

L'exemple du Conseil constitutionnel du Sénégal

Papa Oumar Sakho

Président du Conseil constitutionnel du Sénégal

Si, sous d'autres cieux, le statut d'organe juridictionnel du Conseil constitutionnel a pu être contesté, il n'en est pas de même au Sénégal où l'institution chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et du traitement du contentieux électoral et référendaire a, en raison de ses origines, constamment fonctionné comme une véritable juridiction.

Au lendemain de l'accession du Sénégal à la souveraineté internationale, la Constitution avait fait figurer, parmi les institutions de la République, une Cour suprême dont les règles d'organisation et de fonctionnement étaient fixées par l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960.

L'article 62 de cette loi, consacré à la compétence de cette Cour, était ainsi conçu : «*La Cour suprême de la République connaît notamment de la constitutionnalité des lois ainsi que des engagements internationaux*». Ces attributions ont été maintenues et même quelque peu élargies par la loi n° 63-22 du 7 mars 1963 portant Constitution du Sénégal, qui avait donné compétence à la Cour suprême pour recevoir les candidatures à l'élection présidentielle, arrêter et publier la liste des candidats, déclarer les résultats officiels, installer le président de la République nouvellement élu, après sa prestation de serment devant elle, et connaître de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, ainsi que des conflits entre le Législatif et l'Exécutif.

La qualification de la Cour suprême, compte tenu de son positionnement dans l'espace judiciaire sénégalais, ne suscitait aucune difficulté, même lorsqu'elle intervenait pour statuer en sections réunies sur la constitutionnalité des lois.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la réforme de 1992 qui avait supprimé la Cour suprême et créé sur ses cendres le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation. Avec cette réforme, le Conseil constitutionnel avait hérité des attributions jadis dévolues à la Cour suprême en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois et de gestion des problèmes de fonctionnement des institutions. La succession était annoncée, dans l'exposé des motifs de la loi n° 92-23 du 30 mai 1992, en ces termes : «*Le Conseil constitutionnel exercera toutes les compétences antérieurement dévolues à la Cour suprême en matière constitutionnelle, notamment en matière de contentieux des élections nationales, auxquelles s'ajoutera une compétence essentielle consistant à pouvoir apprécier la conformité à la Constitution de lois déjà promulguées dont la constitutionnalité est discutée à l'occasion d'un procès devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation*».

Elle était confirmée par les articles premier et 2 de cette loi organique repris pour l'essentiel par la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016.

On aurait pu penser qu'avec la réforme de 1992, le débat sur la nature de ce nouvel organe chargé de gérer les questions constitutionnelles allait surgir. Tel ne fut cependant pas le cas. Le fait que le Conseil constitutionnel était placé au cœur du pouvoir judiciaire n'était certainement pas étranger à la qualification d'organe juridictionnel que tous les analystes lui donnaient. Il s'y ajoute que l'argument jadis tiré de la composition du Conseil français pour contester son caractère de juridiction est inopérant au Sénégal. C'est le lieu de rappeler qu'en France, comme le disait

Georges Vedel¹, on a pu relever qu'aucun « critère de compétence technique ne limite le choix [des membres], ce qui autorise à faire entrer dans le Conseil des personnalités n'ayant que des références et sans connaissances juridiques ». Au Sénégal, les membres du Conseil, au nombre de 7 depuis la révision constitutionnelle de 2016, sont choisis parmi des personnalités présumées avoir de solides connaissances en droit : magistrats ayant exercé de hautes fonctions juridictionnelles, professeurs titulaires des facultés de droit, avocats, en activité ou ayant cessé leurs activités et comptant 20 ans d'exercice de leur profession. Ces personnalités, qui n'acquièrent certes pas la qualité de magistrat du seul fait de leur nomination au Conseil, même si elles prêtent le serment du magistrat, ont un statut qui leur permet, en raison de l'immunité et de l'inamovibilité qu'il leur confère, d'exercer leurs fonctions en toute indépendance. Outre le statut de ses membres, la qualification de juridiction du Conseil constitutionnel peut être justifiée par la procédure suivie devant cet organe qui est proche de celle qui est applicable devant les juridictions ordinaires, même si elle s'en distingue par son caractère exclusivement écrit (I) et simplifié, voire sommaire (II).

I. Une procédure exclusivement écrite

La procédure orale, définie comme la procédure simplifiée dans laquelle les plaideurs ont la possibilité de s'adresser directement au juge sans recours obligatoire à l'écrit, est totalement exclue du contentieux porté devant le juge constitutionnel sénégalais. En raison de l'exclusion du débat oral, la procédure est totalement écrite. Ce choix, dicté dans le cadre du contrôle de constitutionnalité par la nature de ce contentieux qui se concilie mal avec l'oralité, est justifié, en matière électorale, par des raisons d'opportunité.

A. Un choix guidé par la nature du contentieux en matière constitutionnelle

Dans la classification de ses décisions, le Conseil constitutionnel du Sénégal distingue traditionnellement celles qui sont rendues en matière constitutionnelle, celles qui sont rendues en matière consultative et celles qui sont rendues en matière électorale.

Cette présentation, qui conduit à établir une distinction entre la matière constitutionnelle et la matière consultative, laisse penser que lorsqu'il exerce sa mission consultative, le Conseil se situe en dehors de la matière constitutionnelle. Or, tel n'est pas le cas, puisque c'est toujours en référence aux normes constitutionnelles qu'il se prononce sur les demandes d'avis qui forment ce qu'il qualifie « matière consultative ». En somme, que l'acte émanant de lui prenne une dimension contentieuse ou qu'il constitue l'aboutissement d'une procédure non contentieuse, l'activité du Conseil constitutionnel consistera toujours soit à vérifier la conformité à la Constitution d'une norme adoptée, soit à indiquer, au regard de la Norme fondamentale, la voie à suivre ou à éviter dans le cadre d'une procédure consultative. Au vu de ce qui précède, il serait plus juste de considérer que la classification devrait conduire à la distinction entre la matière électorale et la matière constitutionnelle et, à l'intérieur de celle-ci, entre procédure contentieuse et procédure non contentieuse ou consultative.

Sous le bénéfice de cette observation, il convient de relever qu'il est aisé de comprendre les raisons de l'option pour une procédure qui ne laisse aucune place pour le débat oral, lorsque le Conseil constitutionnel exerce sa mission première, celle qui lui vaut sa dénomination de juridiction constitutionnelle, à savoir celle de contrôle de la conformité, à la Constitution, des lois et des engagements internationaux. C'est le lieu de rappeler qu'au Sénégal, en matière de contrôle de constitutionnalité, le cadre dans lequel se déroule la procédure est celui d'un contentieux objectif où le procès est fait, non à une personne, mais à la loi. Il ne s'agit donc pas pour le Conseil de trancher un conflit entre des parties ayant besoin d'un débat oral pour développer leurs moyens et conclusions.

1. Vedel G., Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, in « Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs », Mélanges Perrot, Dalloz, p. 537.

La compétence du Conseil constitutionnel en tant qu'organe régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, pour reprendre l'expression de Louis Favoreu², est définie par les articles 74, 76, 78, 83 et 92 de la Constitution, complétés par l'article premier de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les attributions du Conseil, dans ce domaine, se rattachent à trois idées.

D'abord, il veille au respect du partage de compétence entre le pouvoir exécutif et l'Assemblée nationale. La procédure de délégalisation prévue par l'article 76 de la Constitution illustre parfaitement le rôle qu'il joue à cet égard. Après avoir déterminé dans l'article 67 les matières qui relèvent, totalement ou partiellement, du domaine de la loi, le Constituant indique, dans l'alinéa premier de l'article 76, que les matières non prévues par ce texte ont un caractère réglementaire et il fixe, dans l'alinéa 2 du même article, les effets de l'empiètement du pouvoir législatif dans le domaine du règlement en ces termes : « Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret si le Conseil constitutionnel, à la demande du président de la République ou du Premier ministre, a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire... ». La procédure prévue par l'article 83 de la Constitution est une autre illustration de la mission dévolue au Conseil en matière de gestion des conflits nés entre l'Exécutif et le Parlement à propos de leurs compétences. Ce texte commence par rappeler que le Premier ministre et les autres membres du gouvernement peuvent, lorsqu'il apparaît qu'une proposition ou un amendement proposé au cours de la procédure législative n'est pas du domaine de la loi, opposer l'irrecevabilité ; il donne par la suite au Conseil constitutionnel le pouvoir de trancher, à la demande du président de la République, du président de l'Assemblée nationale ou du Premier ministre, le conflit entre l'Assemblée et le gouvernement.

Ensuite, le Conseil intervient pour exercer un contrôle de la conformité des lois adoptées par l'Assemblée nationale à la Constitution.

Ce contrôle est parfois obligatoire. Tel est le cas du contrôle des lois organiques avant leur promulgation, rétabli à la faveur de la réforme constitutionnelle de 2016 après avoir été supprimé pendant longtemps. Il résulte du nouvel article 78, alinéa 2 de la Constitution que les lois organiques « ... ne peuvent être promulguées si le Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi par le président de la République, ne les a déclarées conformes à la Constitution ». Le Constituant avait jadis prévu expressément l'exercice de ce type de contrôle sur le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ; c'était à l'époque où le règlement intérieur n'était pas qualifié de loi organique. Étant donné qu'avec la réforme de 2016, le règlement intérieur reçoit désormais la qualification de loi organique, c'est au titre de l'article 78, alinéa 2 que le contrôle sera effectué. Lorsqu'il exerce son contrôle sur la base de l'article 78, alinéa 2, le Conseil s'assure du respect de la procédure d'adoption de la loi qui, rappelons-le, implique un vote de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Il vérifie, quant au fond, d'une part, qu'elle est intervenue dans le champ de compétence du législateur organique, et, d'autre part, qu'elle ne comporte aucune atteinte aux règles constitutionnelles de référence préalablement identifiées.

En dehors des lois organiques, le contrôle des lois ne peut s'exercer que s'il est demandé, soit par voie d'action, soit par voie d'exception soulevée devant la Cour suprême ou la Cour d'appel.

Enfin, le Conseil intervient pour contrôler la conformité à la Constitution, des engagements internationaux. La disposition consacrée à ce type de contrôle est assez laconique, puisqu'elle prévoit simplement que « Si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

Comme on peut le constater, si l'on met de côté le contrôle par voie d'exception provoqué par un plaideur qui saisit à cette fin la Cour suprême ou la Cour d'appel, alors tenues de surseoir à statuer

2. Favoreu L. et *alii*, Droit constitutionnel, 16^e édit., Dalloz, coll. Précis, 2014, n° 431, p. 335.

et de renvoyer devant le Conseil constitutionnel, le contrôle de l'activité normative des pouvoirs publics est, ainsi que le souligne le professeur Guillaume Drago³, un contrôle abstrait et objectif exercé sur la loi avant son entrée en vigueur et qui pose les questions de constitutionnalité dans leur généralité, sans lien avec un contentieux concret. On comprend, dans ces conditions, pourquoi le législateur organique, en fixant les règles de procédure, indique clairement que les intéressés ne peuvent pas demander à être entendus.

Ce caractère abstrait du contentieux en matière constitutionnelle ne marque pas le contentieux en matière électorale. C'est la raison pour laquelle le fondement du choix de la procédure écrite réside ailleurs ; il s'agit en cette matière de rechercher l'efficacité.

B. Un choix guidé par la recherche de l'efficacité en matière électorale

Dans la classification des décisions du Conseil constitutionnel, il est fait référence à la matière électorale pour désigner l'ensemble du contentieux lié à l'expression de la volonté populaire. Cette présentation n'est pas satisfaisante, puisqu'elle donne l'impression que le référendum n'est pas concerné.

La qualification retenue par le Conseil s'explique certainement par le fait que, jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2016, le Constituant s'était montré, comme d'ailleurs le législateur organique, très disert sur le contentieux en matière référendaire. C'est du reste la raison pour laquelle le juge constitutionnel se référait, en les adaptant, aux dispositions consacrées à l'élection du président de la République pour traiter le contentieux né du référendum. Aujourd'hui, une petite évolution est notée avec la loi organique de 2016 puisqu'il résulte de l'article 14, alinéa 4 de ladite loi qu'en matière référendaire, le recours ayant pour objet de contester la régularité des opérations référendaires est communiqué à l'autre courant qui a quarante-huit heures pour déposer son mémoire en réponse.

Au Sénégal, dans le cadre du contrôle de l'expression de la volonté populaire, le Conseil a deux types d'attribution.

Il se prononce, d'une part, sur le contrôle des élections politiques nationales. Il intervient, à cet égard dans :

- l'élection présidentielle, pour recevoir les candidatures, pour se prononcer sur leur recevabilité et pour statuer sur les contestations relatives à la régularité des opérations électorales soulevées par l'un des candidats ;
- les élections des députés à l'Assemblée nationale pour examiner le contentieux de la régularité des opérations électorales dans les conditions prévues par les articles LO 187 à LO 188 du code électoral et pour constater la déchéance du mandat du député en situation d'inéligibilité ;
- l'élection des membres du Haut conseil des collectivités territoriales (l'assemblée consultative nouvellement créée et chargée d'étudier les politiques de décentralisation, d'aménagement et de développement du territoire et de donner un avis motivé sur celles-ci) pour examiner les contestations des actes du ministre chargé des élections et celles des opérations électorales.

Il se prononce, d'autre part, sur les questions référendaires pour donner, dans les conditions prévues par l'article 51 de la Constitution, un avis lorsque le président de la République envisage un recours au référendum et pour traiter le contentieux des opérations du référendum par l'examen des réclamations des représentants des courants.

3. Drago G., Contentieux constitutionnel français, 3^e édit., 2011, PUF, coll. Thémis, n° 353, p. 336.

Le contrôle de l'expression de la volonté populaire n'a pas le caractère abstrait qui est la marque du contrôle des normes. Comme l'a fait observer le professeur Luchaire⁴, à propos des élections parlementaires en France, en devenant juge, non de toutes les élections, mais seulement de celles qui sont contestées, le Conseil constitutionnel s'est rapproché du juge administratif : un requérant tente de prouver que la proclamation d'une élection est irrégulière ; le contrôle devient alors une procédure permettant à un candidat de faire valoir son intérêt auquel s'oppose naturellement celui de l'élu. Ainsi selon cet auteur, « d'un contentieux en principe objectif établi dans l'intérêt général on passe... à un contentieux beaucoup plus subjectif dans lequel l'intérêt général n'est pas nécessairement oublié mais vient souvent en second lieu car il s'estompe derrière le conflit opposant les candidats »⁵.

En raison de cette dimension contentieuse qui rapproche le contentieux devant le juge constitutionnel de celui qui se développe devant le juge administratif, voire le juge civil, on pouvait s'attendre à l'introduction, dans la procédure, d'un débat oral pour permettre aux protagonistes, le candidat qui conteste l'élection et l'élu dont la désignation est contestée, de développer et d'expliciter leurs conclusions écrites devant le juge, lors d'une audience organisée à cet effet.

Cette manière de voir ne semble pas avoir été celle du législateur organique qui a opté pour une procédure exclusivement écrite, même en matière électorale ou référendaire. L'article 15, alinéa 1 de la loi organique n° 2016-23 relative au Conseil constitutionnel, qui prévoit que les intéressés ne peuvent demander à être entendus, ne fait pas de distinction entre la matière constitutionnelle et la matière électorale.

Cette option s'explique par des raisons d'efficacité et d'opportunité. Le délai très court imparti au Conseil pour traiter les contestations, très souvent cinq jours à compter de la date de la réclamation, est incompatible avec l'introduction d'une procédure orale qui implique la comparution des intéressés devant être convoqués suffisamment à temps pour avoir la possibilité raisonnable d'exposer leur cause devant le Conseil dans des conditions qui ne les désavantagent pas. Il s'y ajoute que les plaidoiries inhérentes à la procédure orale, avec les conclusions nouvelles ou les demandes de renvoi qu'elles comportent, risquent de retarder le dénouement d'une procédure que l'on voulait voir intervenir dans un délai très court.

II. Une procédure écrite simplifiée

Le contentieux relevant de la compétence du Conseil constitutionnel s'accommode mal des lenteurs qui caractérisent la procédure judiciaire classique ; compte tenu des questions en jeu, promulgation d'une loi votée ou proclamation des résultats d'une consultation populaire, il appelle toujours un règlement sans retard excessif. C'est ce qui explique que les règles applicables à la procédure devant cette juridiction se caractérisent par leur simplicité, qu'il s'agisse aussi bien des règles communes aux différents contentieux que des règles propres à chaque type de contentieux.

A. Le choix de la simplicité dans les règles communes

Le souci de simplifier la procédure apparaît d'abord dans l'organisation du déclenchement de l'activité du juge constitutionnel. Certes, à l'instar des autres juridictions, le Conseil constitutionnel ne peut se saisir d'office, mais tout est fait pour simplifier les modalités de la saisine. Il résulte de la combinaison des articles 16 et 17 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel que les recours sont présentés sous forme de requête déposée au greffe qui, selon l'article 3 du règlement intérieur du Conseil du 6 janvier 1993, reçoit toutes les pièces relatives à l'exercice des activités de cette juridiction.

4. Luchaire F., *Le Conseil constitutionnel*, Economica, p. 350.

5. Luchaire, loc. cit.

On retrouve le même souci de simplification dans les règles applicables à l'instruction des affaires soumises au Conseil. En la matière, les règles s'éloignent quelque peu des principes gouvernant l'instance dans les procédures juridictionnelles classiques, puisque l'article 14 de la loi organique de 2016 écarte expressément, sauf dans les cas prévus, le caractère contradictoire de même que la publicité ainsi que, comme nous l'avons déjà remarqué, l'oralité. La question qui se pose à cet égard est de savoir si ce que l'on cherche en simplifiant la procédure vaut ce que l'on perd notamment au regard des exigences du procès équitable. S'agissant du déroulement de l'instruction, il est pour l'essentiel sous le contrôle du rapporteur désigné pour chaque affaire par le président parmi les membres du Conseil, conformément à l'article 14, alinéa 5 de la loi organique de 2016. Ce rapporteur, après examen du dossier qui lui est communiqué, établit trois documents :

- une note dactylographiée en six exemplaires dans laquelle il résume les faits ayant donné lieu à l'affaire, examine la régularité de la procédure, la recevabilité de la requête ainsi que le fond, et propose une solution ou, éventuellement, plusieurs solutions, en cas de doute sur l'issue de l'affaire ;
- un projet de décision ou, le cas échéant, plusieurs projets de décision, et un projet de sommaire ;
- des visas rédigés conformément au modèle type adopté par le Conseil constitutionnel.

Le rôle important assumé par le rapporteur ne doit pas cacher la place, dans le système, du Conseil lui-même dans sa formation collégiale ; celui-ci conserve en effet le pouvoir de prescrire toutes les mesures qui lui paraissent utiles et de fixer les délais dans lesquels elles doivent être exécutées.

À la fin de sa mission, le rapporteur présente le dossier au président qui porte l'affaire au rôle d'une séance. Lors de cette séance, le Conseil entend le rapporteur et statue par une décision motivée ; cette décision, revêtue de la signature des membres ayant siégé ainsi que de celle du greffier, est notifiée aux autorités concernées et aux personnes intéressées.

B. Le choix de la simplicité dans les règles propres

1. Les règles propres à la matière constitutionnelle

La détermination de la (ou des) personne(s) autorisée(s) à saisir le Conseil dépend de la nature du texte qui fait l'objet du contrôle.

S'il s'agit d'une loi organique, le Conseil est, depuis la réforme constitutionnelle de 2016, obligatoirement saisi, avant sa promulgation, par le président de la République. La question qui peut se poser ici est de savoir si les députés peuvent, indépendamment de la saisine du président de la République, critiquer devant le Conseil des dispositions particulières de la loi organique. Le Conseil n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer, sous l'empire de la Constitution du 22 janvier 2001, sur cette question, en raison de l'introduction récente de ce type de contrôle dans notre ordre juridique. Il est cependant possible de s'inspirer de la jurisprudence qui s'est dégagée à propos du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. C'est le lieu de rappeler qu'avant que le règlement intérieur de l'Assemblée n'ait été qualifié expressément de loi organique, l'article 62 de la Constitution avait prévu qu'il ne pouvait être promulgué avant que le Conseil, obligatoirement saisi par le président de la République ne l'ait déclaré conforme à la Constitution. On pouvait penser qu'avec cette saisine qui amenait le Conseil à examiner le texte dans tous ses aspects, la saisine par les députés pour critiquer le texte sur un point précis était inutile. Pourtant, dans sa décision rendue le 6 août 2015, le Conseil avait accepté, malgré sa saisine par le président de la République, de se prononcer sur la demande par laquelle des députés critiquaient la procédure d'adoption du règlement intérieur et le contenu de certaines dispositions qui, à leurs yeux, violaient la Constitution.

Si le contrôle porte sur une loi ordinaire, il peut être déclenché soit par voie d'action, soit par voie d'exception. Le contrôle par voie d'action ne peut être déclenché que par le président de la

République dans les six jours francs de la transmission à lui faite de la loi définitivement adoptée, ou par un nombre de députés représentant au moins le dixième de l'Assemblée nationale, dans les six jours francs qui suivent l'adoption définitive du texte. Dans une telle hypothèse, le recours est, malgré le caractère non contradictoire de la procédure affirmé par l'alinéa premier de l'article 14, transmis par le Conseil, pour information, au président de la République, au Premier ministre et au président de l'Assemblée nationale qui peuvent produire, par un mémoire écrit, leurs observations.

Le contrôle par voie d'exception est déclenché à l'initiative des plaideurs, mais ceux-ci n'ont pas la possibilité de saisir directement le Conseil. En effet, ils peuvent seulement, lorsque la solution d'un litige porté devant la Cour suprême ou devant la Cour d'appel est subordonnée à l'appréciation de la conformité des dispositions d'une loi à la Constitution, soulever une exception d'inconstitutionnalité qui oblige la juridiction en cause à saisir le Conseil et à surseoir à statuer. Dans ce cas également, le Conseil transmet le recours au président de la République, au Premier ministre et au président de l'Assemblée nationale. Lorsque le Conseil, saisi d'une exception, estime que la disposition dont l'application est en cause est contraire à la Constitution, il ne pourra plus en être fait application.

Le régime du contrôle des engagements internationaux est moins précis que celui des lois. L'article 97 de la Constitution consacré à la question se borne à indiquer que « Si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution », sans fournir d'indication sur la procédure conduisant à cette décision, ni sur l'identité des personnes habilitées à saisir le Conseil à cette fin. On peut cependant penser que, la déclaration d'inconstitutionnalité de l'engagement ayant pour effet d'empêcher l'approbation ou la ratification dudit engagement, le Conseil doit être saisi par voie d'action. C'est la raison pour laquelle il est difficile de comprendre l'article 22 de la loi organique de 2016 qui semble ouvrir la possibilité de déclencher la procédure de contrôle au moyen d'une exception soulevée devant la Cour suprême ou la Cour d'appel.

Dans tous les cas où le Conseil est saisi en vue de l'appréciation de la conformité d'une norme à la Constitution, il exerce son contrôle sur toutes les dispositions du texte en cause. La solution est évidente lorsque le texte visé est une loi organique, puisque la saisine par le président de la République n'est pas fondée sur un grief précis. Elle l'est moins dans les autres cas où l'auteur du recours critique de manière expresse une disposition particulière de la loi. Mais, pour éviter d'enfermer le Conseil dans les limites de sa saisine telle qu'elle résulte des termes du recours, le législateur organique prévoit, dans l'alinéa 3 de l'article 17 que « si le Conseil constitutionnel relève dans la loi contestée ou l'engagement international soumis à son examen, une violation de la Constitution, qui n'a pas été invoquée, il doit la soulever d'office ».

En matière de contrôle de constitutionnalité, quel que soit le mode de saisine du Conseil, le délai qui lui est imparti pour rendre sa décision est toujours d'un mois ; il court du jour du dépôt du recours ou, en cas d'exception, du jour de la saisine. Le délai est ramené à huit jours francs quand le gouvernement en déclare l'urgence.

2. Les règles applicables en matière de contentieux électoral ou référendaire

Lorsqu'il s'agit de contester la régularité d'un scrutin, la procédure s'apparente à celle qui est conduite devant les autres juridictions chargées de trancher un conflit entre des parties émettant chacune des prétentions.

En l'absence de saisine d'office, il faut, pour déclencher l'activité juridictionnelle du Conseil, un recours qui ne peut être introduit que par les personnes visées par la Constitution, le code électoral et la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016.

En ce qui concerne l'élection du président de la République, le Conseil peut être saisi soit d'une réclamation contre la liste des candidats dans le délai fixé par l'article L0 120 du code électoral, soit d'une contestation de la régularité des opérations électorales dans les soixante-douze heures qui suivent la proclamation provisoire des résultats par la Commission nationale de recensement des votes ; le recours est toujours exercé par l'un des candidats.

Pour l'élection des députés, l'article L0 187 ouvre à tout candidat au scrutin le droit de contester la régularité des opérations dans le délai de 5 jours à compter de la proclamation provisoire des résultats par la Commission nationale de recensement des votes. Le législateur organique a voulu une procédure contradictoire dans ce domaine, puisqu'il prévoit la communication de la requête, par le greffier en chef du Conseil, aux mandataires des différentes listes en présence qui disposent d'un délai maximum de trois jours francs pour déposer leur mémoire en réponse. Ce droit d'expression n'est cependant pas toujours ouvert, puisque le Conseil peut, lorsque la requête est irrecevable ou ne contient que des griefs qui ne peuvent avoir une influence décisive, la rejeter sans instruction contradictoire préalable.

Le Conseil intervient également en matière d'élection des députés pour statuer sur les contestations formées contre les actes préparatoires, notamment les actes pris par le ministre chargé des élections relativement aux déclarations de candidature. De telles contestations sont soulevées par les mandataires des listes de candidats dans les 24 heures suivant la notification de la décision ou sa publication.

Le contentieux né de l'élection des membres du Haut conseil des collectivités territoriales est traité selon le même modèle que celui qui est prévu en matière d'élection des députés ; d'ailleurs, l'article LO 190-30 introduit dans le code électoral par la loi organique n° 2016-25 du 14 juillet 2016 relative à l'élection des hauts conseillers renvoie expressément aux dispositions des articles LO 187 à LO 190 consacrées au contentieux de l'élection des députés.

En matière référendaire, les règles relatives au contentieux des opérations sont particulièrement sommaires. Elles sont fixées pour l'essentiel par l'alinéa 4 de l'article 14 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel qui prévoit implicitement que la régularité des opérations peut être contestée par le représentant d'un courant au moyen d'une requête communiquée par le greffier en chef à l'autre courant qui a 48 heures pour déposer son mémoire en réponse.

Conclusion

Le contentieux porté devant le Conseil constitutionnel du Sénégal, qu'il porte sur la constitutionnalité des normes ou la sincérité de l'expression de la volonté des citoyens, est traité selon une procédure qui, bien qu'exclusivement écrite, se rapproche de plus en plus de celle qui est suivie devant les autres juridictions, tant au regard de la saisine qu'au niveau de l'instruction de l'affaire. Mais, malgré ce rapprochement, cette procédure reste encore une procédure non publique. Il y a cependant lieu de croire, au regard de l'évolution de sa jurisprudence, que le Conseil va progressivement rompre avec cette image d'un juge rendant sa décision sans respect des principes qui fondent le procès équitable. On ne peut pas attendre moins d'une juridiction chargée de veiller au respect de la Constitution et des droits et libertés qui y sont proclamés.