ethnie.....	157
B. La prise en compte du genre.....	163
Section II. Les implications du recrutement à la seconde chambre	166
§ 1. Le maintien de la tradition nationale	167
A. Un creuset de résolution de conflits ou de crises politiques.....	167
B. Le partage du « gâteau national ».....	170
§ 2. Les difficultés soulevées par le mode de scrutin sénatorial	173
A. Le paradoxe du suffrage universel indirect	173
B. Une probable autonomie des sénateurs	175
CONCLUSION DU TITRE II.....	179
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	181
DEUXIEME PARTIE. L'UTILITE DES SECONDES CHAMBRES DANS LES ETATS D'EXPRESSION FRANÇAISE	184
TITRE I. UNE UTILITE SOUTENUE.....	186
CHAPITRE I. L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA LOI.....	188
Section I. Une initiative législative partagée.....	190
§ 1. Une concurrence établie.....	190
A. Le cas des nouveaux textes : les projets de lois ou les propositions de lois.....	191
B. Le droit d'amendement de la seconde chambre du Parlement.....	195
§ 2. Une concurrence limitée.....	199
A. La limitation de l'initiative législative en matière financière.....	200
B. La reconnaissance d'un droit de priorité limité à la seconde chambre.....	204
Section II. Un pouvoir de décision encadré	207
§ 1. Un pouvoir de décision de la seconde chambre limité dans les Etats francophones	208
A. Une procédure d'adoption rapide en l'absence d'obstruction entre les deux chambres ...	208
B. Une ascendance de la chambre des députés en cas d'obstruction	213
§ 2. Les implications de la limitation des pouvoirs de la seconde chambre sur la procédure législative.....	217
A. La chambre des députés, une chambre privilégiée	217
B. La seconde chambre, une Assemblée reléguée	220

CHAPITRE II. L'EXERCICE DE POUVOIRS EXTRA LEGISLATIFS	222
Section I. Les pouvoirs de contrôle de la seconde chambre	223
§ 1. Le contrôle politique du Gouvernement.....	223
A. Les questions des parlementaires.....	224
B. Le contrôle par les commissions.....	227
§ 2. Le contrôle juridictionnel.....	231
A. La fonction de jugement du président de la République.....	231
B. La fonction de jugement de certains hauts dignitaires de la République	235
Section II. Les autres pouvoirs de la seconde chambre.....	239
§ 1. La compétence de la seconde chambre en matière constitutionnelle	240
A. La participation de la seconde chambre au contrôle de la constitutionnalité des lois	240
B. L'intervention de la seconde chambre dans la révision de la Constitution	244
§ 2. La participation de la seconde chambre à la fonction exécutive de l'Etat	248
A. Les actions concertées entre de la seconde chambre du Parlement et le pouvoir exécutif	248
1. <i>La seconde chambre, garant de la continuité de l'Etat.....</i>	<i>248</i>
<i>a. L'intérim du chef de l'Etat.....</i>	<i>248</i>
<i>b. La participation à la mise en application des pouvoirs exceptionnels du chef de l'Etat</i>	<i>251</i>
2. <i>La seconde chambre, garant de l'intégrité du territoire</i>	<i>254</i>
<i>a- L'implication de la seconde chambre dans le processus du référendum.....</i>	<i>254</i>
<i>b. L'implication de la seconde chambre dans les compétences relevant du droit international</i>	<i>256</i>
B. La seconde chambre, Assemblée consultative de l'exécutif.....	259
1. <i>La participation à la désignation des responsables de l'Etat</i>	<i>259</i>
2. <i>Le contrôle sans mise en œuvre de la responsabilité du président : le droit de message</i>	<i>261</i>
CONCLUSION DU TITRE I	263
TITRE II. UNE UTILITE TEMPEREE	265
CHAPITRE I. UNE ASSEMBLEE MARMENEE	267
Section II. Une lourdeur dans la procédure législative	268
§ 1. Un ralentissement de la procédure législative.....	269
A. La question du double examen des textes de loi par les deux chambres	269
B. Un manque de spécialisation des chambres.....	275
§ 2. Une possibilité perpétuelle de modification des textes.....	279
A. Le problème soulevé par les amendements	279
B. La question soulevée par la diversification des sources d'inspiration législative.....	284

Section II. Des secondes chambres aux pouvoirs fluides	287
§ 1. Quant au pouvoir de contrôle.....	287
A. Un contrôle politique amoindri.....	287
B. Un contrôle juridictionnel tempéré.....	290
§ 2. Quant à la compétence	295
A. Une participation réglementée de la seconde chambre à la consolidation de la Constitution	295
B. Une participation mesurée de la seconde chambre à la fonction exécutive.....	298
CHAPITRE II. LA SUPERFETATOIRE	301
Section I. La seconde chambre, fruit d'un mimétisme institutionnel	302
§ 1. Le seconde chambre, une Assemblée de « <i>privilégiés</i> »	302
A. Les privilèges quant aux coûts élevés de son installation	303
B. Les privilèges quant aux coûts élevés de son fonctionnement.....	306
§ 2. La seconde chambre, une Assemblée malvenue.....	311
A. L'inutilité de la seconde chambre dans les pays pauvres très endettés.....	311
B. L'inutilité de la seconde chambre à l'heure de la revalorisation parlementaire en Afrique noire francophone	316
Section II. Le Sénat, une institution inopportune.....	320
§ 1. Une inopportunité liée aux considérations d'ordre politique.....	320
A. Le bicamérisme inégalitaire.....	320
B. Le bicamérisme égalitaire.....	323
§ 2. Une inopportunité liée aux considérations socio démographiques.....	326
A. La question de l'utilité de la seconde chambre dans les Etats faiblement décentralisés ...	326
B. La question de l'utilité de la seconde chambre dans les Etats peu peuplés et petits	331
CONCLUSION DU TITRE II.....	334
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	336
CONCLUSION GENERALE	338
BIBLIOGRAPHIE.....	346
TABLE DES MATIERES	365