

4e Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle
L'ETAT DE DROIT ET LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE
DANS LE MONDE MODERNE
11-14 Septembre 2017, Vilnius, Lituanie

QUESTIONNAIRE

I. Les différents concepts de l'Etat de droit

- **Quelles sont les sources du droit (par exemple la Constitution, la jurisprudence, etc.) qui établissent le principe de l'Etat de droit dans le système juridique de votre pays?**

Les sources du droit qui établissent le principe de l'Etat de droit dans le système juridique sénégalais sont la Constitution, la loi, le règlement, les Traités, qui lorsqu'ils sont régulièrement ratifiés et publiés, entrent dans l'ordre juridique interne sénégalais. Les cours et tribunaux arrivent aussi, par l'interprétation des textes à l'occasion des litiges, à asseoir une jurisprudence contribuant au renforcement de l'Etat de droit.

2. Comment est interprété le principe de l'Etat de droit dans votre pays?

Le principe de l'Etat de droit dans notre pays est interprété comme un principe garantissant l'égalité des citoyens devant la loi, la soumission de l'administration au droit et l'indépendance de la justice. A cela s'ajoute la transparence dans la gestion des affaires publiques et la force obligatoire de la loi

Y a-t-il des conceptions différentes de l'Etat de droit: formelle, matérielle ou autre?

C'est la doctrine qui considère qu'il y a des conceptions différentes de l'Etat de droit au Sénégal. La conception formelle de l'Etat de droit renvoie à l'organisation, à la structuration de l'Etat (administrations, les services etc.) par des règles de droit (Constitution, la loi et le règlement). Quant à la conception matérielle elle renvoie à la soumission de l'Etat aux règles de droit qui limitent son pouvoir d'action et garantissent le respect des droits et libertés des citoyens.

3. Y a-t-il des domaines spécifiques du droit dans lesquelles votre Cour assure le respect de l'Etat de droit (par exemple le droit pénal, le droit électoral, etc.)?

Oui le Conseil constitutionnel du Sénégal veille au respect de l'Etat de droit de manière générale dans le contrôle de conformité d'une loi ou d'un traité international à la Constitution. Il assure le respect de l'Etat de droit spécifiquement dans le domaine des droits fondamentaux en déclarant non conformes à la Constitution les lois qui portent atteinte à certains principes qui ont pour objet de les protéger et le domaine électoral qui met en jeu la démocratie qui est aussi une composante de l'Etat de droit.

4. Y a-t-il une jurisprudence sur le contenu du principe de l'Etat de droit?

Oui il y a des décisions du Conseil constitutionnel sénégalais faisant référence au contenu du principe de l'Etat de droit.

Quels sont les éléments de base de ce principe selon la jurisprudence?

Les éléments de base de ce principe invoqués par le juge constitutionnel ont trait en premier lieu à l'égalité et à la non-discrimination.

Le principe de non-discrimination veut que soit interdite toute différence de traitement pour des personnes placées dans la même situation, sauf si elle est autorisée par la loi pour des motifs tenant à l'intérêt général, et qu'une protection égale et effective soit garantie à toute personne contre toute discrimination.

Ces éléments se rattachent par ailleurs à la sécurité juridique notamment à la stabilité des institutions et à la cohérence de la règle de droit.

Veillez fournir des exemples de jurisprudence.

Les exemples de jurisprudence pour le principe d'égalité et de non discrimination.

Il y a la décision rendue à propos de l'article 4 de la loi organique modifiant l'article 69 de la loi organique n° 92.27 du 30 mai 1992 portant Statut des Magistrats ; cet article a été déclaré, par le Conseil constitutionnel, non conforme à la Constitution.

En effet, cette disposition avait prévu que les agents de l'Etat titulaires de la maîtrise en droit désignés par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, pour combler le déficit du nombre de magistrats, dans certaines juridictions, peuvent,

après un stage concluant de six mois dont les modalités seront fixées par décret, être nommés dans le corps des magistrats.

Dans sa décision n° 15-94 du 27-07-1994 le Conseil constitutionnel sénégalais a considéré qu'outre l'absence de toute indication sur la fonction exercée par les agents de l'Etat titulaires d'une maîtrise en Droit, qui peuvent être nommés dans le corps des magistrats, la désignation de ces agents par le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, n'est subordonnée à aucune condition d'ancienneté dans l'exercice de leur profession, alors que cette condition est exigée en ce qui concerne les autres personnes qui peuvent être nommées magistrats sur titre, qu'il s'agisse des fonctionnaires de la hiérarchie A ou même des professionnels du Droit comme les avocats, les greffiers en chef et les professeurs titulaires des Facultés de Droit.

Le Conseil constitutionnel a d'abord précisé que pour être nommés dans «le corps des magistrats», les agents de l'Etat visés ne doivent suivre qu'«un stage concluant» de 6 mois, alors que pour être nommés juges suppléants, – premier stade de la hiérarchie judiciaire – les titulaires d'une maîtrise en Droit admis sur concours à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (section judiciaire) doivent suivre une formation de deux ans sanctionnée obligatoirement par un brevet obtenu à l'issue d'un examen de sortie et qu'au surplus, les agents de l'Etat titulaires d'une maîtrise en Droit, désignés par le Ministre de la Justice, n'exerceront plus la fonction de juge à titre provisoire comme le prévoyait l'article 69 ancien, mais seront nommés dans le corps des magistrats à titre permanent.

Ensuite, le Conseil constitutionnel a déclaré que cette nomination peut intervenir sans que l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature soit légalement exigé, à la différence de toutes les autres nominations sur titre.

Enfin, le Conseil constitutionnel a décidé que de telles lacunes et discriminations, non conformes aux normes internationales relatives à la qualification, à la sélection et à la formation des personnes devant remplir des fonctions de magistrat, sont susceptibles d'engendrer des iniquités et des situations arbitraires contraires au principe de l'indépendance des juges garanti par la Constitution, et au principe d'égalité également reconnu par la Constitution, par référence à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 6 dispose que «tous les citoyens sont également admissibles à toutes dignités, places, et emplois publics, selon leur capacité...» et à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui, par son article 21 paragraphe 2, affirme que «toute personne a droit à accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays.

5. Le concept de l'Etat de droit a-t-il changé au fil du temps dans la jurisprudence de votre pays? Si oui, veuillez présenter ces changements en vous référant à des exemples.

Le concept de l'Etat de droit n'a pas changé au fil du temps dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel du Sénégal.

6. Est-ce que le droit international a un impact sur l'interprétation du principe de l'Etat de droit dans votre pays?

Oui le droit international a un impact sur l'interprétation du principe de l'Etat de droit au Sénégal à travers la suprématie du droit international sur le droit interne. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux articles 96, 97 et 98 de la Constitution.

Article 96

« Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, 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.

Nulle cession, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

La République du Sénégal peut conclure avec tout État africain des accords d'association ou de communauté comprenant abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine. »

Article 97

« 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. »

Article 98

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

Il convient d'ajouter que certaines normes internationales sont visées par le préambule de la Constitution et font partie du bloc de constitutionnalité,

ce qui fait que les principes fondamentaux qu'elles renferment s'imposent au législateur.

II. De nouveaux défis pour l'Etat de droit

7. Y a-t-il des menaces majeures pour l'Etat de droit au niveau national ou y a-t-il eu de telles menaces dans votre pays (par exemple des crises économiques)?

Il peut arriver qu'en raison de troubles à l'ordre public le fonctionnement régulier des institutions soit interrompu. Dans cette hypothèse, le Président de la République décrète, selon le cas, l'état d'urgence ou l'état de siège, ce qui a pour effet de limiter les droits et libertés des citoyens.

Il peut arriver aussi qu'en raison des circonstances notamment économiques le Président de la République soit habilité à prendre par ordonnance des mesures qui sont du domaine de la loi, ce qui a pour effet de perturber le principe de la séparation des pouvoirs qui est l'un des piliers de l'Etat de droit.

8. Est-ce que des événements et développements internationaux ont eu une répercussion sur l'interprétation de l'Etat de droit dans votre pays (par exemple les migrations, le terrorisme)?

Oui. Les événements et développements internationaux ont eu une répercussion sur l'interprétation de l'Etat de droit au Sénégal.

En matière de migrations et de lutte contre le terrorisme les autorités ont eu, par le passé, à prendre des dispositifs juridiques qui sont souvent attentatoires aux droits des citoyens sous prétexte d'assurer la sécurité une composante de l'Etat de droit ou qui ont pour effet la restriction de certaines libertés (manifestations, d'entreprendre et la libre circulation).

9. Est-ce votre Cour a examiné des conflits entre des normes nationales et internationales?

Oui. Le Conseil constitutionnel a toujours examiné les conflits entre des normes nationales et internationales à chaque fois que de tels conflits sont soulevés devant lui.

Décision 1C du 2 mars 2015 affaire Hussein HABRE

Il convient de signaler aussi que le Conseil constitutionnel est souvent amené à contrôler la constitutionnalité des Traités et autres engagements internationaux. Si dans le cadre de ce contrôle, il constate que le Traité ou engagement

est contraire à la Constitution, il ne pourra être procédé à la ratification qu'en cas de modification de la Constitution.

Y a-t-il des cas d'interprétation différente d'un certain droit par votre Cour par rapport aux juridictions régionales / internationales (par exemple les cours africaines, interaméricaines ou européennes) ou des organismes internationaux (notamment le Comité des droits de l'homme de l'ONU)?

Non. Il n'a pas encore été relevé, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de décisions retenant une interprétation des droits fondamentaux différente de celle qui est dégagée par la Cour africaine des droits de l'homme, la Cour de Justice de la CEDEAO ou les juridictions internationales.

Y a-t-il des difficultés liées à la mise en œuvre des décisions de ces cours / autorités? Quelle est l'essence de ces difficultés? Veuillez fournir des exemples.

Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de mettre en œuvre les décisions rendues par les juridictions régionales ou internationales. Il ne fait certes pas de doute que le Conseil constitutionnel ne peut pas, lorsqu'il contrôle la conformité de la loi aux instruments internationaux visés par le préambule de la Constitution, ignorer le sens que leur donnent ces juridictions ; mai cela ne peut constituer une source de difficulté.

III. Le droit et l'Etat

10. Quel est l'impact de la jurisprudence de votre Cour dans la garantie que les organes de l'Etat agissent dans les limites constitutionnelles de leur autorité?

La jurisprudence du Conseil constitutionnel du Sénégal a un impact positif dans la garantie que les organes de l'Etat agissent dans les limites constitutionnelles de leur autorité. Le Conseil dégage les principes et règles de valeur constitutionnelle, les objectifs de valeur constitutionnelle, formule des réserves d'interprétation et rend des décisions déclare des lois non conformes à la Constitution. En cela il contribue à protéger l'ordre constitutionnel et si l'on sait que ses décisions s'imposent à toutes les autorités, on mesure l'importance du rôle du Conseil constitutionnel en tant qu'Institution chargée de veiller au respect par les organes de l'Etat de leurs limites constitutionnelles.

11. Est-ce que les décisions de votre Cour ont force obligatoire pour les autres cours?

Une réponse positive s'impose. En effet, aux termes de l'article 92, alinéa 4 de la Constitution "Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucune voie de recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles".

Est-ce que les autres cours ordinaires suivent / respectent la jurisprudence de votre Cour dans tous les cas?

Les décisions du Conseil constitutionnel intéressent les cours et tribunaux à deux points de vue. D'une part, lorsque le Conseil constitutionnel déclare une loi non conforme à la Constitution, les cours et tribunaux ne peuvent plus l'appliquer. L'on sait par exemple que si une partie à un litige soulève une exception d'inconstitutionnalité devant la Cour suprême, celle-ci est tenue de surseoir à statuer et de renvoyer devant le Conseil constitutionnel. Dans l'hypothèse où la loi est déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, les cours et tribunaux ne pourront plus en faire application. D'autre part lorsque le Conseil constitutionnel, saisi d'un recours tendant à faire contrôler la conformité à la Constitution d'une loi adoptée par le Parlement, formule une réserve d'interprétation, les cours et tribunaux vont appliquer la loi en tenant compte du sens que lui a donné le Conseil.

Y a-t-il des conflits entre votre Cour et d'autres cours suprêmes?

Au Sénégal, il n'y a qu'une Cour suprême et il ne peut y avoir de conflit entre cette Cour et le Conseil constitutionnel, les domaines d'intervention étant très différents. La Cour suprême se prononce sur les pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les cours et tribunaux. Quant au Conseil, il contrôle la conformité des lois et des engagements internationaux à la Constitution et se prononce sur le contentieux des élections nationales. En tout état de cause les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à toutes autorités juridictionnelles, y compris donc la Cour suprême.

12. Est-ce que votre Cour a contribué à la définition des / développé les normes législatives et celles relatives à l'application de la loi? (par exemple, en développant des concepts tels que l'indépendance, l'impartialité, les actes en conformité à la loi, *non bis in idem*, *nulla poena sine lege*, etc.).

Le Conseil constitutionnel a, par sa jurisprudence, précisé le sens et la portée de certaines notions fondamentales liées à l'Etat de droit. Il a par exemple dans une décision rendue récemment montré les limites que le législateur pouvait

apporter au principe d'égalité en relevant que ce principe ne s'opposait ni à ce que la loi traite de manière différente des personnes placées dans des situations différentes, ni à ce qu'elle prévoit une discrimination, dès lors que la différence est justifiée par l'intérêt général.

Il a également montré, à l'occasion du contrôle de la conformité à la Constitution d'une loi organique, comment la limitation de la durée du mandat des Présidents de certaines juridictions pouvait, si elle n'était pas assortie de mesures d'accompagnement, porter atteinte au principe de l'inamovibilité.

13. Avez-vous de la jurisprudence relative au respect de l'Etat de droit par des acteurs privés exerçant des fonctions publiques?

Il est difficile de parler au Sénégal d'acteurs privés ayant des fonctions publiques. Il y a certes les ordres professionnels qui sont investis d'une mission de service public, puisqu'ils sont chargés de veiller au respect des règles relatives à l'accès et à l'exercice de certaines professions. Il y a aussi les organes de régulation qui contrôlent l'activité des opérateurs des secteurs des télécommunications, des médias, de l'énergie etc. Ces institutions sont tenues de respecter les principes de l'Etat de droit ; mais elles ont plutôt le caractère d'institutions administratives.

14. Est-ce que les agents publics sont responsables de leurs actes, à la fois en droit et en pratique?

Oui, les agents publics sont responsables de leurs actes, à la fois en droit et en pratique. En cas de fautes détachables du service, ils peuvent être déclarés pénalement ou civilement responsables.

Y a-t-il des problèmes avec la portée de l'immunité pour certains fonctionnaires, qui empêche une lutte efficace contre la corruption?

Il y a certes l'immunité qui protège certains fonctionnaires et qui pourrait empêcher une lutte efficace contre la corruption. ; mais des mécanismes sont prévus pour les lever.

Avez-vous de la jurisprudence relative à la responsabilité des fonctionnaires du fait de leurs actes?

Il n'y a pas spécifiquement une jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la responsabilité des fonctionnaires du fait de leurs actes. Cette partie du contentieux relève des juridictions de droit commun d'un côté et de la Cour suprême d'un autre.

IV. La loi et l'individu

15. Y a-t-il un accès individuel à votre Cour (direct / indirect) contre les actes généraux / les actes individuels? Veuillez expliquer brièvement les modalités / procédures.

Il n'y a pas un accès individuel direct ou indirect à notre Cour contre les actes généraux ou les actes individuels. Il convient cependant de relever que les particuliers peuvent, dans le cadre d'un procès, soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi devant la Cour d'appel ou la Cour suprême, ce qui a pour effet d'obliger ces juridictions à surseoir à statuer et à renvoyer devant le Conseil constitutionnel. En cas de décision déclarant la loi non conforme, celle-ci ne pourra plus être appliquée.

16. Est-ce que votre Cour a développé une jurisprudence concernant l'accès aux cours ordinaires / inférieures (par exemple les conditions préalables, y compris les frais, la représentation par un avocat, les délais)?

Notre Cour n'a pas développé une jurisprudence concernant l'accès aux cours ordinaires ou inférieures.

17. Est-ce que votre Cour a développé une jurisprudence sur d'autres droits individuels liés à l'Etat de droit?

Oui, le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence sur d'autres droits individuels liés à l'Etat de droit.

18. Est-ce que l'Etat de droit est utilisé comme concept général pour combler l'absence de droits ou garanties fondamentaux spécifiques dans le texte de la Constitution ?

Non, l'Etat de droit n'est pas utilisé comme concept général pour combler l'absence de droits ou garanties fondamentaux spécifiques dans le texte de la Constitution.