LA CNRI

Commission Nationale de Réforme des Institutions.

LA CNRI, POURQUOI ?

I- **Parce que le Président de la République l'a voulu.**

- 14 septembre 2012: intention exprimée lors de la journée des institutions,
- 05 novembre 2012: correspondance du CE donnant un contenu à la mission,
- 16 mars 2013: démarrage des travaux de la CNRI,
- 7 mai 2013: Remise du document de base au PR,
- 28 mai: signature du décret « officialisant » la CNRI.

II- **Parce que le Président M. Mbow l'a accepté,**

- après consultation et accord du Comité de pilotage des Assises nationales,

LA CNRI, COMMENT ?

- La CNRI a travaillé sur la base de trois principes:
- ° Ecoute attentive des citoyens,
- ° Echanges avec les partis politiques et organisations de la société civile,
- ° Consultation des experts.

- La CNRI a :
- - établi un diagnostic du fonctionnement des institutions depuis l'indépendance du Sénégal,
- - mis en place une méthodologie (un dispositif et des outils pour les consultations citoyennes),
- - mené un certain nombre d'opérations avant le démarrage des consultations.

DIAGNOSTIC

- Des pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire, théoriquement indépendants les uns des autres mais qui ne sont en fait ni séparés ni équilibrés, caractérisés par la prédominance d'un Président de la République qui peut décider de tout, sans que sa responsabilité soit réellement engagée par les décisions qu'il prend ou les actes qu'il accomplit ;
- Un Parlement trop largement soumis à l'influence du chef de l'exécutif se bornant généralement à un soutien inconditionnel de celui-ci.
- Un Pouvoir judiciaire, supposé indépendant mais trop souvent instrumentalisé par le Pouvoir exécutif.
- Une Administration peu à peu déstabilisée et ayant perdu ainsi une bonne part de sa neutralité, de son efficacité, de son professionnalisme et de sa crédibilité.
- Une gestion des élections, source de conflits récurrents et de menaces sur la paix sociale ;
- Des droits et libertés qui souffrent parfois d'ineffectivité. Une persistance dans notre Droit de certaines dispositions liberticides.

DIAGNOSTIC (suite)

- Des collectivités locales handicapées par la précarité de leurs ressources et par l'immixtion intempestive dans leur fonctionnement d'une tutelle pesante ;
- Des finances publiques souvent gérées de façon peu orthodoxe, sans que soit prise suffisamment en charge la priorité à accorder aux dépenses destinées à satisfaire les besoins de base des populations.
- Une économie extravertie, très vulnérable aux chocs exogènes
- Un système de partis politiques caractérisé par un foisonnement inquiétant ;
- Un peuple disposant de peu de moyens de contrôler l'action des élus auxquels il délègue son exercice.
- Une presse certes active, mais souvent confrontée à des difficultés récurrentes en termes de viabilité, et qui doit renforcer sa rigueur, sa fiabilité et son professionnalisme.
- Une société civile qui souffre d'un déficit de bonne gouvernance associative, facteur limitant l'efficacité et la crédibilité des organisations qui la constituent.
- Un dialogue social dans l'impasse dans plusieurs secteurs (éducation, santé, etc.).

Dispositif et outils des consultations citoyennes

I- Le dispositif

Les panels citoyens

Les fora populaires

Les enquêtes par questionnaires

II- Les outils

Les questionnaires des panels citoyens,

Les questionnaires porteurs d'enjeux

Les panels citoyens

- Les participants aux panels citoyens ont été sélectionnés, dans chaque département, sur la base d'un échantillonnage constitué de manière à s'assurer de l'équilibre (genre, âge, origine géographique, profession.) dans la constitution des groupes.
- L'objectif: permettre, sur la base d'un questionnaire adapté, d'organiser un dialogue structuré entre citoyens afin de déceler les accords fondamentaux sur les principes et orientations à donner à la réforme.

Les enquêtes par questionnaire

- Elles ont été conçues pour permettre aux divers partis politiques et organisations de la société civile de se prononcer autant sur la pertinence et/ou les orientations primordiales que sur les options et modalités de mise en œuvre des réformes souhaitées.

- Parallèlement aux panels citoyens, le questionnaire a été diffusé partout dans le pays et mis en ligne sur le site internet de la Commission pour permettre aux citoyens d'ici et de la diaspora de participer au débat sur les institutions.

Les fora populaires

- Ils ont été organisés dans les 45 départements du pays. Il s'agissait de provoquer des débats ouverts à tous les citoyens intéressés par la question des institutions.
- L'objectif était de collecter les propositions de solutions en face de chaque élément du diagnostic sur les institutions établi par la CNRI.

Les outils

Ils étaient constitués d'un *guide d'entretien* pour les panels citoyens et d'un *questionnaire d'enquête*, détaillé et très précis, à l'adresse des porteurs d'enjeux.

* ***Le guide d'entretien pour les panels citoyens*** . Ils ont été confectionnés sur la base des résultats de l'analyse du fonctionnement des institutions et de la pratique constitutionnelle depuis des décennies, l'objectif étant de connaître les points de vue des citoyens sur les réformes institutionnelles à envisager. Ils ont été établis de sorte que les réponses correspondent de facto à des orientations en matière de réforme.

* ***Le questionnaire d'enquête***. Il devait amener ceux qui sont consultés à se prononcer sur le contenu même des réformes envisagées.

L'accompagnement technique du processus des consultations citoyennes.

- Pour faciliter le dialogue à la base, la CNRI a travaillé avec des *organisations ayant une expérience avérée des processus participatifs et une implantation réelle sur tout le territoire national*. Il s'agit de:

  * la Plateforme des Acteurs non étatiques (PFAnE) qui a eu à assurer la coordination des actions d'information des citoyens et de facilitation des consultations citoyennes dans les 45 départements du pays;

  * l'Organisation nationale de coordination des activités de vacances (ONCAV) qui a assuré l'organisation des Fora populaires dans toutes les localités.

Opérations menées avant les consultations citoyennes

- Rencontre d'information avec la presse.
- Rencontre avec les partis politiques.
- Rencontre avec les organisations de la société civile.
- Visite aux familles religieuses.
- Campagne d'information, de sensibilisation et de mobilisation.
- Séances de formation des animateurs techniques du processus des consultations.
-

Les consultations citoyennes

- ont effectivement été organisées dans la période du 14 au 25 septembre 2013. A cette occasion, des fora (le 14 septembre 2013) et des panels (le 15 septembre 2013) ont été organisés dans les quarante-cinq départements du pays. Les panels citoyens ont enregistré 4.400 participants sur les 4.500 attendus (à raison de 100 participants dans chacun des départements).
-
- Les fora et panels ont été organisés sous la responsabilité des facilitateurs chargés de modérer les débats et d'élaborer des synthèses sur les accords et champs de tension sur chacun des éléments discutés. Des superviseurs choisis parmi les membres de la CNRI renforcés par d'autres personnes ressources ont sillonné les quarante-cinq départements pour s'assurer du bon déroulement du processus des consultations.

L’exploitation des données tirées des consultations citoyennes.

Elle a permis d’identifier:

- - les propositions ayant fait l’objet de larges consensus, sur la base desquelles un premier jet de recommandations et de dispositions constitutionnelles ont commencé à être mis en forme et discutés ;
- - les propositions sur lesquelles les positions étaient contrastées mais susceptibles d’évoluer vers des accords assez solides à l’issue de réglages avec les représentants des différents porteurs d’enjeux ;
- - les points objets de rejets («désaccord manifeste ») par les citoyens et/ou les porteurs d’enjeux
- - les questions à soumettre à des experts pour approfondir et/ou clarifier certaines normes, dispositions ou options.

Les produits

n avant-projet de Constitution

n rapport

Les traits saillants de l'avant-projet

- 1- Le Président de la République détermine la politique de la Nation mais ne peut exercer certains pouvoirs que sur proposition soit du Premier Ministre soit d'autres instances. Parce qu'il incarne l'unité nationale, il ne doit plus être Chef de parti dès sa prise de fonction.
- 2- En ce qui concerne le Parlement, il a été remédié aux risques d'abus de majorité avec la création des conditions de participation effective de l'opposition parlementaire au travail parlementaire.
- En outre, il y a une meilleure maitrise par le Parlement de son ordre du jour. Les députés, bénéficiant de l'apport d'assistants parlementaires sont mieux armés pour faire face aux exigences que leur impose la complexité du travail parlementaire.
- 3- Sur le plan Judiciaire, les compétences du juge constitutionnel ont été renforcées pour garantir le respect des droits fondamentaux de la personne humaine et régler les conflits de compétence entre l'Exécutif et le Législatif entre autres missions. Il interprète les dispositions constitutionnelles. Il n'y a plus d'autorité directe du Garde des Sceaux sur les magistrats du parquet. Les pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature, organe de gestion de la carrière des magistrats sont renforcés.

Les traits saillants (suite)

En ce qui concerne les droits et libertés:

- - renforcement de la panoplie des droits et libertés reconnus aux citoyens notamment des gardés à vue par la présence de l'avocat (ou d'une personne de son choix, le cas échéant) à la fin des premières vingt-quatre heures de la garde à vue ;
- - une meilleure protection à travers la surveillance d'un Juge des libertés et la reconnaissance aux organisations de défense des droits humains et environnementaux d'un intérêt à agir devant les juridictions compétentes dans les affaires qui touchent aux droits, libertés et biens publics.
- - une plus grande effectivité par l'ouverture au citoyen, d'un droit de recours auprès du juge constitutionnel lorsqu'il estime qu'une mesure d'ordre législatif porte atteinte à ses droits fondamentaux.
- - un élargissement des candidatures indépendantes à tous les types d'élection et une reconnaissance du droit de pétition aux citoyens.

La normalisation de la vie publique et des pratiques administratives

- Les limitations et le non cumul des mandats
- La déclaration de patrimoine et la déclaration d'intérêts,
- Les limitations du nombre de ministres et la fixation du nombre de députés,
- La réglementation de l'hypothèse d'une non-concordance entre les majorités présidentielle et parlementaire,
- Le certificat attestant l'aptitude physique et mentale du candidat à la prdce
- Limite supérieure de l'âge d'un candidat à la Présidence de la République,
- La réglementation constitutionnelle des conditions de recrutements d'agents publics et de nomination aux fonctions de direction de services nationaux, d'organismes du secteur parapublic et de nomination des AAI,
- La normalisation des cadeaux, dons et libéralités dans l'Administration publique.

Traits saillants du rapport

Dispositions n'ayant pas vocation à figurer dans la Constitution

Consolidation de l'Etat de droit

- Rappel: la CNRI propose que la Cour Constitutionnelle soit plus accessible aux citoyens et organisations de la société civile; qu'un juge des libertés soit institué et que l'instance d'appel soit désormais le niveau où l'on peut soulever une exception d'inconstitutionnalité.
- la CNRI a proposé le rapprochement du juge de l'excès de pouvoir du justiciable soit par la création d'un ordre administratif de juridictions (Tribunaux administratifs, Cours administratives d'appel, Conseil d'Etat), soit par la déconcentration du contentieux de l'excès de pouvoir aux niveaux régional et départemental.

Le renforcement de l'indépendance de la Justice

- A l'égard des magistrats du parquet, il est nécessaire de redéfinir l'autorité évoquée à l'article 6 du statut de la magistrature qui dispose que « les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice…

- Il faut respecter le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège (article 5 de la loi organique n° 92-27 du 30 mai 1992 modifiée portant statut de la magistrature) souvent contourné à travers le recours aux nécessités de service et le recours à la formule d'intérim. Il faut, par ailleurs, rendre au juge d'instruction son pouvoir d'appréciation de l'opportunité de décerner ou non un mandat de dépôt, quelle que soit l'infraction.

- Le Conseil Supérieur de la Magistrature, autrement composé veille au bon fonctionnement de la justice. Il examine et sanctionne, s'il y a lieu, les détentions préventives abusives, les défauts ou insuffisance de motivation des décisions de justice ainsi que les lenteurs préjudiciables constatées dans leur mise à disposition.

Renforcement du dispositif des droits et libertés

- La CNRI propose la création des conditions d'effectivité de leur jouissance par l'aménagement de mécanismes supplémentaires de protection. C'est ainsi que pour rendre effectif le droit de manifestation, les délais pour notifier une interdiction doivent être suffisants pour permettre l'exercice de recours. En outre les interdictions en la matière doivent être clairement motivées.

- La personne gardée à vue doit être informée de ses droits, notamment le droit au silence, le droit à un examen médical et le droit de se faire assister, au terme des premières vingt quatre heures de garde à vue par un avocat ou, à défaut, par une personne de son choix.

- La CNRI a aussi proposé que tous les citoyens aient le droit d'adresser des pétitions aux autorités en vue de défendre leurs droits ou de dénoncer, s'il y a lieu, les actes illégaux ou les abus de pouvoir.

- La CNRI estime qu'il y a lieu de supprimer l'alinéa 1 de l'article 80 du code pénal et, par ailleurs, de rendre au juge d'instruction son pouvoir d'appréciation de l'opportunité de décerner ou non un mandat de dépôt, quelle que soit l'infraction

L'approfondissement de la démocratie représentative et participative

- La CNRI, partant du fait que le peuple est la source de tout pouvoir dans une démocratie, recommande une consolidation de la démocratie participative. Le citoyen ne doit plus être considéré comme un usager passif du service public ou un simple faire-valoir. Il doit disposer du droit d'initiative en matière législative et référendaire mais aussi du droit d'initier des pétitions.

- L'érection en principe constitutionnel de la concertation avec les secteurs directement concernés de la Nation pour tout projet d'acte juridique ou de décision portant orientation ou réorientation des options fondamentales des politiques publiques. Cela va de l'implication et de la responsabilisation de certains secteurs dès la conception des programmes ou projets à la consultation des populations par l'Etat en passant par le développement d'instruments de participation mais également de contrôle citoyens de la gestion des affaires publiques.

Le renforcement de la décentralisation et de la déconcentration

- La CNRI recommande une hausse substantielle du niveau des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales et plus particulièrement l'augmentation substantielle du Fonds de Dotation de la Décentralisation dont l'enveloppe actuelle est très en deçà de son niveau normal.
- Le montant du FD ne doit pas être inférieur à une proportion des recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures fixé chaque année, compte tenu de l'évolution des transferts de compétences, par la loi de finances.
- La CNRI recommande que les collectivités locales ne puissent désormais être établies que sur la base de critères objectifs de viabilité économique et d'homogénéité géographique; qu'il en soit ainsi pour les circonscriptions administratives déconcentrées.

La promotion de la bonne gouvernance, de la transparence et de l'éthique dans la gestion des affaires publiques

- Le paradoxe, au Sénégal, c'est qu'il existe une multiplicité de corps de contrôle dont l'efficacité n'est pas avérée du fait d'un régime juridique et d'un positionnement institutionnel qui ne favorisent pas toujours l'exercice en toute indépendance de leurs missions, la coordination de leur action et le suivi adéquat de leurs recommandations.

- La CNRI recommande un réaménagement du dispositif de contrôle autour de la Cour des Comptes, de la Vérification Générale d'Etat -VGE-, de l'Office National de lutte contre la fraude et la corruption –OFNAC-, de l'Autorité de régulation des marchés publics –ARMP de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières –CENTIF-, et une meilleure coordination avec les systèmes de contrôle interne.

L’autorité de l’Etat à restaurer

- La CNRI estime que démocratie ne doit rimer ni avec anarchie ni avec défiance de l’autorité, incivisme et indiscipline caractérisés, chantages, menaces ou offenses aux institutions qui incarnent le Pouvoir. La CNRI a fait le constat de l’existence de plus en plus visible de comportements de défiance vis-à-vis de l’autorité étatique.

- L’autorité de l’Etat doit être restaurée dans le strict respect du principe de la hiérarchie des normes en général, du principe de légalité, en particulier. L'Etat, lui-même, ne saurait méconnaître ce principe même s’il a le monopole de l’édiction de la règle de droit et de l’emploi de la force publique. Cela passe par des décisions mûries et justifiées, bien étudiées et bien motivées, qui ne découlent ni d’une improvisation ni d’une précipitation, précédées, dans la mesure du possible, d’une concertation avec les secteurs directement concernés. Le temps d’une concertation authentique coûte souvent moins cher que celui d’un recul forcé consécutif à une décision solitaire.

Des convictions fortes exprimées

- La CNRI estime que l'éthique, valeur cardinale de notre société doit constituer la norme structurante du fonctionnement de toutes les institutions et de l'administration, de la gestion du patrimoine public et du rapport à la nature. Les dirigeants doivent faire montre de courtoisie dans leurs rapports avec les administrés, d'humilité et de transparence dans leurs actions de tous les jours. Le comportement de ceux qui servent l'Etat doit être exempt de toute arrogance. L'équité et le mérite doivent servir de critères pour assurer un traitement égal de tous les citoyens devant le service public, qu'il s'agisse de recrutement ou de carrière d'un agent public, d'accès à l'information ou à une prestation de qualité en faveur d'un usager. Par souci d'équité, l'égal accès aux emplois publics doit être garanti à tous. Les recrutements d'agents publics s'effectuent par des procédures publiques de concours ouverts et transparents.

- La CNRI estime que l'engagement politique ne doit exclure ni l'éthique ni la vérité. La mise à l'écart des valeurs éthiques et de la vérité, leur absence ou leur mépris dans les relations entre les hommes favorisent la suspicion, la crise de confiance et privilégient les rapports de force et la violence.

MERCI DE VOTRE AIMABLE ATTENTION