

LOI N°2004-14
INSTITUANT LE CONSEIL DES
INFRASTRUCTURES

EXPOSE DES MOTIFS

Parallèlement à l'adoption d'une loi sur les contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures, l'institution du Conseil des infrastructures constitue le second élément du nouveau dispositif mis en place pour favoriser la réalisation de projets d'infrastructure à financement privé.

Tout en constituant une innovation fondamentale, l'introduction de nouveaux schémas de financement des projets d'infrastructure présente cependant des risques qui peuvent s'exprimer, à court terme ou à moyen terme, pour chacune des parties prenantes : secteur public, opérateurs privés et usagers du service public.

Pour ces raisons, le développement des projet d'infrastructure à financement privé demande l'introduction de nouvelles catégories d'agents institutionnels.

Le Conseil des infrastructures est institué pour constituer un premier niveau de réponse à ces préoccupations.

Sa mise en place a pour objectif général :

- de structurer une échelon d'appui à la construction de consensus larges et durables dans le domaine des infrastructures ;
- d'assurer une veille indépendante et qualifiée pour évaluer la cohérence des approches ainsi que les attitudes des parties prenantes tout assurant une diffusion étendue du résultat de ses observations au plan national comme à l'international.

A cette fin le Conseil des infrastructures exerce des compétences qui touchent d'une part à la sélection de l'opérateur de projet et, d'autre part, à la préservation des équilibres qui conditionnent la pérennité des relations contractuelles.

Il importe en effet d'assurer la plus grande transparence à la sélection de l'opérateur de projet, laquelle est régie par les procédures de mise en concurrence instituées par la loi relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures.

En outre, inscrits dans le long terme, et intervenant dans des secteurs soumis à de fréquents ajustements technologiques, les contrats de construction-exploitation-transfert exposent les parties contractantes à des risques juridiques sérieux.

L'équilibre de projets conçus pour répondre à des besoins stratégiques peut en effet se trouver gravement menacé par des modifications intervenant dans la réglementation, dans l'environnement socio-économique ou dans les technologies. Cette exposition au risque est encore plus marquée lorsque le degré de maturité du cadre juridique et institutionnel paraît encore susceptible d'appeler des réformes substantielles en vue de la poursuite de sa modernisation.

Or, les incertitudes du futur ont un impact direct sur le coût financier des projets d'infrastructure et leur faisabilité.

Aussi importe t-il de conforter la pérennité des projets en garantissant à l'investisseur qui prend les risques d'exploitation, et aux usagers de services d'infrastructure, que les politiques de l'Etat ainsi que les décisions de l'administration, à la fois partie contractante et autorité réglementaire, seront soumises à une revue indépendante dont les résultats seront périodiquement publiés.

Il est attendu des compétences attribuées à cet effet au Conseil des infrastructures, que les évolutions éventuelles du cadre juridique, ainsi que la gestion des contrats obéiront à une rationalité prévisible, intégrant l'équilibre des relations contractuelles au nombre des composantes de l'intérêt général.

a) Compétences du Conseil des infrastructures :

Le Conseil des infrastructures a pour mission générale de contribuer, par des études et propositions, au développement d'un environnement juridique et institutionnel favorable au partenariat public/privé, essentiellement dans le domaine des infrastructures.

Le Conseil des infrastructures exerce également des attributions spécifiques d'appui et de surveillance de la conduite des projets d'infrastructure en partenariat public/privé.

En particulier, il formule des avis qualifiés et indépendants lorsqu'il est saisi pour statuer sur les seuils de surveillance fixés par la loi relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures. Ceux-ci concernent notamment l'engagement d'une procédure de passation de marchés; l'appréciation des circonstances justifiant une procédure de gré à gré; l'évaluation de la recevabilité d'une offre spontanée et la détermination des avantages qui peuvent en résulter; les ajustements de procédures tenant compte du concours d'un partenaire au développement ainsi que le transfert ou la prorogation d'un contrat en cours d'exécution.

En outre, à la demande des parties contractantes ou des usagers de services publics, le Conseil des infrastructures peut fournir des appuis de médiateur en vue de prévenir ou de faciliter le règlement de litiges nés de l'exécution des contrats.

Enfin, habilité à effectuer une publication directe et indépendante de ses avis, et des suites qui leur sont données par les pouvoirs publics, le Conseil fournit une contribution spécifique à la modernisation du droit public de l'économie : celui-ci doit devenir de plus en plus visible et prévisible dans les durées de long terme qui caractérisent les risques répartis entre les différents partenaires aux projets d'infrastructure.

b) Principes régissant la composition du Conseil des infrastructures

La composition du Conseil des infrastructures est représentative du pouvoir judiciaire, de l'Assemblée nationale, des usagers et du secteur privé

En leur qualité de parties contractantes aux contrats de Construction-exploitation-transfert d'infrastructures, le Gouvernement et les Collectivités locales sont représentés au Conseil des infrastructures par un Commissaire du Gouvernement qui restitue les politiques et programmes de l'Etat sans participer aux délibérations du Conseil.

En outre, le Conseil des infrastructures peut rechercher, l'appui technique de personnalités, d'organismes ou d'institutions spécialisées sur les questions stratégiques, techniques ou institutionnelles associées au développement des projets d'infrastructure.

Il est attendu de ces rapprochements, l'intégration progressive ainsi que la mise en cohérence de rationalités qui distinguaient le droit, l'intérêt général et le service public d'une part, des questions liées à l'économie et à sa compétitivité nationale et internationale d'autre part.

En particulier, tout en contribuant à garantir l'impartialité des membres du Conseil, le renouvellement de sa composition - par tiers tous les deux ans - favorise une diffusion de la logique du partenariat ainsi que son partage, tant au niveau des institutions chargées de définir les règles et de statuer sur leur application, qu'à celui des opérateurs privés et des usagers de services d'infrastructures.

Enfin, l'indépendance du Conseil des infrastructures fait également l'objet de dispositions particulières touchant aux conditions de nomination et de révocation de ses membres. Ceux-ci sont nommés par décret, observent les incompatibilités légales qui garantissent leur indépendance, et ne peuvent être révoqués que par décision motivée du Président de la République prise à la demande de ses membres statuant à la majorité des deux tiers.

c) Composition du Conseil des infrastructures

Les Conseillers à temps plein comprennent trois membres ou anciens membres des juridictions supérieures de l'Etat.

Les Conseillers à temps partiel comprennent :

- Trois députés issus de propositions du Président de l'Assemblée nationale. En vue de garantir le partage des approches ainsi que leur pérennité sur le long terme dans le contexte des alternances politiques qui caractérisent la démocratie, la présente loi introduit une innovation essentielle qui résulte de l'admission de Parlementaires issus des trois principales coalitions de partis représentés à l'Assemblée nationale.
- Trois personnalités issues de propositions du secteur privé et choisies en raison de leur notoriété dans la maîtrise des questions juridiques, techniques financières et économiques liées aux projets d'infrastructure ;
- Trois personnalités issues de propositions faites par les organismes constitués pour la défense des droits de l'homme et pour la réservation des intérêts des usagers de services d'infrastructure.

S'agissant du Président du Conseil, c'est un conseiller à temps plein élu par les conseillers à temps partiel statuant à la majorité.

Telle est l'économie du présent projet de loi.

* * *

L'Assemblée nationale a adopté, en sa séance du vendredi 13 février 2004 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

I – CREATION ET COMPOSITION

Article premier : Institution

Est institué, le Conseil des infrastructures.

Le Conseil des infrastructures est une instance consultative qui exerce une surveillance indépendante et fournit des appuis de médiateur dans la conduite des projets d'infrastructure régis par la loi sur les contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures.

Le Conseil des Infrastructures évalue également l'environnement juridique du partenariat public/privé et soumet aux pouvoirs publics les propositions de réforme qui lui paraissent appropriées.

Article 2 : Composition

Le Conseil des infrastructures est composé de trois conseillers à temps plein et de neuf conseillers à temps partiel.

La composition du Conseil des Infrastructures respecte les incompatibilités fixées à l'article 6 de la présente loi.

Les conseillers à temps plein comprennent trois membres ou anciens membres des juridictions supérieures de l'Etat nommés par le Président de la République.

Les Conseillers à temps partiel comprennent :

- (a) Trois députés représentatifs des trois principales coalitions de partis politiques, nommés pour la durée de leur mandat par le Président de la République sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, après consultation de l'Assemblée ;
- (b) Trois personnalités nommées par le Président de la République, sur une liste de six personnes établie par les trois principales organisations patronales, et choisies en raison de leur notoriété dans la maîtrise des questions juridiques, techniques financières et économiques liées aux projets d'infrastructure..
- (c) Trois personnalités nommées par le Président de la République sur une liste de six personnes proposées par les organismes constitués pour la défense des droits de l'homme et pour la préservation des intérêts des usagers de services d'infrastructure.

Un arrêté du Premier Ministre fixe la liste des organismes habilités à proposer des nominations en application des dispositions b) et c) de l'alinéa précédent. A compter de la mise en place du Conseil des infrastructures, cette liste ne peut être modifiée que sur proposition du Conseil des infrastructures.

Article 3 : Autres participants

Un Commissaire du Gouvernement est nommé par le Premier Ministre avec pour mission de tenir le Conseil des infrastructures dûment informé des politiques et programmes du Gouvernement et des collectivités locales. Le Commissaire du Gouvernement ne participe pas aux délibérations visées à l'article 10 de la présente loi.

Le Conseil des infrastructures peut négocier l'appui technique de personnalités, d'organismes ou d'institutions spécialisées sur les questions stratégiques, techniques ou institutionnelles associées au développement des projets d'infrastructure. Les organismes ou institutions spécialisés qui fournissent habituellement des concours d'expert au Conseil des infrastructures désignent des représentants qui doivent être des personnes physiques.

Article 4 : Présidence et catégories de membres

Le Conseil des infrastructures élit en son sein un Président nommé parmi les membres à temps plein, pour la durée de son mandat. Le Président assure la direction du Conseil, préside ses réunions et contrôle sa gestion administrative et financière.

Les autres conseillers à temps plein ont le titre de Vice-Présidents.

En cas d'absence ou d'empêchement du président ou de vacance du poste, les fonctions du Président sont assurées par un Vice-président désigné dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

Les conseillers à temps plein se consacrent essentiellement à l'exécution des fonctions qui leur sont conférées par la présente loi.

Les membres à temps partiel participent aux travaux du Conseil des infrastructures dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

Article 5 : Mandat et renouvellements

Un membre du Conseil des infrastructures ne peut être révoqué qu'à la demande de ses membres statuant à la majorité des deux tiers. La révocation fait l'objet d'une décision motivée du Président de la République.

Les membres du Conseil autres que les députés sont renouvelés par tiers tous les deux ans. A l'issue de la première période de deux ans, sont tirés au sort les Conseillers dont le mandat expire et ceux dont le mandat sera de deux ans.

Les nouveaux membres sont alors nommés dans les mêmes conditions que les membres remplacés, sur des listes de trois personnes.

Sous réserve des dispositions des alinéas précédents, les membres du Conseil des infrastructures autres que les députés sont nommés pour un mandat de six ans non renouvelable.

Tout membre du Conseil des infrastructures peut démissionner de ses fonctions en avisant le Président du Conseil des infrastructures par écrit de son intention, la démission prenant effet sur réception de l'avis ou à la date ultérieure précisée dans celui-ci.

Si l'un des membres du Conseil des infrastructures ne peut exercer son mandat jusqu'à son terme, le membre nommé pour le remplacer exerce ses fonctions pour la durée du mandat restant à courir.

Article 6 : Interdictions et incompatibilités

La qualité de membre du Conseil des infrastructures observe les interdictions applicables aux dirigeants des banques et établissements financiers.

En outre, la qualité de membre du Conseil des infrastructures est incompatible:

- (a) Avec celle de membre du Gouvernement ou d'organe des collectivités locales ;
- (b) Avec l'exercice de fonctions, ou la possession d'un intérêt pécuniaire direct dans des entreprises chargées de la construction ou de la gestion d'infrastructures ou de la fourniture de produits et services aux dites entreprises;
- (c) Avec la participation directe ou indirecte à la passation de contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures, ou de contrats relatifs à des travaux ou fournitures associés aux projets d'infrastructure ;
- (d) Avec l'exercice de fonctions soumises à l'autorité hiérarchique des personnes ou organes visés ci-dessus .

Dès l'acceptation de leur nomination, et à toute époque de leur mandat, les conseillers sont tenus de déclarer les situations visées au présent article et de se départir des intérêts en cause dans les trois mois de la déclaration, période pendant laquelle ils ne prennent pas part aux travaux du Conseil.

Les incompatibilités, interdictions et obligations de déclaration prévues pour les membres du Conseil des infrastructures, s'appliquent aux experts et consultants auxquels il est fait appel par le Conseil.

Nul ne peut être nommé conseiller à temps plein, ni continuer à occuper cette charge, s'il n'est pas un citoyen Sénégalais résidant habituellement au Sénégal.

II- MISSIONS ET ATTRIBUTIONS

Article 7 : Mission générale.

Le Conseil des infrastructures a pour mission générale de contribuer, par des études et propositions, au développement d'un environnement juridique et institutionnel favorable au partenariat public/privé, essentiellement dans le domaine des infrastructures.

A cet effet, le Conseil des infrastructures fournit des conseils indépendants sur les mesures d'amélioration, de modernisation et de réforme qui répondent à l'évolution des besoins en matière d'infrastructure.

Pour l'exercice de ces missions, le Conseil des infrastructures effectue toute étude ou évaluation et adresse toute recommandation qui lui paraît utile à l'amélioration des services d'infrastructure et de leur attractivité pour l'investissement privé. Ces études et évaluations peuvent notamment concerner l'efficacité des réglementations, le cadre de régulation, la concurrence, les normes techniques et les performances des services d'infrastructure.

A la demande des pouvoirs publics, le Conseil des infrastructures contribue à la définition de normes juridiques, techniques et financières communes au niveau des structures d'intégration régionales.

Le Conseil des infrastructures peut être consulté sur les projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs aux infrastructures.

Article 8 : Attributions spécifiques

Le Conseil des infrastructures exerce des attributions spécifiques d'appui et de surveillance de la conduite des projets en partenariat public / privé. Le Conseil des infrastructures réalise ces missions en favorisant l'adaptabilité, l'innovation et la compétitivité du service public tout en préservant la transparence, l'équité et l'équilibre des relations contractuelles.

En particulier, dans les cas prévus par la loi relative aux contrats de Construction-Exploitation-Transfert d'infrastructures, le Conseil des infrastructures instruit les demandes d'avis qui lui sont soumises.

A la demande des parties contractantes et des usagers, le Conseil des infrastructures fournit un appui de médiateur pour prévenir les litiges et faciliter leur règlement.

Le Conseil des infrastructures est habilité à publier ses avis, leurs motifs ainsi que les suites qui leur sont données.

Les membres du Conseil des infrastructures sont individuellement tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de la conduite des procédures visées au présent article.

Article 9 : Pouvoirs

Pour l'exécution de ses missions, le Conseil des infrastructures peut :

- (a) entreprendre, promouvoir, évaluer et faire réaliser des études et des recherches;
- (b) appuyer, publier et diffuser des études, rapports ou autres documents;
- (c) appuyer ou prendre en charge la tenue de congrès, colloques ou autres réunions;
- (d) établir des relations fonctionnelles avec les gouvernements, les autorités de régulation, les milieux universitaires et juridiques, et les autres organismes ou personnes qui s'intéressent à ses travaux;
- (e) recevoir et employer les concours budgétaires qui lui sont alloués ou les sommes obtenues d'autres sources dans le cadre de ses opérations, sous réserve du respect des conditions de leur affectation ou de leur obtention;
- (f) prendre toute autre mesure utile à l'exécution de sa mission.

Article 10 : Réunions et décisions

Sous réserve des dispositions du présent article, les réunions travaux et décisions sont effectués conformément au règlement intérieur adopté à la majorité des membres du Conseil; la voix de son Président étant alors prépondérante.

Les conseillers peuvent participer à une réunion du Conseil des infrastructures ou d'un de ses comités par tout moyen technique permettant à tous les participants de communiquer oralement entre eux; ils sont alors censés, pour l'application de la présente loi, assister à la réunion.

Le Conseil des infrastructures peut régir le déroulement de ses réunions, ainsi que la constitution de comités spéciaux, la délégation de fonctions ou pouvoirs à ces comités et la fixation du quorum à observer pour les réunions de ces derniers.

Le Conseil des infrastructures peut stipuler que tous les actes accomplis par les comités spéciaux dans l'exercice des pouvoirs ou fonctions qui leur sont délégués sont réputés avoir été accomplis par le Conseil.

Le Conseil des infrastructures peut constituer des commissions d'étude spécialisées et s'attacher les services d'experts pour des missions déterminées.

Lorsqu'il formule des avis et recommandations, le Conseil des infrastructures prend en compte leur coût et leurs conséquences pour les groupes et individus touchés.

III – ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Article 11 : Relations avec les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil des infrastructures ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité.

Le Conseil des infrastructures effectue ses missions de sa propre initiative ou à la demande des pouvoirs publics, du secteur privé ou d'organisations représentatives de la société civile.

Le Conseil des infrastructures a accès aux informations non confidentielles nécessaires à sa mission qui sont détenues par les administrations, agences de régulations et opérateurs publics ou privés de services d'infrastructures.

Il peut organiser la consultation et l'information des populations concernées par les programmes d'infrastructure et dispose d'un large accès aux médias pour diffuser les résultats de ses études et rapports.

Le Conseil des infrastructures peut être consulté par l'Assemblée nationale, les Cours et tribunaux, les collectivités locales, le secteur privé et les organisations représentatives de la société civile.

Il peut être consulté par le Gouvernement et les agences de régulation sur les grandes options des politiques nationales en matière d'infrastructures, à l'occasion de l'actualisation des plans et programmes nationaux. Les ministres peuvent demander à être entendus par le Conseil.

Article 12 : organisation, procédures et personnel

Le Conseil des infrastructures propose au Président de la République les procédures relatives à sa saisine, à la notification de ses avis et décisions, et à leur publication.

Il propose au Président de la République un règlement administratif qui fixe ses règles et procédures administratives et financières.

Les procédures et le règlement administratif du Conseil des infrastructures sont adoptés par décret.

Le Conseil des infrastructures dispose d'un Secrétariat permanent rattaché à la Présidence de la République.

Article 13 : Budget et rémunérations

Le Conseil des infrastructures élabore chaque année un projet de budget qui est soumis au Président de la République au plus tard le 31 août.

Les crédits nécessaires au Conseil des infrastructures pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget de la Présidence de la République. Ils sont entièrement mis en place en début d'exercice.

Le Président du Conseil des infrastructures est ordonnateur des dépenses. Le Conseil des infrastructures est soumis au contrôle des organes de contrôle de l'Etat.

Les conseillers reçoivent le traitement fixé par le Règlement administratif.

La rémunération des conseillers à temps partiel tient compte des conditions appliquées sur le marché aux professions libérales, de leur présence effective aux sessions et des sujétions supportées en raison de leur participation aux travaux du conseil.

Les conseillers sont indemnisés des frais de déplacement et de séjour entraînés par l'accomplissement, hors du lieu de leur résidence habituelle, des fonctions qui leur sont confiées en application de la présente loi.

Article 14 : Rapports et évaluation


Dans les trois mois suivants la fin de chaque exercice, le Conseil des infrastructures adopte à la majorité des deux tiers un rapport annuel sur les activités de l'exercice qui comporte notamment un volet budgétaire.

Ce rapport est directement publié à la diligence du Président du Conseil des infrastructures.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Dakar, le 01 MARS 2004

Par le Président de la République
Le Premier Ministre


Idrissa SECK


Abdoulaye WADE