

**DROIT D'AMENDEMENT DES DEPUTES ET PRINCIPE DE  
LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES LOCALES :  
*Observation sous Décision 4/C/2001 du Conseil  
constitutionnel sénégalais, en date du 11 décembre 2001.***

**Moussa ZAKI**  
Maître-assistant associé  
Université Gaston Berger de  
Saint Louis, Sénégal

*"Boire le calice jusqu'à la lie !"* Jamais peut-être expression n'a trouvé aussi parfaite illustration. En effet, les élections locales sénégalaises du 24 novembre 1996 auront, jusqu'au bout, posé au Conseil constitutionnel des questions redoutables. Après un prologue ponctué de qualificatifs révélateurs, de batailles juridiques autour de leur validité, elles se rappellent encore au souvenir de l'opinion, dans un épilogue tout à fait imprévisible au regard de la réalité politique.

Thierry BALSAS, jeune étudiant en stage au quotidien *Wal fadjri*, en faisait le constat suivant : "(...) Quels que soient les candidats élus lors de ces journées électorales, ils ne peuvent envisager sérieusement d'être représentatifs. Mal élus, mais élus, ils auront la difficile tâche de contribuer à ce que les futures consultations ne soient plus le spectacle d'une telle incurie". Mais l'incurie est peut-être aussi ailleurs : réputé pour la qualité rédactionnelle de ses décisions et avis, respecté pour la pertinence de ses analyses, mais parfois critiqué dans ses décisions en matière de contentieux électoral, le Conseil constitutionnel sénégalais s'illustre à nouveau par une décision juridiquement contestable.

Informés par une lettre individuelle du Conseil qu'ils ont été élus le 24 novembre 1996 pour un mandat de cinq ans (à défaut d'une proclamation officielle des résultats définitifs tel que prévu par les textes), les conseillers régionaux, municipaux et ruraux auraient dû se retrouver devant les électeurs le 26 novembre 2001.

Mais, en raison de contraintes propres au gouvernement, les consultations furent repoussées au 12 mai 2002, soit environ six mois après le délai initialement prévu ; en

conséquence et tout à fait logiquement, le Président de la République déposa un projet de loi visant à proroger le mandat des élus en exercice, dont l'unique article est ainsi libellé : *"Le mandat des conseillers régionaux, des conseillers municipaux et des conseillers ruraux élus le 24 novembre 1996 est prorogé jusqu'à l'installation de nouveaux conseillers élus lors du scrutin du 12 mai 2002"*.

Examiné par l'Assemblée nationale réunie en session ordinaire le 21 novembre 2001, le projet gouvernemental vit sa lettre et son esprit transformés par un amendement Moussa SY ainsi formulé : *"A l'expiration du mandat des conseillers régionaux, des conseillers municipaux et des conseillers ruraux en exercice et à titre transitoire, des délégations spéciales constituées par arrêté du ministre chargé des collectivités locales rempliront les fonctions des différents conseillers des collectivités locales jusqu'à l'installation de nouveaux conseillers élus lors des prochaines élections ; la composition et les attributions de ces délégations spéciales seront fixées par arrêté du ministre chargé des collectivités locales. Toute disposition contraire à la présente loi est abrogée"*.

Adopté lors de la même séance, l'amendement, devenu la loi no. 09/2001 du 21 novembre 2001, suscita de vives réactions aux plans politique et juridique.

Au plan politique, les partis d'opposition et certains partis membres de la coalition au pouvoir disposant d'élus locaux dont ils souhaitaient protéger le mandat jusqu'à l'échéance prévue du 12 mai, montèrent au créneau en dénonçant une manœuvre politique du parti majoritaire ; ils soupçonnaient le Gouvernement d'être à l'origine de l'amendement, préparé selon eux lors d'une réunion tenue secrète de quelques cadres du Parti Démocratique Sénégalais. La manœuvre consistait, selon les partis contestataires membres de la coalition, d'une part à s'assurer de leur soutien en déposant un projet de loi compatible avec leurs préoccupations, d'autre part, pour le Président de la République, à inspirer un amendement aux députés de sa formation politique en vue de vider un contentieux vieux de cinq ans en mettant fin au mandat d'élus locaux dont il contestait alors la légitimité ; il se donnerait ensuite bonne conscience en acceptant comme un corollaire de la séparation des pouvoirs et un respect à l'endroit du Parlement, un amendement voté par la Haute assemblée, en tous points contraire à son projet initial ; au surplus, ce serait une preuve du fonctionnement démocratique de sa formation politique. Personne ne trouverait de ce fait à y redire.

La réalité est que, dans le cas soumis à l'examen du Conseil, le report des élections était dû à des contingences dont seul le Gouvernement était comptable ; c'est lui qui avait la charge de les organiser dans les délais fixés, c'est-à-dire à la date du 26 novembre 2001, et c'est lui qui a constaté une impossibilité matérielle de le faire et qui les a, de ce fait, reportées ! Le Président de la République en a tiré certes les conséquences en proposant la prorogation du mandat ; mais aurait-il dû accepter un contre-projet en tous points contraire à son texte initial ? Le fait que celui-ci émanait de sa propre majorité ne jetait-il pas un voile de suspicion sur l'ensemble du processus, et n'autorisait-il pas les requérants à formuler des interrogations sur sa volonté réelle de proroger le mandat des élus en exercice ?

A son corps défendant, le Président de la République était libre d'accepter la loi votée comme l'émanation de la volonté d'un organe souverain, et juridiquement rien ne pouvait lui être reproché ; d'autant qu'il avait la possibilité, après la consultation

référendaire du 07 janvier 2001 qui a entériné à une forte majorité son projet de Constitution, de dissoudre tous les conseils des collectivités locales conformément à l'article 105 de la Constitution et qu'il s'en était abstenu.

Au plan juridique, le Conseil constitutionnel fut saisi par deux recours formulés par 25 députés de l'opposition le 23 novembre, soit 48 heures après l'adoption de la loi, afin qu'il se prononce sur sa conformité à la Constitution du 07 janvier 2001.

Les moyens du premier recours introduit par 12 parlementaires du groupe de l'Alliance des Forces du Progrès (A.F.P.) conduits par le député Modou Amar, sont tirés de la violation des articles 67 et 82 alinéa 2 de la Constitution.

Aux termes de l'article 67, " la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources". Pour les requérants, l'amendement était plutôt une proposition de loi résultant d'un détournement de procédure et devait, à ce titre, se cantonner à fixer des principes généraux et ne pas mentionner les domaines de compétence des délégations spéciales dont il proposait la mise en place ; ensuite et même, s'agissant d'un amendement, vu que l'installation des délégations spéciales aurait nécessairement des incidences financières sur l'Etat et/ou les collectivités locales, si son auteur n'a pas proposé de ressources pour y faire face, sa conformité à la Constitution buterait sur les limites apportées par l'article 82 alinéa 2 de la Constitution au droit d'amendement des députés en matière financière ; il serait de ce fait irrecevable ; enfin, ils formulent à l'encontre du texte une motion de renvoi en commission, demandant au Conseil de sanctionner le non-respect par son auteur de la procédure normale de présentation et de discussion qui sied à toute proposition de loi telle que prévue par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Le second recours fut introduit par 13 députés du groupe socialiste, conduits par M. Ousmane Tanor DIENG, secrétaire général du parti ; reprenant les griefs faits à l'amendement par les députés de l'Alliance des Forces du Progrès, griefs tirés de la violation de l'article 82 alinéa 2 de la Constitution, les requérants contestaient également la nature du texte - qui constituait selon eux une proposition de loi - en ce qu'il *"résulte d'un détournement de procédure, d'une violation de la loi sur les collectivités locales"*, et de l'article 102 de la Constitution relatif à la libre administration de celles-ci par des conseils élus au suffrage universel. A titre subsidiaire, ils relevaient une contrariété de motifs entre le projet initial et l'amendement proposé, *"puisque l'exposé des motifs du projet de loi initial est maintenu et demeure contraire en la forme et au fond à l'esprit et à la lettre de l'amendement, ce qui rendrait ce dernier nul"*.

Le 11 décembre 2001, par une démarche paradoxale, le Conseil se prononça en faveur de la conformité de l'amendement à la Constitution, et le 1<sup>er</sup> janvier 2002 les délégations spéciales furent installées ; mais, comme lors du scrutin du 24 novembre 1996, le processus fut achevé en deux temps : certaines délégations furent dé-faites et reconstituées quelques jours plus tard dans quelques localités ; la raison tenait au fait que la nouvelle opposition politique avait relevé, et s'en était indignée, des cas où des membres influents du Parti Démocratique Sénégalais occupaient des postes stratégiques au sein de ces organismes transitoires ; ce qui selon elle, n'était pas de nature à garantir la

neutralité de l'administration et la transparence des futures consultations électorales ; ce que le Gouvernement dut corriger.

Le Conseil a tenu principalement à répondre à deux séries de questions : d'une part, quels sont la nature et le régime juridiques du texte attaqué ? d'autre part, son adoption est-elle de nature à violer les dispositions des articles 67 et 102 de la Constitution, relatifs au principe de libre administration des collectivités locales ?

## **I - SUR LA NATURE ET LE REGIME JURIDIQUES DU TEXTE ATTAQUE**

Sur les moyens tirés de la violation des règles de la procédure législative, le Conseil s'est d'abord attaché à préciser la nature juridique du texte attaqué. Il rappelle fort opportunément aux requérants les limites du droit d'amendement reconnu aux députés et les formes sous lesquelles il peut se manifester.

Ce droit "n'est que le corollaire de leur droit d'initiative, (et) peut s'exercer, sans limite, dans le domaine législatif reconnu par l'article 67 de la Constitution...". Le Conseil tire ensuite du règlement intérieur de l'Assemblée nationale même, les éléments de sa propre réponse dans le cas d'espèce qui lui est soumis ; en effet, aux termes de l'article 72 alinéa 3 dudit règlement, la seule condition de recevabilité d'un amendement est qu'il doit s'appliquer au texte en discussion ou être proposé dans le cadre dudit texte, "qu'il soit présenté sous la forme de contre-projet ou d'article additionnel".

A l'examen, le seul lien de connexité qui pourrait s'établir entre le projet initial et l'amendement est que logiquement, ce dernier constitue un contre-projet ; et le Conseil n'avait même pas à le démontrer ; Il confirme tout simplement qu'en matière de procédure de dépôt et de discussion devant la Haute Assemblée, les amendements et les contre-projets obéissent au même régime juridique ; du moins, que le droit d'amendement "*... peut également se manifester sous la forme de contre-projet dont les conditions de recevabilité sont gouvernées par l'article 72 du règlement intérieur qui dispose :*

" les contre-projets et amendements sont déposés par écrit :

S'ils interviennent avant la discussion en commission, ils sont communiqués à la commission compétente et, si possible, imprimés et distribués ;

S'ils interviennent en séance plénière, ils sont déposés sur le bureau du Président qui en donne communication. L'Assemblée décide alors s'ils sont discutés immédiatement ou renvoyés en commission."

La Haute juridiction rappelle au passage sa décision I/C/98 du 24 février 1998, espèce relative à l'amendement Ndiadiar SENE, où il a été jugé que "*ni l'article 82 de la Constitution, ni l'article premier de la loi organique no. 92-23 du 30 mai 1992, prise en application de l'article 84 de la Constitution, ne rangent parmi les matières relevant de sa compétence, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale...*". Le Conseil indique cependant qu'en matière d'amendement présenté sous forme de contre-projet, "*la seule condition de recevabilité posée par*

---

*l'article 72 du règlement intérieur est que le contre-projet doit avoir un lien de connexité avec le texte qu'il modifie ou remplace".*

Du constat "*qu'il n'est pas contesté que ce lien direct existe*, le Conseil en établit un autre, à savoir que la procédure décrite par l'article 72 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale a bel et bien été respectée, et écarte les moyens d'irrecevabilité tirés de la violation des règles de la procédure législative.

Le moyen tiré de la violation de l'article 82, alinéa 2 de la Constitution a été également, à bon droit, écarté par le Conseil. Aux termes de la disposition susvisée, "*les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatoires*". Pour les requérants, la disposition législative résultant de l'adoption de l'amendement Moussa SY ne prévoyait pas les ressources nécessaires à la prise en charge des délégations spéciales. La Haute juridiction leur rappelle à ce propos, que "*les collectivités locales prévoient dans leurs budgets autonomes les charges inhérentes à la mise en place des délégations spéciales*". En effet, dès lors que les budgets locaux prévoient les ressources nécessaires à l'indemnisation des responsables élus, il n'y aurait aucune difficulté à prendre en charge les délégués spéciaux, du fait même que ces derniers ne bénéficient, sur la foi des textes, que de la moitié des indemnités des responsables régulièrement élus. Ainsi, aux termes du décret no. 96 - 1127 du 27 décembre 1996, fixant les taux maxima des indemnités et frais attribués aux présidents du conseil régional et membres du bureau du conseil régional, aux présidents et vice-présidents des délégations spéciales, aux conseillers régionaux et membres des délégations spéciales, "*en cas de dissolution du conseil régional, le Président de la délégation spéciale perçoit des frais de représentation équivalents à la moitié de l'indemnité globale versée au Président du conseil régional*" (article 1 alinéa 2). De surcroît, "*le fonctionnaire en position de détachement, président du conseil régional ou président de délégation spéciale perçoit soit l'indemnité fixée à l'article premier, soit son traitement de fonctionnaire, lorsque celui-ci est supérieur à ladite indemnité*" (article 2), et "*les autres membres du bureau du conseil régional ou de délégation spéciale perçoivent une indemnité mensuelle forfaitaire de 150.000 francs*" (article 5) ; les membres du conseil régional ou de délégation spéciale autres que les membres du bureau du conseil régional ou de la délégation spéciale perçoivent quant à eux une indemnité journalière de 5.000 francs (article 6).

Le moyen ainsi soulevé paraît pour le moins inopérant, et le Conseil l'a bien souligné.

Sur la démarche du Conseil à propos de la nature du texte attaqué, quelques remarques s'imposent :

D'abord, il peut paraître étonnant qu'une juridiction renvoie, pour le traitement d'une requête dépourvue de tout lien matériel avec l'affaire référencée, à une décision qu'elle a antérieurement rendue ; en effet, même si le Conseil ne peut se déjuger, il semble plus conforme à une bonne régulation du contentieux et à une politique jurisprudentielle dynamique, qu'il ne se sente pas lié par ses différentes interprétations du texte constitutionnel. Cette référence est d'ailleurs assez maladroite et malheureuse, d'autant

que, pas plus qu'il n'est constitutionnellement habilité à créer du droit, il est de principe constant que le juge ne peut prononcer des "arrêts" de règlement.

Le Conseil constitutionnel français, lorsqu'il utilise la technique de rappel de ses décisions antérieures, le fait dans le souci pédagogique de faire respecter le principe de l'autorité de la chose jugée ; en matière de contrôle sur les règlements des assemblées, il le fait dans trois cas de figure, énumérés par M. Charles-Louis VIER : "*lorsque (...) une partie des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat furent déclarés non conformes (à la Constitution), après un premier examen, ils furent modifiés en fonction des décisions du Conseil et durent lui être à nouveau soumis. Le Conseil fit figurer la première décision dans les visas de la seconde et s'y référé dans le dispositif ou les motifs, explicitement (décision 59-4 DC du 24 juillet 1959, R.D.C.C., p. 63) (...), ou implicitement (décision 60-9 DC du 18 novembre 1960, R.D.C.C., p. 17).*

De même, lors d'une modification, l'Assemblée nationale dut déplacer d'un article à l'autre certaines dispositions de son règlement. Le Conseil estima alors qu'il lui suffisait de rappeler qu'elles avaient antérieurement fait l'objet d'une déclaration de conformité (décision 59-5 DC du 15 janvier 1960, R.D.C.C., p. 15 ). La combinaison de l'institution d'un contrôle obligatoire des lois organiques et des règlements et la détermination par ces lois des matières réglementaires peut aboutir à ce que des dispositions identiques soient soumises au contrôle successivement sous l'une puis sous l'autre forme. Le Conseil constitutionnel rappelle dans le second cas sa première décision, considère qu'elle suffit à établir la conformité des dispositions en cause et qu'il n'y a pas lieu d'y revenir (décision 62-18 DC, du 10 juillet 1962, R.D.C.C., p. 65.). (...) En dehors de cette hypothèse particulière, il ne se réfère pas à ses décisions antérieures et ne s'estime pas lié par ses précédentes interprétations".

Ensuite l'observateur attentif relèvera que contrairement au projet de loi qu'il remplace, l'amendement attaqué et jugé conforme à la Constitution ne comporte aucune précision quant à la date des échéances électorales ; celles-ci, par souci de respect du principe de libre administration des collectivités locales, sont enfermées dans des délais supérieurs : elles doivent avoir lieu dans un délai que le législateur a lui-même fixé à six mois. Le Conseil aurait pu saisir cette occasion pour sanctionner une mauvaise rédaction de la loi et inciter le législateur à plus d'application dans sa tâche. Certes la compétence d'attribution du Conseil est de contrôler la constitutionnalité des lois ; il n'y aurait cependant aucune infraction aux règles déterminant son domaine de compétence à constater, qu'en ne fixant pas d'échéance pour les "*prochaines élections*", le législateur n'entoure pas de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration. Car il ne revient pas au Conseil de fixer lui-même un délai ; et dans le cas d'espèce, on pourrait croire, dès lors qu'aucune échéance n'est fixée, que les "*prochaines élections*," qu'elles interviennent dans un délai de six mois, d'un an ou un peu plus tard, seraient tout aussi couvertes par la force de la nouvelle loi. Il aurait donc fallu renvoyer le législateur à ses tablettes ou assortir la décision de conformité d'une réserve d'interprétation.

Le moyen tiré de la violation de l'article 67 de la Constitution paraît étonnant lorsqu'il est soulevé par une opposition soucieuse de sauvegarder la libre administration des collectivités locales ; certes il faut protéger le domaine de la loi par rapport au règlement et les députés sont mieux placés pour porter une telle exigence ; mais il y aurait un moindre mal à prévoir dans la lettre de celle relative à l'installation des délégations

spéciales les limites aux prérogatives de ces organismes transitoires. Par ce moyen, l'opposition sénégalaise illustre l'affirmation du Doyen BOCKEL selon laquelle, en matière de contentieux en inconstitutionnalité, *"la motivation des requérants est d'abord d'ordre politique (on saisit le juge constitutionnel à la suite d'un désaccord de fond sur un texte, le recours au juge est utilisé non pas tant pour imposer le respect de la Constitution que pour tenter d'éliminer un texte sur le vote duquel on a été battu)"*.

En réalité la décision du Conseil comporte quelques erreurs sémantiques qui traduisent plutôt un embarras mal maîtrisé : dans son 18<sup>ème</sup> Considérant, il affirme que le droit d'amendement reconnu aux députés *"peut s'exercer sans limite"*, avant de mentionner qu'il existe cependant des *"restrictions posées par les articles 77, 82 et 89 de la Constitution"*.

En atteste également cette référence au règlement intérieur de l'Assemblée nationale en ses dispositions relatives à la procédure législative qui permet à la Haute juridiction de tirer des conséquences, avant de se déclarer incompétente pour apprécier la conformité de la procédure de dépôt et de discussion du projet attaqué audit règlement.

Le Conseil a-t-il tenu à attirer l'attention sur une anomalie ? Alors qu'il ne lui était pas demandé d'apprécier la conformité dudit règlement à la Constitution mais de constater, tout simplement, que la procédure législative telle qu'elle résulte de l'article 72 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale n'a pas été respectée, il se déclare incompétent en matière d'appréciation de conformité du règlement intérieur à la Constitution. Il y a ici un palier de franchi dans l'attitude du Conseil par rapport à sa décision I/C/98 du 24 février 1998, où il s'est borné à établir que *"(les règles) concernant tout amendement (...) sont fixées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale en son article 72 alinéa premier et non par la Constitution (et) que par suite leur contrôle ne relève pas de la compétence du Conseil constitutionnel"*.

Il est en effet étonnant que le domaine du règlement intérieur de l'Assemblée nationale n'entre pas dans le cadre de ses compétences. Cette situation qui prévalait jadis dans le système juridique français, a été corrigée par la Constitution de 1958 dont l'article 61 indique que *"les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution"*. L'explication peut être recherchée à travers les propos du Général de GAULLE, lorsqu'il disait vouloir s'employer *"à ce que ne soit pas altérée peu à peu et en détail la réforme capitale du système représentatif (...). C'est pourquoi, précisait-il, j'invite le Gouvernement à saisir le Conseil constitutionnel des règlements que tentent de se donner les chambres et qui excèdent leurs attributions"*.

Il s'agissait au départ d'une préoccupation politique visant à limiter les velléités des parlementaires à se doter de prérogatives excédant ce qu'exige un système de régulation politique dans la collaboration des pouvoirs, et à jeter les bases du "parlementarisme rationalisé". Mais une autre raison existe sur le plan juridique, et réside dans le fait que *"la conformité des règlements à la Constitution est une nécessité qui n'exige aucune démonstration dès lors qu'on reconnaît au texte constitutionnel valeur de norme suprême, source de la compétence des organes constitués"*. Ainsi, le Conseil constitutionnel français, qui *"n'était en principe appelé à se prononcer que sur la compatibilité des lois et de la Constitution"*, a été amené, *"au travers de l'appréciation de la régularité formelle d'une loi qui lui avait été déférée par le président du Conseil de la République (...)*

---

*déclarer, indirectement et sans équivoque, l'inconstitutionnalité de deux articles du règlement de l'Assemblée nationale et à en recommander la modification".*

Dans les systèmes juridiques qui excluent du champ des compétences de la juridiction constitutionnelle le règlement intérieur du Parlement, le but recherché à travers cette précaution est de sauvegarder l'autonomie interne du Parlement ; mais doit-on, sous le couvert de la sauvegarde de l'autonomie interne du Parlement, risquer de voir celui-ci se doter de pouvoirs sortant du cadre de ses attributions ? Il nous semble que la solution adoptée dans le système français soit plus conforme au bon sens et au respect de la suprématie de la Constitution dans la hiérarchie des normes juridiques internes ; le règlement intérieur de l'Assemblée nationale devrait s'y conformer et à ce titre, être soumis au contrôle du Conseil constitutionnel.

En réalité, cette anomalie n'existe plus dans le système juridique sénégalais ; et lorsque les cinq sages rappellent "*que le Conseil constitutionnel a déjà jugé par sa décision susvisée (Décision I/C/98 du 24 février 1998) que sa compétence d'attribution exclut de ce domaine le règlement intérieur de l'Assemblée nationale*", ils se mettent sinon en porte-à-faux avec la loi organique no. 92-23 du 30 mai 1992 modifiée par la loi 99-71 du 17 février 1999 sur le Conseil constitutionnel (qui dispose en son titre premier, article premier que, "*conformément aux dispositions des articles 51, 63, 65, 67 78 et 82 de la Constitution, le Conseil constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des règlements intérieurs des assemblées, ...*"), du moins en anachronisme avec l'évolution du Droit. Même si entre la loi du 17 février 1999 et la décision sous observations la Constitution a changé le 07 janvier 2001, il y a eu un intermède juridique bien postérieur à la décision référencée, au cours duquel le domaine des règlements intérieurs des assemblées ressortissait de la compétence de la Haute juridiction, intermède consacrant un nouveau droit et qui, en cette matière fait écran, absolument, à l'état du Droit antérieur. De surcroît, au terme de l'article 107 de la nouvelle Constitution, sur les dispositions transitoires, "*les lois et règlements en vigueur, lorsqu'ils ne sont pas contraires à la présente Constitution, restent en vigueur tant qu'ils n'auront pas été modifiés ou abrogés*"; on voit mal en quoi la soumission du règlement intérieur de l'Assemblée nationale au contrôle du Conseil serait contraire à la nouvelle Constitution. Sous ce rapport, la technique de renvoi aux précédents utilisée par le Conseil, nous semble fort malheureuse.

## **II - SUR LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES LOCALES**

La véritable question qui constituait un test pour un nouveau pacte entre le Conseil et la classe politique d'opposition post alternance, était de savoir si l'installation des délégations spéciales ne violait pas les dispositions de l'article 102 de la Constitution qui dispose notamment en son alinéa 1<sup>er</sup>, que "*les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues*", c'est-à-dire si cette installation ne porte pas atteinte au principe de libre administration des collectivités locales.

Une question préalable cependant se pose quant à la nature exacte des organismes dont l'amendement propose l'installation : s'agit-il de "*délégations spéciales*" telles que définies par la loi 96-06 du 05 février 1996 portant code des collectivités locales,

notamment en ses articles 53, 175 et 236, ou d'organismes sui generis créés par le législateur ?

L'article 53 envisage les cas de nomination d'une délégation spéciale au plan régional comme devant résulter de la "dissolution du conseil régional, de (la) démission de tous ses membres ou de (l)'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres". Au regard de la situation soumise au Conseil, nous ne sommes en présence d'aucune de ces situations.

En revanche, différemment rédigés bien que régissant la même matière, les articles 175 et 236 envisagent trois cas où une délégation spéciale peut être amenée à remplir les fonctions d'un conseil élu : ce sont les "*cas de dissolution du conseil (...) ou de démission de tous ses membres en exercice et lorsqu'un conseil (...) ne peut être constitué*".

Même le dernier cas envisagé, seul susceptible d'être interprété comme requérant l'installation d'une *délégation spéciale* aux termes de la loi, ne résiste pas à l'analyse ; à moins de retenir une interprétation littérale des dispositions législatives dépourvue de toute prise sur la réalité. Il est vrai que dans la situation actuelle aucun conseil ne peut être constitué ; mais nous sommes dans un cas limite, où l'impossibilité de constitution des conseils tient au simple fait que le Gouvernement n'a pas organisé les élections nécessaires à cet effet ; les cas envisagés par la loi 96-06 sont, à notre sens, fonction de circonstances particulièrement graves (démission des conseils ou dissolution suite à des fautes ou manquements prévus par la loi, ou de situations exceptionnelles résultant de l'annulation d'un scrutin), circonstances où les intérêts des collectivités locales seraient menacés soit par le maintien en exercice des conseillers élus, soit par la confirmation de conseillers dépourvus de toute légitimité populaire. Nous ne sommes donc ici dans aucun des cas prévus par les textes. Doit-on alors admettre en comblement d'un vide juridique une disposition, même transitoire (la loi adoptée devenant caduque dès la proclamation des résultats des "*prochaines élections*"), plus proche de la rationalité politique que des exigences du Droit ? Une disposition qui, à notre sens, est contraire au principe fondamental de libre administration des collectivités locales ?

Par sa décision, le Conseil tranche cette épineuse question ; assez pédagogiquement, il établit une définition de la "*délégation spéciale*", en en précisant la notion dans son 14<sup>e</sup> Considérant qui mérite d'être rapporté : "*Considérant que la délégation spéciale est une commission administrative temporaire composée de membres nommés dans une collectivité locale et chargée de prendre des mesures urgentes et conservatoires, lorsque la collectivité ne peut être constituée, a été dissoute, ne peut se réunir du fait de la démission de ses membres ou à la suite de l'annulation de l'élection de tous ses membres ; que ces délégations ont pour objet d'assurer la continuité de l'activité de ces collectivités*".

De cette définition, il tire la conséquence que "*la loi attaquée ne fait que compléter certaines dispositions de la loi 96-06...*". Il n'y a ici aucune faille dans le raisonnement du Conseil ; une loi peut bien en compléter une autre, et c'est à bon droit que la Haute juridiction précise qu'en cela, l'amendement Moussa SY est conforme à la Constitution.

Mais en cela seulement, nous semble-t-il. Car sur le moyen proprement dit, tiré de la violation de l'article 102 de la Constitution, relatif à la libre administration des collectivités locales, c'est-à-dire sur la véritable question de fond, lorsque le Conseil constate que la loi

attaquée " (...) *ne viole pas les dispositions constitutionnelles de (...) l'article 102*", il devient difficile de le suivre sur cette voie.

La libre administration est certes "*limitée par le contrôle administratif exercé par l'Etat et par la nécessité de maintenir l'unité du pouvoir normatif*"; il s'agit néanmoins d'un principe fondamental qui doit être protégé y compris et surtout contre l'Etat, et qui est assorti de garanties institutionnelles au rang desquelles l'élection des conseils au suffrage universel.

Dans le cas d'espèce, au-delà de l'absence de mandat électif, c'est d'abord la généralisation qui pose problème : le fait pour une loi d'adopter une mesure de remplacement de conseillers élus, non pas dans quelques cas limités, mais dans toutes les 434 collectivités locales comptabilisées sur l'étendue du territoire sénégalais par des "*délégations spéciales*" dont les membres seraient nommés par arrêté du ministre chargé des collectivités locales, semble porter les stigmates du fait du prince.

En adoptant une interprétation littérale de l'article 102, le Conseil a dilué la consistance d'une question essentielle et permis que soit justement porté atteinte au principe de libre administration ; la question était pourtant simple : la substitution, par arrêté du ministre chargé des collectivités locales de "*délégations spéciales*" aux représentants élus de l'ensemble des collectivités locales sénégalaises pour une période de six mois en raison du report des consultations électorales par le Gouvernement, constitue-t-elle une violation de l'article 102 de la Constitution ?

Le Conseil a donné une réponse sur la base d'une interprétation de la conformité, tirée du principe de non-contrariété. C'est une technique parfois utilisée par le juge constitutionnel français, lorsqu'il est "*saisi du problème de la conformité d'une loi par rapport à un droit (...) imprécis*"; dans pareille situation le juge a une option "*entre plusieurs attitudes possibles : il peut imposer ses valeurs, c'est-à-dire sa propre interprétation (...) - le juge alors dégage lui-même la signification des principes dans l'affaire concernée, c'est-à-dire qu'il crée lui-même la règle, et impose au législateur une véritable obligation de **conformité** sur ce point ; (...). Mais il lui est possible également de se borner à vérifier que l'option arrêtée par le Parlement est **compatible** avec le texte constitutionnel : il refuse alors de donner lui-même un sens à une règle susceptible de plusieurs interprétations, laissant ce soin au législateur, dès lors que le pari adopté ne contredit pas la Constitution*". Le Conseil constitutionnel sénégalais semble s'inscrire dans la seconde démarche, alors même que le principe de libre administration des collectivités locales constitue une réalité juridique bien cernée par la doctrine et la jurisprudence, françaises il est vrai.

Il existe pourtant dans le texte même de la Constitution, une disposition lui permettant d'opter pour une autre solution : l'article 87, relatif à la dissolution de l'Assemblée nationale, indique dans son alinéa 4 que dans un tel cas, "*l'Assemblée nationale dissoute ne peut se réunir. Toutefois, le mandat des députés n'expire qu'à la date de proclamation de l'élection des membres de la nouvelle Assemblée nationale*". Le Conseil constitutionnel aurait pu et dû adopter cette solution parallèle qui cadre mieux avec le système de démocratie locale : on le sait, la décentralisation a consacré un schéma organisationnel des collectivités locales identique à celui de l'Etat, à cette exception notable que ce qu'on pourrait appeler les "pouvoirs législatif et exécutif", sont confondus au sommet : présidents de conseils locaux, assemblées locales. Les principes de fonctionnement des organes consacrés par les

deux schémas sont fondamentalement identiques. Ne devrait-il pas en être autant pour l'esprit des textes ?

Le Conseil aurait pu, à cette occasion, appliquer l'esprit de l'article 87 de la Constitution, et peut-être préciser les cas stricts d'installation de délégations spéciales en prévenant tout risque de "*dissolution politique*" : il est vrai que la situation actuelle ne résulte pas d'une dissolution mais d'un report d'élections entraînant chez des élus en fin d'exercice l'absence de tout mandat électif. Mais, n'est-ce pas plus conforme à l'esprit de la Constitution d'affirmer que dans tous les cas où une telle situation serait le résultat de contingences extérieures à la volonté des élus, leur mandat n'expirerait qu'à la date de proclamation de l'élection de leurs éventuels remplaçants ?

Une mesure aussi générale, et née d'une situation imputable au Gouvernement, est certainement de nature à priver de garanties suffisantes le principe en cause ; surtout qu'aux termes de l'article 53 alinéa 2, la délégation spéciale est présidée par le représentant de l'Etat. Il est vrai aussi qu'à l'inverse de la situation que crée l'adoption de la loi attaquée, "*le législateur ne peut pas non plus prolonger de manière excessive le mandat des élus en exercice quel que soit le motif de cette prolongation*". Il y avait donc un choix à opérer entre le pire (installer des délégations spéciales en lieu et place d'élus dont le mandat arrive à échéance), et le moins mauvais (procéder à la prorogation de leur mandat) ; à l'analyse, il nous semble qu'une prorogation de mandat pour une période de six mois est plus compatible avec la libre administration des collectivités locales par des assemblées élues, que l'installation d'organismes transitoires dont les membres seraient nommés par arrêté du ministre et présidés par le représentant de l'Etat. Tout au plus pouvait-on reprocher, en cas de prorogation de mandat, aux bénéficiaires de cette faveur de circonstances, d'être dépourvus de mandat électif régulier ; il reste qu'ils jouissent au moins de la légitimité que leur confère leur mandat échu.

Par ailleurs, le Conseil fait ici quelque infidélité à sa technique de référence aux précédents. En effet, dans une affaire identique à l'espèce en cause, le Conseil a, en 1995, rendu une décision opposée : Saisi par 17 députés du groupe parlementaire du Parti Démocratique Sénégalais le 28 août 1995 aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité de la loi no. 95-21 votée le 23 août 1995 prorogeant d'un an le mandat des conseillers municipaux et des conseillers ruraux, la Haute juridiction a considéré "*qu'en matière d'élections au suffrage universel, seule la durée des mandats du Président de la République et des députés à l'Assemblée nationale est fixée par la Constitution*", que celle-ci dispose en son article 56 que "*la loi fixe les règles concernant : (...) le régime électoral de l'Assemblée nationale et des assemblées locales (...)*"; "*que c'est en application de cette disposition constitutionnelle que l'Assemblée nationale a voté la loi no. 92-16 du 7 février 1992 portant code électoral(...) fixant le mandat des conseillers municipaux et des conseillers ruraux à cinq ans*"; "*que statuant dans le domaine de la compétence qui lui est réservée par la Constitution, l'Assemblée nationale peut toujours modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieures*"; qu'en conséquence la loi votée par l'Assemblée nationale et prorogeant d'une année le mandat des conseillers municipaux et des conseillers ruraux est conforme à la Constitution.

Nous sommes ici en présence de deux solutions opposées pour un même cas de figure, c'est-à-dire l'alternative qui s'offre au législateur de proroger ou non le mandat arrivé à échéance des élus locaux : d'une part une option de prorogation pour une durée

d'un an jugée conforme à la Constitution ; d'autre part une option inverse, avec installation d'organismes transitoires, également jugée conforme à la Constitution.

Certes la contradiction n'est pas absolument établie, si l'argument du Conseil consiste à relever que, ce que le législateur a fait dans un domaine qui lui est réservé par la Constitution, il peut également le défaire en respectant la règle du parallélisme des formes : comme le législateur peut proroger un mandat arrivé à terme dans un domaine où la Constitution lui donne compétence pour en fixer la durée, il peut aussi ne pas le faire et rien ne saurait lui être reproché. Cependant, il reste à savoir si, dans les deux cas, il est en parfaite harmonie avec sinon la lettre, du moins l'esprit de la Constitution.

L'attribution d'une compétence est une chose, ce qui résulte quant au fond de sa mise en œuvre en est une autre ; certes la libre administration s'exerce dans les limites fixées par la loi ; et comme l'affirme le Doyen BOCKEL, "*le juge constitutionnel accorde, dans la pratique, une large place au pouvoir discrétionnaire du législateur*" ; mais qu'en adviendrait-il si par exemple une loi décidait que désormais les membres du bureau des conseils locaux élus au suffrage universel, seraient nommés à perpétuité par l'autorité centrale, abrogeant ainsi toutes les dispositions antérieures ? L'exemple paraît caricatural, mais le Conseil pourra-t-il faire valoir les mêmes arguments en pareille circonstance ? car c'est bien une prérogative reconnue au législateur, de fixer les règles relatives à l'administration des collectivités locales !

Il est vrai que toute Constitution est une œuvre permanente d'interprétation et en réalité, elle n'a de sens que celui qu'en donne le juge. Dans la situation qui nous concerne cependant, il serait hardi de soutenir que dans l'une et l'autre des causes, la décision du législateur est conforme au principe de libre administration des collectivités locales ; et que c'est à bon droit que le Conseil a jugé que deux décisions diamétralement opposées, adoptées par rapport à un cas identique sont l'une et l'autre conformes à la Constitution. Il y a nécessairement au moins une qui en est en porte-à-faux ; et à notre sens, l'espèce rendue le 11 décembre 2001 semble plus proche de l'inconstitutionnalité.

Plus étonnante est l'autre relation de conséquence qu'il établit entre la recevabilité de l'amendement quant à la forme, et sa conformité à la Constitution quant au fond. En effet, en décidant que "*l'amendement adopté et voté le 21 novembre 2001 par l'Assemblée nationale est recevable et, **par ce motif**, la disposition législative qui résulte de son adoption est conforme à la Constitution*", le Conseil constitutionnel ouvre une brèche à précédents qui risque d'être fort regrettable : un amendement peut bien être recevable sans que cela ne préjuge, sur un autre plan que celui du droit d'amendement, de la validité juridique de ses dispositions ; par exemple un amendement compensé en matière de ressources budgétaires (allègement d'un impôt compensé par la création d'une taxe) est recevable dès lors que la compensation de ressources qu'il propose bénéficie à la même personne publique, est réelle et immédiate ; cela ne signifie nullement que la taxe ainsi créée ne viole aucun principe de valeur constitutionnelle : un député peut bien proposer lors de l'examen d'une loi de finances, en compensation de la suppression d'un impôt une taxe qui par exemple, se révélera plus tard et sur un autre plan que celui du droit d'amendement en matière budgétaire, contraire au principe d'égalité devant l'impôt ou, dans le cas inverse, à celui de l'objectivité et de la rationalité des critères dans l'établissement des règles d'assiette de l'imposition proposée.

Mais la décision du Conseil peut-elle se comprendre à travers une autre grille de lecture, tant il vrai que dans certaines circonstances une position critiquable sur le terrain de la légalité, fût-elle constitutionnelle, peut se défendre sur celui de la légitimité ? La justification de la légalité dite d'exception puiserait à la source de la légitimité : un acte qui en temps normal serait entaché d'illégalité, notamment dans le domaine des libertés individuelles, se trouverait couvert du sceau des circonstances exceptionnelles, et ainsi légitimé par la sauvegarde des intérêts supérieurs de la Nation ou l'ordre public et la sûreté de l'Etat ; mais il s'agit là de cas balisés par le dispositif normatif et qui n'en demeurent pas moins soumis au principe de légalité, fût-elle d'exception.

Dans certaines espèces en revanche, la légitimité de la décision du juge pourrait s'apprécier, au détriment de la légalité, lorsque l'adoption d'une solution strictement légale comporterait une cascade de conséquences assez graves, sans commune mesure avec les contestations que pourrait susciter une décision inverse : dans l'arrêt Ibrahim Seydou NDAW, rendu par la Cour suprême du Sénégal par exemple, une délégation spéciale avait été maintenue par décret au-delà du délai légal de deux mois au terme duquel devrait intervenir l'élection du nouveau Conseil municipal de la ville de Kaolack ; attaqué pour illégalité, le décret fut finalement annulé par la Cour suprême du Sénégal le 26 mai 1965, soit cinq ans après les faits alors même que la délégation spéciale contestée était arrivée au terme du mandat fixé et que de nouvelles autorités avaient été mises en place après des élections intervenues en janvier 1960. Commentant cette décision, M. Jacques Mariel NZOUANKEU objecte qu'elle n'est pas exempte de toute critique même sur le strict plan juridique, la première découlant des conséquences même de l'arrêt : *"En décidant que le décret attaqué au 11 juillet 1959 est illégal, écrit-il, la Cour admet implicitement que les décisions prises par la délégation spéciale au-delà du 20 juillet 1959 (date à laquelle de nouvelles élections municipales auraient dû avoir lieu) sont illégales. De même doivent être considérées comme intervenues sur des bases illégales les élections municipales proprement dites (...). Les actes édictés par ce nouveau Conseil municipal sont donc juridiquement illégaux : par voie de conséquence il s'ensuit une cascade d'illégalités susceptibles d'être soulevées par voie d'exception devant le juge de l'excès de pouvoir"*. Il estime en définitive que *"pour éviter les conséquences découlant de l'annulation du décret attaqué, la Cour aurait pu rejeter la requête comme fondée sur un motif inopérant"*. Cette affaire illustre a contrario qu'une décision parfaitement fondée sur le plan de la légalité peut se prêter à la critique y compris sur le plan de l'analyse juridique, compte tenu de ses répercussions immédiates ou à plus long terme.

On pourrait tenter un rapprochement parallèle avec certaines espèces contentieuses en matière constitutionnelle. Il est désormais établi que, *"sommé de prendre parti et de se transformer, éventuellement contre son gré, en acteur politique, le juge est amené à intégrer la rationalité de l'acteur politique et à se déterminer non seulement par rapport à des valeurs, mais en tenant compte aussi du contexte dans lequel il statue, de l'état de l'opinion (...)"* ; et statuant *"dans un contexte politique dont il ne peut faire abstraction et qui est susceptible d'infléchir son appréciation des faits"*, il évite *"de faire prévaloir ses propres conceptions et de faire échec aux organes investis de la confiance du peuple"*, et fait preuve d'une réticence *"à l'idée de provoquer un conflit ouvert avec les représentants de la nation ou de se mettre en contradiction avec l'opinion publique dominante ..."*. Vraie pour le juge administratif, cette réflexion ne l'est pas moins a fortiori pour le Conseil constitutionnel qui, au-delà de ses attributions contentieuses, demeure un organe de régulation politique.

---

Les sages de Soumbédioune ont-ils voulu s'inscrire dans la logique de ces développements ? Si tel était le cas, la position paraît difficilement défendable pour diverses raisons : la première découle du fait que, légitimité populaire pour légitimité populaire, le projet initial qui va dans le sens inverse de la loi attaquée, fut introduit par le Président de la République ; ensuite les requérants, pour minoritaires qu'ils soient au Parlement, ne sont pas moins dépositaires de la confiance du peuple. Enfin rien, ni dans les conséquences et les répercussions de sa décision, ni dans le contexte politique, ni enfin dans l'opinion publique dominante, n'est susceptible d'infléchir leur appréciation des faits et les faire pencher pour une décision aussi contestable.

En définitive, la décision du Conseil aboutit à un paradoxe : elle reste importante en ce qu'elle consacre une notion jurisprudentielle claire de la *délégation spéciale*, ce qui n'est pas le motif principal de la saisine. En revanche, concernant le principe de libre administration des collectivités locales qui constitue en réalité le motif principal des requêtes, elle repose sur un non-sens juridique. En effet, en liant le fond à la forme, la Haute juridiction a établi un lien contestable entre les réponses apportées à deux questions : la première était de savoir si l'amendement Moussa SY est recevable en tant que tel, ou s'il doit être censuré en tant qu'il constitue une proposition de loi n'ayant pas satisfait aux règles de procédure posées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Ici nous semble-t-il, le Conseil a tranché à bon droit : l'amendement est bien recevable en tant qu'il s'inscrit dans les limites du droit d'amendement des députés ; il semble en revanche tout à fait contestable qu'en réponse à la seconde question, le Conseil ait pu soutenir que la disposition législative résultant de l'adoption de l'amendement était absolument conforme au principe de libre administration des collectivités locales ; en adoptant une interprétation restrictive de la conformité, il a rendu une décision laconique qui certainement ne fera pas date. C'est d'ailleurs fortes de cette caution du Conseil que les délégations spéciales ont procédé au vote des budgets locaux, acte éminemment important, mettant en relation directe les contribuables et les autorités démocratiquement investies du pouvoir de les imposer, acte dont la Constitution réserve la primauté aux citoyens eux-mêmes ou à leurs représentants légitimes.

On fera, il est vrai, avec Jürgen HABERMAS le constat que " toute Constitution est un projet qui n'acquiert de persistance que sur le mode d'une interprétation permanente continuellement menée à tous les niveaux de l'instauration du Droit", et que, " en définitive, à la suite de Michel TROPER, en particulier, la Constitution n'a pas de sens tant que le juge n'a pas dit ce qu'il était".

Cependant, comme le note le Doyen ROUSILLON, "L'histoire de la lente affirmation de la démocratie, depuis les origines les plus lointaines, a consisté (...) à rendre le droit connaissable avant l'action ; (...) la démocratisation a consisté à faire sortir le droit du secret dans lequel l'ont enfermé successivement, et de plus ou moins bonne foi, le sorcier, le prêtre, le Roi et aujourd'hui le juge considéré, dans ses théories, comme "le grand interprète" infaillible, pour le placer sur l'Agora". Le danger qui guette aujourd'hui les juridictions constitutionnelles réside sans doute dans la récurrence de la contestation de leurs décisions. En effet, "rituellement victime (s) de mauvais procès" suivant l'expression de Guy CARCASSONNE, "elles se voient souvent épargnées les bons". Dès lors, la tâche du juge, singulièrement du juge constitutionnel, n'est pas simple

dans un contexte où les accusations qui lui sont portées et les craintes qu'il suscite oscillent entre "gouvernement des juges" et "juges du Gouvernement". Il est vrai en outre qu'à défaut de gouverner, le juge est bien un acteur de la vie politique dont l'influence "est plus immédiate et plus visible (...) lorsque, confronté à des problèmes politiques précis qui requièrent une solution au plan contentieux, il est contraint de prendre position et arbitrer entre les thèses en présence" ; et ses décisions sont loin de faire l'unanimité dans un domaine où légitimité et légalité parfois s'opposent : une décision parfaitement fondée sur le plan de la légalité peut être critiquée, voire contestée sur le terrain de la légitimité, et inversement.

La voie réside peut-être dans une pratique prouvée et répétée de cantonnement à équidistance des acteurs, et dans un souci pédagogique renouvelé d'interprétation du Droit dans un sens de plus en plus accessible, permettant aux citoyens une lecture légitime de la Constitution. Car l'histoire de la démocratie a également consisté "(...) à assurer aux citoyens ou à leurs représentants légitimes, et non au juge, la maîtrise de "la fabrication" du droit".

Juin 2002

## DECISION

Le Conseil constitutionnel

Vu, la Constitution, notamment ses articles 67, 74, 80, 82 et 102,

Vu, La loi n° 92.23 du 30 mai 1992, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment son article premier ;

Vu les lois n° 92.15 et 92.16 du 7 février 1992 portant Code électoral ;

Vu la loi n° 96.06 du 5 février 1996 portant Code des Collectivités locales ;

Vu les recours des 25 députés susvisés en date du 23 novembre 2001 ;

Vu l'extrait du procès-verbal analytique de la séance du 21 novembre 2001 de l'Assemblée nationale ;

Le rapporteur entendu en son rapport ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Et la forme :

Sur la recevabilité des recours

1 - Considérant que par requête en date du 23 novembre 2001, enregistrée le même jour au greffe du Conseil constitutionnel sous les numéros 03/C/2001 et 04/C/2001, 25 députés à l'Assemblée nationale ont saisi le Conseil constitutionnel aux fins de voir déclarer inconstitutionnelle la loi n° 09/2001 du 21 novembre 2001 instituant, à titre transitoire, des délégations spéciales pour la gestion des conseils régionaux, municipaux et ruraux jusqu'aux prochaines élections locales fixées au 12 mai 2002 ;

2 - Considérant que les présents recours sont recevables pour avoir été introduits conformément à l'article 74 alinéa 2 de la Constitution et à l'article premier de la loi organique n° 92.23 du 30 mai 1992 sur le Conseil constitutionnel, dans les délai et forme prescrits par la loi ; qu'en effet, aux termes de l'article 74 alinéa 2 de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut être saisi d'un recours visant à faire déclarer une loi inconstitutionnelle par un nombre de députés au moins égal au dixième des membres de l'Assemblée nationale, dans les six jours francs qui suivent son adoption définitive ; que selon l'article premier de la loi organique, le Conseil constitutionnel se prononce sur "*la recevabilité des propositions de loi et amendements d'origine parlementaire, conformément aux dispositions de l'article 82 alinéa 2 de la Constitution*" ;

*Au fond*

3 - Considérant que Modou Amar et onze autres députés soutiennent que l'amendement du député Moussa SY présenté au cours de l'examen du projet de loi n° 09/2001 portant sur la prorogation du mandat des conseillers régionaux, des conseillers municipaux et des conseillers ruraux, et adopté en lieu et place du projet de loi initial présenté par le gouvernement n'est pas conforme à la Constitution puisqu'étant en réalité "*une proposition de loi*" différente en tous points du projet de loi gouvernemental ;

4 - Considérant qu'ils soutiennent d'une part, que ladite proposition de loi n'a pas respecté la procédure normale de présentation, de discussion et d'adoption de ce genre de texte qui serait d'ailleurs un amendement pour lequel les dispositions de l'article 82 alinéa 2 de la Constitution devraient s'appliquer ;

5 - Considérant qu'ils affirment, d'autre part, que la loi votée par l'Assemblée nationale, à la suite de l'amendement viole les dispositions de l'article 67 de la Constitution, qui prévoit que la loi fixe des règles générales et détermine les principes généraux, alors que la loi attaquée passe outre et fixe même les domaines de compétence de l'administration ;

6 - Considérant que le député Ousmane Tanor DIENG et ses douze collègues insistent comme les autres requérants sur le fait que "*l'amendement proposé et adopté est irrecevable pour non-respect et violation des dispositions de l'article 82 de la Constitution pour n'avoir pas été assorti de propositions de recettes compensatrices alors qu'elle crée une incidence financière certaine sur les finances publiques étatiques et/ou collectivités locales ; que selon eux, " l'amendement résulte d'un détournement de procédure, d'une violation de la loi sur les collectivités locales ;*

7 - Considérant qu'ils font valoir subsidiairement "*une contrariété de motifs puisque l'exposé des motifs du projet de loi initial est maintenu et demeure contraire en la forme et au fond à l'esprit et à la lettre de l'amendement ce qui rendrait ce dernier nul*" ;

8 - Considérant que, dans son article unique, la loi soumise à l'examen du Conseil dispose "*qu'à l'expiration du mandat des conseillers régionaux, des conseillers municipaux et des conseillers ruraux en exercice et à titre transitoire, des délégations spéciales constituées par arrêté du ministre chargé des Collectivités locales rempliront les fonctions des différents conseils des collectivités locales jusqu'à l'installation des nouveaux conseillers élus lors des prochaines élections la composition et les attributions de ces délégations spéciales seront fixées par arrêté du ministre chargé des Collectivités locales. Toutes disposition contraire à la présente loi est abrogée"* ;

9 - Considérant qu'il ressort de la procédure et des pièces du dossier que ladite loi résulte d'un amendement présenté en séance plénière au cours de l'examen du projet de loi portant prorogation du mandat des conseillers régionaux des conseillers municipaux et des conseillers ruraux et dont l'article unique était ainsi libellé : "*Le mandat des conseillers régionaux, des conseillers municipaux et des conseiller ruraux élus le 24 novembre 1996 est prorogé jusqu'à l'installation des nouveaux conseillers élus lors du scrutin du 12 mai 2002 ;*

10 - Considérant qu'à l'appui de leurs recours, les demandeurs soutiennent que l'amendement proposé et adopté par l'Assemblée nationale viole la Constitution en ses articles 67, 82, 102 et les dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale

relatives à la procédure législative ;

## **I./ - Sur les moyens tirés de la violation de la Constitution**

### **A./ - En ce qui concerne les articles 67 et 102 de la Constitution**

11 - Considérant que si l'article 67 de la Constitution qui délimite le domaine législatif dispose que “ *la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* ”, l'article 102 précise que “ *les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des Assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi* ” ;

12 - Considérant que c'est en application des dispositions constitutionnelles sus-rappelées que la loi 96.06 du 5 février 1996 portant Code des Collectivités locales est intervenue pour fixer dans son article premier alinéa 2 le cadre, la composition et le fonctionnement de celles-ci.

13 - Considérant qu'il est reproché à la loi n° 09 du 21 novembre 2001 d'avoir porté atteinte au principe de la libre administration des collectivités locales par des Assemblées élues, en instituant aux lieu et place de ces dernières, et à titre transitoire, pour une période de six mois, des délégations spéciales constituées, par arrêté du ministre chargé des collectivités locales ;

14 - Considérant que la délégation spéciale est une commission administrative temporaire composée de membres nommés dans une collectivité locale et chargée de prendre des mesures urgentes et conservatoires, lorsque la collectivité ne peut être constituée, a été dissoute, ne peut se réunir du fait de la démission de ses membres ou à la suite de l'annulation de l'élection de tous ses membres ; que ces délégations ont pour objet d'assurer la continuité de l'activité de ces collectivités; qu'en conséquence, la loi attaquée qui ne fait que compléter certaines dispositions de la loi 96.06 du 5 février 1996 ne viole pas les dispositions constitutionnelles des articles 67 et 102 ;

### *B./ - En ce qui concerne la violation de l'article 82 de la Constitution*

15 - Considérant que selon les requérants, l'amendement contesté n'a pas obéi à la prescription de l'article 82 alinéa 2 de la Constitution suivant laquelle “ *les propositions et amendements formulés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques ou l'aggravation d'une charge publique, à moins que ces propositions ou amendements ne soient assortis de propositions de recettes compensatrices* ” ;

16 - Considérant que ce moyen doit être écarté, la disposition constitutionnelle invoquée n'étant pas applicable en l'espèce puisque les collectivités locales prévoient dans leurs budgets autonomes les charges inhérentes à la mise en place des délégations spéciales.

## **II./ - Sur l'irrecevabilité tirée de la violation des règles de la procédure législative**

17 - Considérant qu'en soulevant contre l'amendement devenu la loi n° 09 du 21 novembre 2001 le moyen tiré du détournement de procédure, les requérants envisagent deux situations qui posent le problème des limites du droit d'amendement des députés et de celui du respect des règles de la procédure législative fixée par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ;

18 - Considérant que le droit d'amendement qui leur est reconnu et qui n'est que le corollaire de leur droit d'initiative, peut s'exercer, sans limite dans le domaine législatif défini par l'article 67 de la Constitution et dans le respect des restrictions imposées par les articles 77, 82 et 893 de la Constitution ;

19 - Considérant que ce droit défini par l'article 70 du règlement intérieur peut également se manifester sous la forme d'un contre-projet et dont les conditions de recevabilité sont gouvernées par l'article 72 du règlement intérieur qui dispose :

*“ les contre-projets et amendements sont déposés par écrit ;*

*s'ils interviennent avant la discussion en commission compétente et, si possible, imprimés et distribués,*

*s'ils interviennent en séance plénière, ils sont déposés sur le bureau du président qui en donne communication ;*

L'assemblée décide alors s'ils sont discutés immédiatement ou renvoyés en commission ;

*Les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement aux textes en discussion ou s'agissant de contre-projets et d'articles, s'ils sont proposés dans le cadre dudit texte” ;*

20 - Considérant que la seule condition de recevabilité posée par l'article 72 est que le contre-projet doit avoir un lien de connexité avec le texte qu'il modifie ou remplace (Décision I/C/98 du 9 février 1998).

Qu'il n'est pas contesté que ce lien direct existe ;

21 - Considérant enfin que le Conseil constitutionnel a déjà jugé par sa décision susvisée que sa compétence d'attribution exclut de ce domaine le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ; que dès lors, le moyen tiré de la violation dudit règlement doit être écarté ;

22 - Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'amendement voté et adopté le 21 novembre 2001 par l'Assemblée nationale est recevable ;

**DECIDE**

**ARTICLE PREMIER** : L'amendement adopté et voté le 21 novembre 2001 par l'Assemblée nationale est recevable et, par ce motif, la disposition législative qui résulte de son adoption est conforme à la Constitution.

**ARTICLE 2** : la présente décision sera publiée au *Journal Officiel*.

Délibérée par le Conseil constitutionnel en sa séance du 11 décembre 2001 à laquelle siégeaient :

Messieurs Youssoupha NDIAYE, Président ; Abdoul Aziz BA, Vice-Président, Mamadou LO, Membre, Abdoulaye Lath DIOUF, Membre,

Avec l'assistance de Maître Ndèye Maguette MBENGUE, Greffier en chef.

En foi de quoi, la présente décision a été signée par le président, le vice-président, les autres membres et le greffier en chef.