

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi

Extrait des Minutes
du Greffe
Conseil Constitutionnel

DÉCISION n° 2/C/2026

AFFAIRE n° 2/C/26

Requête des députés Aïssata
Tall SALL et autres

SÉANCE DU 7 AVRIL 2026

MATIÈRE
CONSTITUTIONNELLE

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel ;

Vu la loi adoptée sous le n° 07/2026 du 03 mars 2026 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil national de Régulation des Médias (CNRM) ;

Vu la requête introduite le 10 mars 2026 par Aïssata Tall SALL et 22 autres députés ;

Vu les lettres de notification n° 000050/Cc, n° 000052/Cc et n° 000051/Cc du 16 mars 2026 adressées, respectivement, au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au Premier ministre ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

- Sur la saisine du Conseil constitutionnel :

1. Considérant que par requête reçue au greffe le 10 mars 2026 et enregistrée le même jour sous le numéro 02/C/26, les députés Aïssata Tall SALL, Abdou MBOW, Amadou Mame DIOP, Cheikh Oumar ANNE, Rokhaya CAMARA, Adama DIALLO, Mbaye DIONE, Pape Djibril FALL, Nafi KANE, Birima MANGARA, Anta Babacar Ngom, Thierno Alassane SALL, Moussa Hamady SARR, Papa Tahirou SARR, Maguette SENE, Salimata DIOP, Fabinta NDIAYE, Raqui DIALLO, Sokhna BA, Thérèse FAYE, Mamadou Mory DIAW, Fatou SOW et Aïssata Ousmane DIALLO ont saisi le Conseil constitutionnel pour l'entendre « décider que les articles 33, 39 et 41 de la loi n° 7/2026 du 3 mars 2026 » portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil national de Régulation des Médias (CNRM), votée par l'Assemblée nationale le 3 mars 2026, « ne sont pas conformes à la Constitution » ;

- Sur la composition du Conseil constitutionnel :

2. Considérant que le Conseil constitutionnel, actuellement composé de six membres, peut, conformément aux dispositions de l'article 23 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel, valablement délibérer et statuer ;

- Sur la compétence du Conseil constitutionnel :

3. Considérant qu'en vertu des articles 92, alinéa premier de la Constitution, et premier de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 susvisée, le Conseil constitutionnel est compétent pour connaître de la constitutionnalité des lois ;



- ***Sur la recevabilité :***

4. Considérant que le recours est introduit conformément aux dispositions des articles 74 de la Constitution et 16 de loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel ; qu'il est par conséquent recevable ;

- ***Sur le moyen tiré de la violation de la liberté d'expression :***

5. Considérant que pour faire déclarer inconstitutionnelles les dispositions des articles 33, 39 et 41 de la loi déférée, les requérants soutiennent qu'elles violent les articles 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, l'article 9 de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, les articles 8, 9, 10, 11 et 91 de la Constitution, en ce qu'elles autorisent « *une atteinte aux libertés protégées par ces textes en dehors de l'intervention d'un juge, comme l'exige l'article 91 de la Constitution* » ; qu'ils expliquent qu'en conférant à une autorité administrative le pouvoir de prononcer des sanctions et de prendre des mesures conservatoires « *qui sont en réalité coercitives et liberticides, en dehors de l'intervention d'un juge, les articles 33, 39 et 41 qui, de surcroît, n'ont pas défini les actes pouvant donner lieu à ces sanctions, les laissant à la libre appréciation d'une autorité administrative, portent atteinte à la liberté d'opinion et à celle de la presse* » ;

6. Considérant que les requérants ajoutent que cette atteinte à la liberté d'expression ne permet pas de concilier « *la poursuite constitutionnelle de protection de l'ordre public, avec la nécessité d'assurer l'exercice collectif du droit de communiquer librement, de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer* », d'où une violation du principe de proportionnalité ;

7. Considérant que les articles 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et 8, 9, 10 et 11 de la Constitution consacrent la garantie de la liberté d'expression par la République du Sénégal, dans les conditions prévues par la loi ;

8. Considérant que le Préambule de la Constitution, partie intégrante de la loi fondamentale, contient la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ;

9. Considérant que l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, prévoit que « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* » ; que l'article 10 de la Constitution admet comme seules limites à la liberté d'expression la nécessité de protéger l'honneur, la considération d'autrui ou la sauvegarde de l'ordre public ;

10. Considérant que l'article 33 alinéa 4 de la loi attaquée dispose : « *En cas de récidive et en fonction de la gravité des griefs, le CNRM prononce l'une des sanctions suivantes : (...)*

- *fermeture du journal ou du site d'informations en ligne ;*
- *résiliation de la Convention de l'acteur de la chaîne de valeur de la communication audiovisuelle (...)* »

11. Considérant qu'en prévoyant, pour les cas de récidive, et sans définir les délais de cette récidive, des mesures lourdes privatives de la liberté d'expression telles que la fermeture d'un journal, d'un site d'information ou la résiliation d'une convention, les dispositions des tirets 3 et 4 de l'alinéa 4 de l'article 33 de la loi attaquée ont retenu des sanctions disproportionnées ; qu'elles sont contraires à la Constitution ;

The block contains several handwritten signatures and initials in black ink. From left to right, there is a stylized 'L', a signature that appears to be 'M', a signature that appears to be 'A', the initials 'Ch', and two more signatures that look like 'S' and 'S'.

12. Considérant que l'article 39 de la loi attaquée permet, « *En cas d'exploitation illégale* », aux titulaires de droits d'empêcher, sur décision du CNRM, l'accès à un programme ou de faire procéder à son retrait ; que ce texte prévoit également que « *Le CNRM peut demander à tout exploitant de moteur de recherche, annuaire ou autre service de référencement de faire cesser le référencement des adresses électroniques donnant accès à des services audiovisuels de communication au public en ligne* » ; que ce texte n'est pas contraire à la Constitution ;

13. Considérant que l'article 41 de la loi attaquée prévoit qu'« *En cas de violations graves des lois, règlements, cahiers des charges ou conventions régissant la communication audiovisuelle, constatées lors de la diffusion d'un programme ou dans les parutions, le Président du CNRM, sans préjudice des sanctions ci-dessus et sans prononcer une mise en demeure ou un avertissement, prend l'une des mesures conservatoires suivantes :*

- *l'arrêt immédiat de la diffusion de l'émission ;*
- *l'arrêt immédiat de la distribution du journal ;*
- *l'interdiction de la rediffusion de l'émission ;*
- *la suspension provisoire de l'émission, du journal ou du site d'information en ligne.*

Les mesures conservatoires ci-dessus énumérées sont obligatoirement inscrites à l'ordre du jour de la prochaine session du collège.

Les modalités de mise en œuvre de ces mesures conservatoires sont précisées par le Règlement intérieur » ;

14. Considérant que l'article 8 précité de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, prévoit que « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* » ;

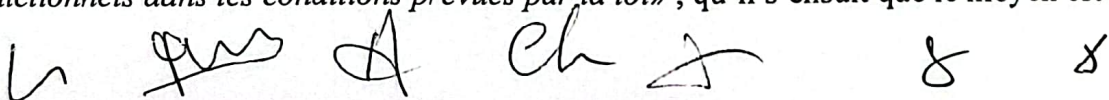
15. Considérant, en conséquence, qu'eu égard au principe de nécessité des sanctions, les groupes de mots « *en cas d'exploitation illégale de contenus audiovisuels* » et « *en cas de violations graves des lois, règlements, cahiers des charges ou conventions régissant la communication audiovisuelle* » doivent être entendus comme se rapportant à la protection de l'honneur, de la considération d'autrui ou à la sauvegarde de l'ordre public ; que sous cette réserve, les dispositions de l'article 41 de la loi attaquée ne sont pas contraires à la Constitution ;

Sur le moyen tiré de la violation des droits de la défense :

16. Considérant que les requérants soutiennent que les articles 33 et 41 de la loi attaquée violent les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 9 de la Constitution qui dispose que « *La défense est un droit absolu dans tous les états et à tous les degrés de la procédure* » ;

17. Considérant, cependant, que l'article 32 de la loi attaquée prévoit que « *Les sanctions sont prononcées, en cas de saisine ou d'auto-saisine du CNRM, dans le respect des droits de la défense, après notification des faits qui ne peuvent remonter à plus de trois (3) mois.*

L'intéressé dispose pour répondre d'un délai maximum de quinze (15) jours après la notification des faits et, en cas d'urgence décidée par le CNRM, de sept (7) jours. Le CNRM dispose d'un délai maximum d'un (1) mois, après la notification des faits, pour rendre une décision motivée et la notifier au mis en cause » ; qu'en outre, l'article 43 alinéa 2 de la loi attaquée accorde à la partie concernée la faculté de faire un recours gracieux devant le CNRM, tandis que l'article 45 de la même loi prévoit que « *Les décisions du CNRM portant sanction peuvent faire l'objet de recours juridictionnels dans les conditions prévues par la loi* » ; qu'il s'ensuit que le moyen est rejeté ;



- Sur la conformité à la Constitution des autres dispositions de la loi attaquée :

18. Considérant, conformément à l'article 17 de la loi n° 2016-23 du 14 juillet 2016 précitée, que si le Conseil constitutionnel relève dans la loi contestée soumise à son examen une violation de la Constitution, qui n'a pas été invoquée, il doit la soulever d'office ;
19. Considérant, comme précédemment rappelé, que l'article 8 précité de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 prévoit que « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* » ; que l'article 10 de la Constitution admet comme seules limites à la liberté d'expression la nécessité de protéger l'honneur, la considération d'autrui ou la sauvegarde de l'ordre public ;
20. Considérant que l'alinéa 2 de l'article 31 de la loi attaquée prévoit que « *le CNRM peut également procéder (...) à la fermeture des locaux en cas de non-respect des dispositions de la présente loi, des cahiers des charges et des conventions* » ;
21. Considérant qu'en prévoyant « *la fermeture des locaux* » comme sanction au non-respect des dispositions de la présente loi, des cahiers des charges et des conventions, l'alinéa 2 de l'article 31 de la loi attaquée a retenu une sanction disproportionnée ; qu'il est, dès lors, contraire à la Constitution ;
22. Considérant que la 2^{ème} phrase de l'alinéa 3 de l'article 31 et l'alinéa 2 de l'article 34 de la loi attaquée prévoient la faculté pour le CNRM de recourir à la force publique pour, respectivement, l'exercice de ses missions et l'exécution de ses décisions ;
23. Considérant qu'en vertu de l'article 91 de la Constitution, « *Le pouvoir judiciaire est gardien des droits et libertés définis par la Constitution et la loi* » ;
24. Considérant que le CNRM ne saurait disposer d'un pouvoir de coercition, susceptible de porter atteinte aux « *droits et libertés définis par la Constitution et la loi* », par l'emploi de la force publique sans mandat délivré par l'autorité judiciaire ; qu'il s'ensuit que sous réserve d'être entendus comme suit : « Les agents du CNRM doivent se munir d'un mandat délivré par l'autorité judiciaire », les dispositions de la 2^{ème} phrase de l'alinéa 3 de l'article 31 et le groupe de mots « *et à la force publique* » contenu à l'alinéa 2 de l'article 34 de la loi attaquée, ne sont pas contraires à la Constitution ;
25. Considérant que l'alinéa premier de l'article 42 donne au CNRM, en cas de manquement incombant au titulaire de licence ou d'autorisation de service de communication, d'ordonner l'insertion, sans frais, dans les programmes et dans le journal ou site d'information en ligne, « *d'un communiqué dont elle fixe les termes et les conditions de diffusion* » ;
26. Considérant qu'eu égard au principe de nécessité des sanctions prévu par l'article 8 précité de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le groupe de mots « *fixe les termes et les conditions de diffusion* » contenu dans l'alinéa premier de l'article 42, sous réserve d'être entendu comme suit : « communiqué dont il (CNRM), fixe les termes et les conditions de diffusion, sans qu'ils puissent porter atteinte à la réputation et aux intérêts matériels et moraux de l'entreprise de presse », n'est pas contraire à la Constitution ;

A series of handwritten signatures and initials in black ink, including a stylized 'u', a signature with a flourish, 'H', 'ch', a signature with a long horizontal stroke, and two small marks resembling '8' and 'x'.

27. Considérant que les dispositions de la loi déclarées contraires à la Constitution sont séparables du reste du texte ;
28. Considérant que le Conseil constitutionnel n'a relevé aucun autre motif d'inconstitutionnalité de la loi attaquée ;

DÉCIDE :

Article premier- Les tirets 3 et 4 de l'alinéa 4 de l'article 33 et l'alinéa 2 de l'article 31 de la loi adoptée sous le n° 07/2026 par l'Assemblée nationale en sa séance du 3 mars 2026, séparables du reste du texte, sont contraires à la Constitution ;

Article 2- Sous les réserves d'interprétation énoncées, respectivement, aux considérants 15, 24 et 26, l'article 41, la 2^{ème} phrase de l'alinéa 3 de l'article 31, le groupe de mots « *et à la force publique* » contenu à l'alinéa 2 de l'article 34 et l'article 42 de la loi adoptée sous le n° 07/2026 par l'Assemblée nationale en sa séance du 3 mars 2026, ne sont pas contraires à la Constitution;

Article 3- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République du Sénégal et partout où besoin sera.

Délibéré par le Conseil constitutionnel en sa séance du 7 avril 2026, où siégeaient Madame Aminata Ly NDIAYE, Vice-président, Président par intérim, Monsieur Youssoupha Diaw MBODJ, Madame Awa DIÈYE, Messieurs Cheikh NDIAYE, Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY et Mouhamadou Bachirou SEYE, membres.

Avec l'assistance de Maître El Hadji Macky BARRO, Chef du greffe.

En foi de quoi, la présente décision est signée par le Vice-président, les autres membres et le Chef du greffe.

Le Vice-Président,
Président par intérim



Aminata LY NDIAYE

Membre



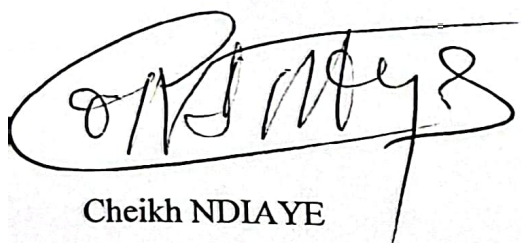
Awa DIEYE

Membre



Youssoupha Diaw MBODJ

Membre



Cheikh NDIAYE

Membre



Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY

Membre



Mouhamadou Bachirou SEYE

Le Chef du greffe



Maître El Hadji Macky BARRO

Pour Expédition Certifiée Conforme
Dakar, Le 27-04-2026
L'ADMINISTRATEUR DU Greffe



Maître
EL Hadji Macky BARRO