



LES RESOLUTIONS PARLEMENTAIRES EN DROIT CONSTITUTIONNEL SENEGALAIS¹

Serigne Moustapha Bassirou NIANG

Docteur en Droit public, Enseignant-Chercheur,

Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal)

Les résolutions parlementaires ont de tout temps nourri des controverses² quant à leur place et leur nature juridique, notamment dans les systèmes constitutionnels marqués par un équilibre précaire des pouvoirs³. Elles ont entretenu, dans l'histoire constitutionnelle, une incertitude existentielle et identitaire au point d'être qualifiées de « légende noire »⁴. Nées de la pratique des interpellations parlementaires⁵, ces résolutions ont longtemps été considérées comme des objets constitutionnels non identifiés⁶, avant d'être progressivement systématisées en tant que catégorie juridique⁷, cela suivant une double approche. Selon une approche formelle, elles sont des délibérations votées par l'une des chambres et non promulguées⁸. Cette approche est complétée par une conception matérielle⁹ qui met l'accent sur leur contenu et leur objet de la résolution parlementaire. C'est en ce sens qu'une résolution parlementaire est définie comme étant « l'acte unilatéral par lequel une Assemblée soit, décide des règles de son fonctionnement interne soit, fait connaître au Gouvernement son sentiment sur une question donnée en lui indiquant une orientation à suivre, en

¹ L'auteur tient à exprimer sa profonde gratitude à Madame Ndeye Fama TOP, Chef de la Division de la Documentation et des archives de l'Assemblée nationale et à M. Abdoulaye NIANG, Assistant parlementaire pour leur contribution remarquable dans la mobilisation de la « documentation grise » utile à la présente étude.

² Cf. J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, Thèse Paris, 1934, pp. 180 et s. ; L. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, éditions Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, tome IV, réédité en 2020, pp. 302 et s. ; S. de CACQUERAY, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, Paris, Economica-PUAM, 2001, p. 66 ; B. BAUFUMÉ, « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *RDP*, 1994, p. 1408 ; F. BOUDET, « La force juridique des résolutions parlementaires », *RDP*, 1959, p. 274.

³ Cf. E. FOKOU, « De l'idéal démocratique de l'équilibre à la réalité politique du déséquilibre des pouvoirs », *Les Annales de droit*, n° 14, 2020, pp. 37-68.

⁴ S. NIQUÈGE, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, n° 84 (4), p. 877.

⁵ D'après Pellegrino ROSSI l'interpellation consiste à « adresser, sur telle ou telle affaire, telle ou telle question aux membres du cabinet, pour les inviter à donner à la chambre les explications qu'ils jugeront convenables » (P. ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, réédité en 2012, p. 149).

⁶ C'est dans ce sens que S. NIQUÈGE les qualifie « d'apatrides constitutionnels ». Voir « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », préc., p. 867.

⁷ *Ibid.* p. 877.

⁸ F. BOUDET, « La force juridique des résolutions parlementaires », préc., p. 274, L. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, préc., p. 302 ; E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, tome I, Paris, éditions Loyisel, 1989, p. 25.

⁹ F. BOUDET, « La force juridique des résolutions parlementaires », préc., p. 275.



l'incitant à agir dans un sens déterminé (...) »¹⁰. Ainsi, les résolutions parlementaires constituent-elles, en principe, des actes sans contenu normatif dont l'objet demeure strictement limité à l'organisation et au fonctionnement interne d'un Parlement ainsi qu'à l'expression d'opinions sur un certain nombre de sujets¹¹.

La double approche formelle et matérielle permet de mettre en exergue trois traits de singularité de la catégorie juridique des résolutions parlementaires. Elles constituent, d'abord, des actes qui relèvent du fonctionnement interne et de la compétence exclusive du Parlement. Elles renvoient, ensuite, à de simples moyens d'expression des Assemblées sur un sujet donné sans aucune prétention normative¹². Comme le fait remarquer François Boudet, « l'utilisation du procédé de la résolution permet en particulier aux Assemblées de manifester leurs intentions, sans attacher à cette manifestation toutes les conséquences que comporterait l'adoption d'une loi »¹³. C'est pourquoi la Cour de Justice de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) considère que la « résolution est un acte juridico-constitutionnel à caractère politique, puisqu'elle représente l'exercice d'une faculté directement conférée par la Constitution qui en définit les conditions et l'objet »¹⁴. Généralement considérées comme étant dépourvues de valeur juridique contraignante, les résolutions parlementaires sont enfin caractérisées par leur injusticiabilité. Hormis le cas expressément prévu du contrôle de constitutionnalité des résolutions portant modification des règlements intérieurs des Assemblées parlementaires¹⁵, celles-ci jouissent en général d'une immunité juridictionnelle qui serait la conséquence de l'affirmation de leur nature a-normative¹⁶.

Cette conception de la résolution parlementaire paraît être partagée par plusieurs États francophones de l'Afrique subsaharienne. Dans plusieurs d'entre eux, en effet, les résolutions servent à donner un avis au Gouvernement ou à adopter de simples mesures d'ordre interne au

¹⁰ B. BAUFUME, « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », préc., p. 1400.

¹¹ S. NIQUÈGE, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », préc., p. 868 ; F. BOUDET, « La force juridique des résolutions parlementaires », préc., p. 275 ; B. BAUFUMÉ, « La réhabilitation des résolutions parlementaires : une nécessité constitutionnelle », préc., p. 140.

¹² Voir à ce propos P. PREUVOT, *Les résolutions parlementaires, instrument de la fonction tribunitienne du Parlement français*, thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2023, p. 8.

¹³ F. BOUDET, « La force juridique des résolutions parlementaires », préc., p. 271.

¹⁴ CJ-CEADEAO, 26 septembre 2019, Salifo Sawadogo c/ Burkina Faso, <https://africanlii.org/fr/akn/aa-au/judgment/ecowascj/2019/26/eng@2019-09-26> (consulté le 24 juin 2025)

¹⁵ Voir à ce propos : D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone », *RFDC*, 2019/1, n°117, pp. 119-143 ; S. de CAQUERAY, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, PUAM Economica, 2001, p. 324.

¹⁶ F. BOUDET, « La force juridique des résolutions parlementaires », préc., p. 279.



Parlement¹⁷. À titre d'exemple, au Bénin, au Burkina Faso et au Togo, les dispositions des Règlements intérieurs des Assemblées nationales précisent dans une formulation identique que « (...) les propositions de résolution ne sont recevables que si elles formulent des mesures et décisions d'ordre intérieur qui, ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée nationale, relèvent de sa compétence exclusive »¹⁸. Ainsi définies, les résolutions parlementaires constituent dans ces États une catégorie juridique relativement homogène au regard aussi bien de leur objet que de leur nature juridique. Nonobstant, cette convergence textuelle ne saurait masquer des divergences jurisprudentielles profondes aussi bien dans la détermination de la portée des résolutions parlementaires que de leur régime de contrôle. La jurisprudence constitutionnelle du Bénin, particulièrement développée, soumet les résolutions et décisions internes de l'Assemblée à un contrôle étendu, incluant la protection des droits de l'opposition¹⁹. À l'inverse, au Burkina Faso, au Niger et au Togo, les résolutions demeurent largement immunisées de tout contrôle, hormis celles portant Règlements intérieurs des Assemblées parlementaires²⁰.

Le cas du Sénégal suscite à cet égard un certain intérêt, en ce sens que les résolutions parlementaires continuent d'y entretenir une certaine incertitude quant à leur nature, leur objet et leur régime contentieux. Malgré leur importance dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale, elles font rarement l'objet d'une attention particulière en droit sénégalais. Ni la Constitution, ni la jurisprudence constitutionnelle, encore moins le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, ne proposent de critères clairs pour leur identification et leur catégorisation. Cela a encouragé le développement d'une pratique parlementaire tendant à étendre le champ des résolutions à des domaines variés sans en assurer la cohérence structurelle. Leur conceptualisation en droit constitutionnel sénégalais soulève ainsi plusieurs enjeux juridiques qui justifient qu'une étude leur soit consacrée. Ces enjeux sont relatifs au fonctionnement démocratique de l'Assemblée nationale et au respect de certaines exigences constitutionnelles liées à l'activité parlementaire. En effet, les résolutions ont souvent été une source de tensions entre majorité et opposition parlementaires sur

¹⁷ Voir à ce propos l'article 71 alinéa 3 de la Constitution Béninoise du 11 décembre 1990 révisée ; l'article 82 alinéa 3 de la Constitution ivoirienne du 1^{er} août 2000.

¹⁸ On retrouve, en effet, cette même formulation à l'article 74.3 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Bénin, 86.4 de celui de l'Assemblée nationale du Togo et 102.1 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

¹⁹ Voir à ce propos : Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 09-016 du 19 février 2009 ; DCC 01-012 du 22 janvier 2001 ; DCC 03-17 du 10 juillet 2003 ; DCC 03-168 du 26 novembre 2003 ; DCC 08-065 du 26 mai 2008 ; DCC11-047 du 21 juillet 2011.

²⁰ Cf. Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n°2015-33/CC et n°2015-34/CC du 07 août 2015 et Décision n°2022-020/CC du 25 août 2022 ; Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°06/08/CC/MC du 14 Août 2008 ; Cour constitutionnel du Togo, Décision n° C-001/19 du 17 janvier 2019, Décision n° C-002/19 du 22 janvier 2019, Décision n°001/25 du 25 octobre 2025.



des questions de respect des règles de procédure et des droits des députés au point de menacer la stabilité de l'Assemblée nationale sénégalaise²¹. Bien qu'elles soient généralement considérées par la doctrine comme un important outil de l'activité du Parlement²², certains auteurs y voient plutôt des « dérives parlementaires »²³.

Il n'en demeure pas moins que la jurisprudence du Conseil constitutionnel sénégalais a tenté de jeter les bases de leur encadrement. Cet encadrement n'est pas pour autant constant, le Conseil oscillant, en la matière, entre reconnaissance et refus du contrôle de constitutionnalité. Pour preuve, le juge constitutionnel sénégalais a admis sa compétence pour contrôler la constitutionnalité de résolutions dont l'objet est d'adopter ou de modifier le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale²⁴. En dehors de ce cas, le Conseil semble retenir le principe de leur injusticiabilité au motif de tels actes, « dépourvu[s] de tout caractère normatif, n'entre[nt] pas dans les prévisions des articles de la Constitution et de la loi organique »²⁵ qui déterminent sa compétence. Cette position ambivalente suscite quelques interrogations quant à la nature juridique des résolutions parlementaires. Si dans certains États les résolutions parlementaires sont considérées comme des actes a-normatifs et injusticiables, il reste qu'au Sénégal la diversité et l'élasticité de leurs domaines d'intervention conduisent à s'interroger sur leur normativité et leur justiciabilité.

Les différentes délibérations de l'Assemblée nationale sénégalaise, en dehors de la procédure strictement législative, montrent une assez grande diversité des résolutions parlementaires. D'abord, en vertu des alinéas 2 et 3 de l'article 65 de la Constitution, l'Assemblée nationale peut adopter des résolutions pour confier à sa Commission des délégations le pouvoir de prendre des décisions qui sont du domaine de la loi. Ces dispositions qui servent de fondement constitutionnel à la pratique parlementaire des résolutions, sont complétées par celles de l'article 91 de la loi

²¹ Ch. B. DIEYE, *Le parlement sénégalais : entre régression et devoir de mutation*, Paris, l'Harmattan, 2022, 112 p.

²² Voir à ce propos M. DIAKHATE, « La réalité des fonctions parlementaires dans les systèmes constitutionnels africains », in *Théorie et contentieux constitutionnels en Afrique. Mélanges en l'honneur du Professeur El hadj Mbodj*, volume 1, p. 142.

²³ Ch. B. DIEYE, *Le parlement sénégalais : entre régression et devoir de mutation*, op. cit., pp. 53-55.

²⁴ Cf. Décision n° 5-C-99 du 25 février 1999 affaire n° 5-C-99, ; décision n° 1/C/2008 du 30 octobre 2008 ; Décision n° 1/C/2009 du 24 mars 2009, <http://www.conseilconstitutionnel.sn> (consultées le 15 octobre 2024). Ce contrôle des résolutions portant Règlement intérieur des Assemblées parlementaires est en effet admis par la plupart des juges constitutionnel africains. Voir à ce propos D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone », préc., pp. 119-143.

²⁵ Cf. Décision n° 1-C-2021, Aff. n° 1-C-21 du 17 mars 2021 relative au contrôle de constitutionnalité de la Résolution portant la levée de l'immunité parlementaire du député Ousmane Sonko, <http://www.conseilconstitutionnel.sn> (consultée le 15 octobre 2024).



organique portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale²⁶ qui précisent que celle-ci « peut inscrire à son ordre du jour la discussion de résolutions présentées par l'une de ses commissions »²⁷. Ensuite, lit-on dans l'article 15 de ce Règlement intérieur, que « l'Assemblée nationale peut mettre fin aux fonctions du Président ou d'un membre du bureau par l'adoption d'une résolution à la majorité absolue ». De même, l'Assemblée nationale a su étendre la pratique des résolutions à la grande majorité des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence strictement législative. Il en est ainsi des résolutions adoptées pour lever l'immunité d'un député de même que celles votées pour exprimer le point de vue des parlementaires sur des questions relevant des relations internationales de l'État²⁸. Aussi, l'article 17 de la loi organique relative à la Haute Cour de Justice habilite l'Assemblée nationale à adopter une résolution pour la mise en accusation d'un membre du Gouvernement ou du chef de l'État²⁹. Enfin, pendant la période du bicaméralisme, le Sénat utilisait la procédure des résolutions pour modifier son Règlement intérieur³⁰.

La lecture de ces dispositions montre une certaine particularité du droit sénégalais aussi bien dans la détermination de l'objet que du contenu des résolutions parlementaires. Celles-ci pourraient, dans bien des cas, avoir un contenu normateur ; ce qui pose la question de leur justiciabilité. Partant de l'idée qu'à chaque catégorie juridique correspond un régime juridique³¹, il conviendra de vérifier la concordance entre la nature et le régime juridique des résolutions parlementaires en droit constitutionnel sénégalais. Ainsi, les résolutions parlementaires constituent-elles une catégorie suffisamment homogène au Sénégal pour être soumises à un régime juridique ?

La recherche de la nature juridique des résolutions parlementaires est essentielle puisqu'elle conditionne leur sort contentieux. L'intégration de cette catégorie d'actes dans le dispositif juridique de l'action parlementaire s'est faite par réformes successives, conduisant à diversifier aussi bien son objet que sa nature juridique. Si à l'origine, les résolutions parlementaires étaient

²⁶ Cf. Loi organique n° 2002-20 du 15 mai 2002 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, modifiée, <https://ceracle.com/wp-content/uploads/2020/08/R%C3%A8glement-interieur-de-lAssembl%C3%A9e-nationale-du-S%C3%A9n%C3%A9gal-texte-consolid%C3%A9.pdf> (consulté le 07 novembre 2023).

²⁷ Précisons qu'aux termes du même article 91 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, « cette discussion se déroule selon la procédure prévue pour la discussion en séance plénière des projets et propositions de loi ».

²⁸ Résolution n° 01/2002 sur la situation au Moyen-Orient, disponible sur <https://www.dri.gouv.sn/r%C3%A9solution-n%20012002-sur-la-situation-au-moyen-orient> (consulté le 20 janvier 2025).

²⁹ Loi n° 2002-10 du 22 février 2002 portant loi organique relative à la Haute Cour de Justice, modifiée, <https://ceracle.com/wp-content/uploads/2023/01/Loi-organique-relative-a-la-Haute-Cour-de-Justice-1.pdf> (consulté le 22 décembre 2024).

³⁰ Voir à ce propos : Résolution n° 01/1999 du 22 février 1999 portant Règlement intérieur du Sénat ; Résolution n° 02/2008 du 12 octobre 2008 portant modification des articles 7 et 14 du Règlement intérieur du Sénat, inédites.

³¹ Cf. J.-L. BERGEL, « Différence de nature (égal) différence de régime », *RTD civ.* 1984, pp. 255-272 ; Ch. EISENMANN, « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », *Archives de philosophie du droit*, 1966, n° 11, pp. 25-43.



censées constituer une catégorie a-normative d'actes, les différentes utilisations qui en sont faites en droit sénégalais conduisent à relativiser l'idée qu'elles seraient dépourvues de normativité. Eu égard aux domaines dans lesquels elles sont adoptées, certaines résolutions parlementaires pourraient constituer, parallèlement aux lois, un véritable pouvoir normatif reconnu au Parlement³². C'est dire que la résolution parlementaire n'est pas une catégorie homogène en droit sénégalais. L'usage qui en est fait révèle l'existence d'une catégorie juridique à la lisière du normatif et de l'a-normatif, à tel point que le régime immunitaire qui lui est traditionnellement appliqué n'est plus en phase avec l'évolution du droit et de la pratique parlementaire. La mise en exergue de cette dualité identitaire permettra de démontrer en quoi, au plan contentieux, le régime juridique de la résolution parlementaire devrait être reconstruit dans le sens d'un meilleur encadrement. Il conviendra ainsi de montrer que la résolution parlementaire constitue, en droit sénégalais, une catégorie juridique contrastée (I) avec, par conséquent, un régime contentieux déphasé (II).

I- UNE CATÉGORIE JURIDIQUE CONTRASTÉE

Il est admis en doctrine qu'un ensemble d'actes forment une catégorie juridique lorsqu'ils présentent des caractéristiques communes susceptibles de fonder leur cohérence structurelle et leur unité conceptuelle³³. Identifier une catégorie juridique consiste donc à démontrer l'unité et l'originalité de ses éléments constitutifs³⁴. Ces précisions permettent d'entrevoir la difficulté à appréhender les résolutions parlementaires comme une catégorie homogène en droit positif sénégalais. Leur existence tient davantage à leur usage pratique qu'à une véritable construction juridique. Leur identité est à la fois incertaine et mouvante à force d'être apprivoisée par de multiples actes différents aussi bien du point de vue de l'objet que des effets. Cette hétérogénéité n'est pas dépourvue de lien avec la méthode par laquelle la notion a été intégrée dans le droit positif sénégalais. La réglementation des résolutions parlementaires repose, en effet, sur un cadre conceptuel très malléable (A) qui ménage l'aléa et favorise l'opacité de leur qualification jurisprudentielle (B).

³² P. MAMBO, « Brèves réflexions sur l'autonomie institutionnelle du Parlement en Afrique », in *Le Parlement en Afrique*, Paris, l'Harmattan, 2021, pp. 271-288 ; D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone », article préc., p. 121.

³³ Pour une synthèse de ces conceptions doctrinales, voir M. GKEGKA, « Repenser les catégories juridiques face à la complexité. Éléments pour une approche analytique », *R.I.E.J.*, 2025.94, pp. 13-14.

³⁴ C'est dans ce sens que Jean-Louis BERGEL appréhende les catégories comme des « ensembles de droits, de choses, de personnes, de faits ou d'actes ayant entre eux des traits communs caractéristiques » (J.-L. BERGEL, « Différence de nature (égale) différence de régime », *RTD civ.*, 1984, p. 258).



A- La malléabilité du cadre conceptuel

La notion de résolution parlementaire est considérée comme éclectique parce qu'en droit sénégalais elle se situe à la croisée de plusieurs logiques juridiques et politiques qui relativisent son unité conceptuelle. Les textes constitutionnels et organiques adoptés depuis l'accession du pays à l'indépendance n'ont jamais livré une définition générale de la résolution parlementaire. Son statut n'est pas fixé par un cadre juridique rigide, ce qui autorise des interprétations variables. Il en résulte qu'en droit sénégalais, la résolution parlementaire est une notion fonctionnelle, susceptible de plusieurs significations en fonction de son objet et du contexte de son utilisation. Le pluralisme qui caractérise cette notion est le résultat combiné du laconisme de la réglementation (1) et de la diversité de son usage par l'institution parlementaire (2).

1- *Le laconisme de la réglementation*

Les définitions juridiques ont pour principal objet « de formuler explicitement les éléments et la structure d'une catégorie juridique »³⁵ afin de contribuer efficacement à la clarté et à l'intelligibilité de cette dernière. Une telle utilité a été mise en évidence par Didier Truchet concernant les définitions législatives³⁶. Il considère que la principale fonction de telles définitions « est d'assurer une qualification juridique aisée de ce qui doit être qualifié »³⁷. L'enjeu d'une définition juridique est donc d'identifier les critères de rattachement des divers objets juridiques à une catégorie à laquelle s'applique un régime juridique spécifique. La consécration du concept de résolution parlementaire comme une catégorie du droit positif sénégalais ne s'est pourtant pas accompagnée d'une définition générale et précise, de sorte à garantir l'intelligibilité de son usage. La réglementation applicable se caractérise, en effet, par une certaine « discrétion conceptuelle ». Elle contient très peu de dispositions qui déterminent la nature et la portée des résolutions parlementaires. Le flou relatif qui entoure cette notion est principalement dû au laconisme des textes qui procèdent à des définitions énumératives plutôt qu'à ce que certains auteurs qualifient de « définitions en compréhension »³⁸.

³⁵ Ch. VAUTROT-SCHWARTZ, *La qualification juridique en droit administratif*, Paris, LGDJ, 2009, p. 69.

³⁶ D. TRUCHET, « Les définitions législatives », in R. DRAGO (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, coll. « Cahier des sciences morales et politiques », 2003, p.198.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Cf. S. BELIAN, *Essai sur la définition dans la loi*, Thèse doctorat, Université Paris II, 1986, p. 13 ; G. CORNU, « Les définitions dans la loi », Etude parue dans les *Mélanges* dédiés au doyen Jean Vincent, Paris, Dalloz, 1981, pp. 77-81.



La Constitution elle-même est restée relativement silencieuse sur la question des résolutions parlementaires. Le mot n'y apparaît qu'une seule fois dans l'article 65 aux termes duquel « L'Assemblée nationale peut déléguer à sa Commission des délégations le pouvoir de prendre des mesures qui sont du domaine de la loi. Cette délégation s'effectue par une résolution de l'Assemblée nationale dont le Président de la République est immédiatement informé ». Sur ce point, le droit constitutionnel sénégalais fait, sans doute, figure d'exception depuis la loi constitutionnelle du 26 août 1960 qui prévoyait en son article 43 la possibilité pour l'Assemblée nationale d'adopter des résolutions pour déléguer à sa Commission des délégations le pouvoir de prendre des délibérations qui relèvent du domaine de la loi³⁹. Cette catégorie de résolution peut bien être perçue comme une expression subalterne du pouvoir d'initiative législative des parlementaires. Elle contribue à élargir le droit d'initiative parlementaire au-delà du cadre strict et contraignant de la procédure législative, puisqu'une telle résolution permet à la Commission des délégations de voter des délibérations qui sont promulguées comme des lois⁴⁰. Il n'empêche que cette disposition pose plus de difficultés d'identification de la résolution parlementaire qu'elle n'en résout. Elle soulève une sérieuse interrogation quant à la nature et la valeur hiérarchique d'une telle résolution dans l'ordre juridique sénégalais. Comment concevoir que la Commission des délégations puisse adopter des délibérations auxquelles l'article 65 de la Constitution donne une valeur législative et qu'en même temps, la résolution qui sert de base légale à de tels actes ait une valeur juridique inférieure ? Cette question met en exergue la difficulté que pose la Constitution sénégalaise quant à la qualification qu'il convient de donner à la résolution parlementaire. Considérée dans ses aspects formels, la résolution portant habilitation de la Commission des délégations, adoptée en dehors de la procédure législative, aurait formellement une valeur *infra* législative. Mais, du point de vue de son objet, cette résolution intervient dans l'exercice de la compétence législative de l'Assemblée nationale. De même, elle procède du même type de pouvoir que celui mis en œuvre par le Parlement dans le cadre de la loi d'habilitation prévue par l'article 77 de la Constitution⁴¹, à savoir autoriser un organe à prendre des décisions dans le domaine de la

³⁹ Loi n° 60-045 A.N. du 26 août 1960 portant révision de la Constitution de la République du Sénégal, article 43 : « L'Assemblée nationale peut déléguer au Gouvernement ou à sa commission des délégations le pouvoir de prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, à l'exclusion de celles qui pourraient conduire à la révision de la Constitution ou à la dissolution de l'Assemblée. La délégation au Gouvernement s'effectue par une loi d'habilitation. La délégation à la commission des délégations s'effectue par une résolution de l'Assemblée nationale, dont le Gouvernement est immédiatement informé ».

⁴⁰ C'est ce qui ressort de l'alinéa 2 de l'article 65 de la Constitution du 22 janvier 2001 révisée qui précise que « Dans les limites de temps et de compétence fixées par la résolution prévue ci-dessus, la commission des délégations prend des délibérations qui sont promulguées comme des lois ».

⁴¹ Article 77 de la Constitution du 22 janvier 2001 modifiée par la loi constitutionnelle n° 2012-16 du 28 septembre 2012 portant révision de la Constitution (JORS, numéro spécial 6688 du 28 septembre 2012, p.1187) : «L'Assemblée



loi. Or, qu'il s'exprime par le biais d'une loi quand il bénéficie au Chef de l'État⁴² ou d'une résolution lorsqu'il profite à la Commission des délégations⁴³, ce pouvoir d'habilitation demeure intrinsèquement le même. Du reste, la Constitution ne s'oppose pas formellement à l'idée que les résolutions qui relèvent du pouvoir d'habilitation du Parlement soient considérées comme matériellement législatives. À défaut de considérer qu'en cette matière « la forme tient le fond en l'état », la question de savoir si de telles résolutions parlementaires peuvent être qualifiées d'actes matériellement législatifs ne paraît pas, en conséquence, clairement tranchée par la Constitution sénégalaise.

La loi organique portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale est aussi d'un apport limité dans la détermination des contours de la notion de résolution parlementaire. Ce texte ne contient que trois dispositions relatives aux résolutions parlementaires dont les articles 32 et 48 qui prévoient la possibilité pour l'Assemblée nationale de créer des commissions spéciales temporaires ou des commissions d'enquête par voie de résolution. Il s'y ajoute que l'article 91 de ce Règlement autorise l'Assemblée nationale « à inscrire à son ordre du jour la discussion de résolutions présentées par l'une de ses commissions ». La formulation de cette disposition traduit une plasticité volontaire de la législation sénégalaise dans la détermination de l'objet de la résolution parlementaire. Bien que sa formulation soit relativement succincte, cette disposition a des conséquences importantes sur la pratique de la résolution parlementaire. En restant silencieux sur la nature et l'objet des résolutions que les commissions parlementaires peuvent présenter à l'Assemblée nationale, l'article 91 du Règlement intérieur permet une grande souplesse d'utilisation de cette catégorie d'acte.

En tout état de cause, la consécration textuelle des résolutions parlementaires ne repose pas sur une volonté clairement affichée par le Constituant et le législateur organique d'en assurer une conception unitaire et cohérente. Cette situation n'est pas fortuite, elle résulte d'un ensemble de facteurs historiques, politiques et juridiques qui traduisent la place résiduelle⁴⁴ accordée aux résolutions parlementaires dans l'ordre constitutionnel sénégalais. Elles ont été considérées, dans les premières années qui suivirent l'indépendance, comme de simples moyens d'expression du

nationale peut habiliter par une loi le Président de la République à prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ».

⁴² Article 77 de la Constitution.

⁴³ Article 65 de la Constitution.

⁴⁴ Excepté, bien évidemment, la résolution de l'article 65 de la Constitution dont il ne faut pas négliger la portée juridique, même si elle n'a pas utilisé, à ce jour, par l'Assemblée nationale.



Parlement, à tel point que leur règlementation n'avait pas été jugée prioritaire⁴⁵. La préférence pour une règlementation restreinte s'explique par la volonté de garantir une grande flexibilité au Parlement dans l'utilisation de cet instrument juridique. Il s'agit d'une option constitutionnelle et législative délibérée d'assurer la malléabilité de la notion de résolution parlementaire en favorisant une conception qui autorise la diversité de son usage par l'institution parlementaire.

2- *La diversité des usages parlementaires*

Ce qui caractérise la résolution parlementaire dans le droit positif sénégalais, c'est l'extrême souplesse de la catégorie qu'elle constitue. Son contenu, variable et sujet à de constantes adaptations, est le plus souvent déterminé au gré des évolutions de la pratique parlementaire. L'agilité du cadre légal laisse place à une pratique parlementaire particulièrement ambivalente. Se saisissant des marges de manœuvre que les textes lui accordent, le Parlement sénégalais a effectivement développé un usage variable de la résolution. Il a su, en dehors du cas expressément prévu par l'article 65 de la Constitution, inscrire les résolutions dans l'exercice de diverses fonctions parlementaires.

D'abord, les résolutions constituent principalement un moyen « de permettre au Parlement d'exercer la fonction “tribunicienne” utile au fonctionnement de toute démocratie »⁴⁶. Cette fonction offre au Parlement l'opportunité d'exprimer sa position sur un certain nombre de sujets qui relèvent du fonctionnement démocratique de l'État ou de ses relations internationales⁴⁷. Malgré le fait qu'elles ne soient pas prévues par la Constitution, ces résolutions purement expressives ont parfois été adoptées par l'Assemblée nationale pour exprimer son adhésion aux actions de l'Exécutif ou renouveler sa confiance au Président de la République⁴⁸. De même, dans un contexte

⁴⁵ Ainsi, l'article 80 de la loi n° 1961/62 du 28 septembre 1961 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale disposait : « Sur l'initiative de l'une de ses commissions, l'Assemblée peut inscrire à son ordre du jour la discussion de résolutions adressées au Gouvernement », https://www.dri.gouv.sn/sites/default/files/LOI/1961/SENEGALAISE/61_62.pdf (consulté le 22 juillet 2025). Cette disposition a curieusement disparu avec l'adoption d'un nouveau règlement intérieur en 2002 qui introduit une nouvelle disposition à l'article 91 selon laquelle « l'Assemblée nationale peut inscrire à son ordre du jour la discussion de résolutions présentées par l'une de ses commissions ».

⁴⁶ Cf. É. BALLADUR, *Une Ve République plus démocratique. Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, disponible sur www.comite-constitutionnel.fr, p. 57 (consulté le 20 mars 2024).

⁴⁷ Cf. P. PREUVOT, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution : quel bilan dix ans après leur réintroduction ? », préc., p. 883.

⁴⁸ Tel fut le cas de la résolution adoptée le 25 septembre 1990 pour soutenir les initiatives du Président de la République en matière de renforcement de la démocratie par la décentralisation (Résolution n° 01/1990 le 25 septembre 1990, https://www.dri.gouv.sn/les-debats-et-resolutions-parlementaires?title=&field_1_gistature_value=All&field_ann_e_value=All&page=3, consulté le 23 novembre 2024). Il en est également ainsi de la résolution adoptée le 22 août 2002 à travers laquelle l'Assemblée nationale a



où les relations diplomatiques demeurent l'exclusivité de l'Exécutif, le recours aux résolutions a permis à l'Assemblée nationale d'intervenir dans la politique étrangère de l'État par la formulation de recommandations à l'attention du Gouvernement sur un certain nombre de questions internationales particulièrement préoccupantes pour le peuple sénégalais. L'Assemblée nationale a effectivement mis en œuvre le mécanisme de la résolution pour jouer un rôle non négligeable dans les relations diplomatiques de l'État, à l'exemple de celle exprimant la position des parlementaires sur le conflit sénégalo-mauritanien des années 1980⁴⁹, celle adoptée en 2002 relative à la situation de conflit au Moyen Orient⁵⁰ ou encore celle par laquelle le Parlement invitait les Chefs d'États africains à adopter une position commune sur des Accords de Partenariat pour le Développement (A.P.D.)⁵¹. De telles résolutions se sont constituées, au fil des années, en véritables instruments de diplomatie parlementaire permettant à l'Assemblée nationale d'influencer par ses opinions les positions de l'État dans les relations internationales.

Outre cette fonction purement expressive, les résolutions parlementaires ont ensuite été utilisées par l'Assemblée nationale en vue de se doter d'un instrument plus souple que la loi pour exercer ses prérogatives constitutionnelles de contrôle de l'Exécutif et d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit des résolutions dont l'objet est de créer des commissions d'enquête en vue de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés⁵². Le contrôle-évaluation réalisé à travers ces résolutions est une exigence démocratique qui s'inscrit dans la dynamique de restauration du pouvoir tribunitien du Parlement auquel le Constituant attache un intérêt particulier depuis l'adoption du nouvel article 59 de la Constitution⁵³.

exprimé sa préoccupation envers le monde rural et encouragé les initiatives prises par le Gouvernement pour sortir les populations rurales des difficultés auxquelles elles sont confrontées (Résolution n° 01/1989 du 9 mai 1989, <https://www.dri.gouv.sn/sites/default/files/DPARLEMENTAIRE/ANNEE%201989/EXAMEN%20DE%20LA%20DECLARATION%20DE%20L%20ASSEMBLEE%20NATIONALE%20A%20%20L%20OCCASION%20DES%20TRAGIQUES%20EVENEMENTS%20SENEGALO%20MAURITANIENS.pdf>, consulté le 18 janvier 2025). Voir dans le même sens la Résolution n° 04/2006 du 11 décembre 2006 portant félicitations à l'endroit du ministère de l'économie et des finances pour les bons résultats enregistrés dans l'économie et l'évolution exceptionnelle des finances publiques sénégalaises. Inédite.

⁴⁹ Résolution n° 01/1989 du 9 mai 1989, disponible sur <https://www.dri.gouv.sn/sites/default/files/DPARLEMENTAIRE/ANNEE%201989/EXAMEN%20DE%20LA%20DECLARATION%20DE%20L%20ASSEMBLEE%20NATIONALE%20A%20%20L%20OCCASION%20DES%20TRAGIQUES%20EVENEMENTS%20SENEGALO%20MAURITANIENS.pdf> (consulté le 18 janvier 2025).

⁵⁰ Résolution n° 01/2002 sur la situation au Moyen-Orient, disponible sur <https://www.dri.gouv.sn/résolution-n°012002-sur-la-situation-au-moyen-orient> (consulté le 20 janvier 2025).

⁵¹ Résolution n° 03/2007 du 30 décembre 2007 sur les Accords de Partenariat économique (AP.E). Inédite.

⁵² La résolution votée le 27 août 1998 visait ainsi la création d'une commission d'enquête parlementaire sur la gouvernance et la gestion des biens et deniers publics (Résolution n° 01/1998 du 27 août 1998 portant création d'une commission d'enquête parlementaire sur la gouvernance et la gestion des biens et deniers publics, disponible sur https://www.dri.gouv.sn/sites/default/files/an-documents/RESOLUTION_PORTANT.pdf consultée le 16 janvier 2025).

⁵³ Article 59 de la Constitution du 22 janvier 2001 modifiée par loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution : « *L'Assemblée représentative de la République du Sénégal porte le nom*



L’inscription des résolutions dans ces fonctions de contrôle et d’évaluation permet de les recentrer dans leur finalité initiale qui est de permettre aux députés de s’exprimer et, au besoin, d’adresser à l’Exécutif leurs orientations quant aux mesures à prendre pour s’assurer que l’exécution des politiques publiques puisse répondre efficacement aux préoccupations des populations⁵⁴. L’Assemblée nationale peut ainsi tirer toutes les conséquences des éventuels écarts que les commissions d’enquête relèveraient dans la gestion des deniers publics ou dans l’exécution des lois et politiques publiques, notamment en adoptant des résolutions portant accusation de membres du Gouvernement devant la Haute Cour de Justice ou exigeant de l’Exécutif l’ouverture de procédures judiciaires sur des faits documentés dans les rapports d’enquête produits à cet effet⁵⁵.

L’Assemblée nationale a aussi mis en œuvre le procédé de la résolution pour sanctionner le non-respect de la discipline que le Règlement intérieur requiert de ses membres. Cette fonction disciplinaire fait référence aux multiples résolutions qui ont été adoptées ces vingt dernières années pour lever l’immunité parlementaire de députés⁵⁶. Elle concerne également toutes les résolutions qui ont été adoptées pour prononcer la destitution de membres du bureau de l’Assemblée nationale à l’exemple de celle adoptée en novembre 2008 contre Macky Sall pour mettre fin à ses fonctions de Président de l’Assemblée nationale⁵⁷. En s’inscrivant principalement dans ce triple usage tribunitien, les résolutions parlementaires ont contribué, au fil des années, à faire de l’Assemblée nationale du Sénégal une institution déterminante dans la construction d’un ordre démocratique⁵⁸.

Du reste, la résolution a pu être utilisée comme un outil de dialogue et de débat préalable sur des sujets d’intérêt général en vue de préparer des propositions de textes de loi. Cette fonction

d’Assemblée nationale. Elle exerce le pouvoir législatif. Elle vote, seule, la loi, contrôle l’action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. » (JORS, numéro spécial 6926 du 07 avril 2016, p. 505). Voir à ce propos, I. M. FALL, « La réforme constitutionnelle de mars 2016 au Sénégal un hommage à l’œuvre du Professeur KANTÉ », in *Actualités du Droit public et de la Science politique en Afrique, Mélanges en l’honneur Babacar Kanté*, éditions l’Harmattan Sénégal, 2017, p. 150.

⁵⁴ C. NANAKO, « La fonction parlementaire d’évaluation à la lumière de l’expérience française », in *Le parlement en Afrique. Acte du colloque international organisé au Bénin du 23 au 26 septembre 2019*, Paris, l’Harmattan, 2021, pp. 68-74 ; voir dans le même ouvrage R. MBALLA OWONA, « Les commissions parlementaires dans les assemblées des États d’Afrique subsaharienne francophone », pp. 256-262. Voir aussi V. E. SOMA-KABORE, « La perfectibilité du contrôle parlementaire du pouvoir exécutif en Afrique francophone », *Revue burkinabé de Droit (RBD)*, n° 53-2e semestre, 2017, p. 231.

⁵⁵ Cf. Articles 48 et 49 du Règlement intérieur de l’Assemblée nationale.

⁵⁶ Voir à titre d’exemples : Résolution n° 01/2012 du 10 janvier 2012 portant levée de l’immunité parlementaire des députés Oumar Sarr n° 1, Abdoulaye Balde et El hadj Ousmane Alioune Ngom ; Résolution n° 02/2021 26 février 2021 portant la levée de l’immunité parlementaire du député Ousmane Sonko ; Résolution n° 01/2025 du 17 janvier 2025 portant levée de l’immunité parlementaire du Député Mouhamadou Ngom. Inédites.

⁵⁷ Résolution n° 02/2008 du 9 novembre 2008 mettant fin aux fonctions de Monsieur Macky Sall en sa qualité de Président de l’Assemblée nationale, inédite.

⁵⁸ E. SOHOUENOU, H. F. KAKAÏ et M. OLLIVIER, « Introduction générale », in *Le parlement en Afrique. Actes du colloque international organisé au Bénin du 23 au 26 septembre 2019*, Paris, l’Harmattan, 2021, p. 22.



programmatique rend compte d'une pratique parlementaire suivant laquelle l'Assemblée nationale « par une résolution prise isolément, peut inviter le Gouvernement à présenter un projet de loi »⁵⁹ ou susciter chez les parlementaires l'initiative d'une proposition de loi. C'est le cas de la résolution portant création d'une commission d'enquête sur la gouvernance et la gestion des biens et deniers publics, adoptée le 27 août 1998⁶⁰. Lors de son adoption, l'institution parlementaire avait précisé que les conclusions du rapport de la commission d'enquête pourraient servir de base à l'initiative d'une proposition de loi tendant à renforcer la bonne gouvernance et la transparence des actes de gestion publique⁶¹. De telles résolutions permettent aux parlementaires de déterminer certaines orientations normatives afin de dégager un consensus politique susceptible d'aboutir à une proposition de loi⁶². Ces résolutions sont d'une utilité essentiellement pratique, puisque celles-ci participent au renforcement de la qualité de la loi en permettant aux parlementaires de disposer de suffisamment d'informations préalablement à l'initiative législative.

En définitive, il apparaît qu'une approche fonctionnelle permet de faire ressortir la diversité des résolutions parlementaires sénégalaises dont l'usage s'étend au-delà de la simple fonction tribunitienne du Parlement à laquelle elles sont principalement destinées. La pratique parlementaire a contribué à leur reconnaître de manière incidente une fonction essentielle dans l'exercice du droit d'initiative législative des parlementaires. Cet usage variable transforme la résolution parlementaire en une catégorie juridique hétéroclite dans la mesure où elle est constituée d'actes qui peuvent avoir un contenu, une fonction et des effets différents. Un tel usage révèle qu'en droit sénégalais, la résolution parlementaire n'est pas qu'un simple acte d'organisation interne du Parlement. Elle constitue également un instrument de dialogue entre l'Exécutif et le Parlement dans la détermination des règles utiles au fonctionnement démocratique de l'Etat et à la conduite de ses relations internationales. Cette plasticité conceptuelle rend particulièrement complexe l'opération de qualification juridique des résolutions parlementaires par le juge constitutionnel sénégalais. Le vide entretenu par les textes et la diversité de son usage par le Parlement sénégalais laissent libre cours à l'impressionnisme du juge.

B- L'opacité de la qualification jurisprudentielle

⁵⁹ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, tome I, édition Loysel, Paris, 1989, p. 74.

⁶⁰ Résolution n° 1 du 27 août 1998 portant création d'une commission d'enquête parlementaire sur la gouvernance et la gestion des biens et deniers publics, déjà citée.

⁶¹ *Ibid.*, p. 2.

⁶² P. PREUVOT, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution : quel bilan dix ans après leur réintroduction ? », préc., p. 879.



L'impressionnisme⁶³ est la principale caractéristique de la démarche du juge constitutionnel sénégalais dans l'opération de qualification des résolutions parlementaires. L'expression s'entend ici de l'attitude intellectuelle et méthodologique qui privilégie l'intuition, les impressions générales et les appréciations souples, plutôt qu'une analyse systématique et rigoureuse des phénomènes juridiques. Cette attitude est particulièrement visible dans l'opération de qualification juridique des résolutions parlementaires soumises au Conseil constitutionnel sénégalais⁶⁴. Sa démarche révèle une certaine opacité à tel point qu'elle rend instables les critères d'identification de la catégorie juridique des résolutions parlementaires. Alors que le critère formel est appliqué de manière fluctuante (1), le critère matériel ne bénéficie que d'une application abstraite (2).

1- L'application fluctuante du critère formel de rattachement

En droit constitutionnel, le critère formel reste déterminant dans l'opération de rattachement des actes à une catégorie juridique. La doctrine et la jurisprudence lui accordent une importance particulière⁶⁵ au point que Georges Vedel considère que « notre droit constitutionnel [...] donne [...] une incontestable prééminence au point de vue formel »⁶⁶. Cette affirmation trouve une résonance particulière en droit constitutionnel sénégalais où le juge s'appuie principalement sur des éléments formels dans l'opération de qualification juridique des résolutions parlementaires. L'utilisation du critère formel relève à la fois de l'empirisme et du pragmatisme, puisque le juge constitutionnel sénégalais lui donne une portée en fonction du contexte de chaque litige, dans le but de combler les lacunes de la législation. La malléabilité de ce critère dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel sénégalais se traduit par la variation de son contenu qui est déterminé en fonction des circonstances particulières d'adoption des résolutions. La jurisprudence constitutionnelle sénégalaise a en effet connu une fluctuation dans l'application du critère formel de la résolution parlementaire, conduisant parfois à des qualifications juridiques différentes des actes concernés.

⁶³ Voir à propos de la définition de l'impressionnisme comme méthode du juge : C. ROUX, « L'impressionnisme de la théorie de la domanialité publique globale », observations sur CAA Versailles (France), 18 mars 2025, n° 23VE01451, Société EQ Invest, *JCP*, 2025, n° 2145.

⁶⁴ Il convient de préciser que les décisions rendues en cette matière ne sont pas nombreuses et ne permettent pas d'esquisser une tendance générale de la jurisprudence constitutionnelle sénégalaise en cette matière. Sur la période 1992-2025, seules 03 décisions abordant la question de la qualification des résolutions ont pu être recensées. Leur étude peut toutefois se révéler utile à la compréhension de la démarche du Conseil constitutionnel sénégalais.

⁶⁵ Voir à ce propos R. DECHAUX, « Le principe d'identification des normes en droit constitutionnel », in J. M. PONTIER (dir.), *Les principes et le droit*, Aix-en-Provence, PUAM, 2007, pp. 213-235.

⁶⁶ G. VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », in *Études et Documents du Conseil d'État* (EDCE), n° 8, 1954, p. 26.



D'abord, pendant la période 1998-2012 où le Sénégal a connu l'expérience du bicaméralisme, le Conseil constitutionnel s'était focalisé sur un critère organique de qualification. C'est au gré de cette conjoncture institutionnelle suscitée par la révision constitutionnelle du 2 mars 1998⁶⁷ que le Conseil constitutionnel avait pris l'option de qualifier certains actes de résolutions parlementaires en s'appuyant exclusivement sur l'organe d'adoption. C'est, en effet, dans sa décision n° 5-C-99 du 25 février 1999 que cette démarche a été consacrée. Rappelons que dans cette affaire, le juge constitutionnel avait été saisi d'un recours visant à contrôler la constitutionnalité d'un texte voté par le Sénat le 22 février 1999 en vue de modifier son Règlement intérieur⁶⁸. Lors de l'examen de la requête, le Conseil constitutionnel avait jugé nécessaire de préciser la nature juridique du texte litigieux que les requérants avaient qualifié de « loi portant modification du Règlement intérieur du Sénat ». Le Conseil avait alors retenu « que [c'était] à tort que le texte [qui lui était] soumis [était] qualifié de loi portant Règlement intérieur ; qu'en réalité il s'agi[ssait] d'une résolution »⁶⁹. Le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel était relativement simple : la qualification de résolution s'imposait puisqu'à l'époque « le Règlement intérieur, régi par l'article 51 de la Constitution [était] voté par chaque assemblée seule, tandis que la loi régie par l'article 56 de la Constitution [était] votée par l'une et l'autre assemblée »⁷⁰. Cette décision reprend une conception doctrinale classique selon laquelle sont qualifiées de résolutions parlementaires « toutes les décisions qui résultent du vote d'une seule Chambre »⁷¹. Outre le fait qu'elle ne soit envisageable que dans le cadre d'un bicaméralisme parlementaire, cette définition organique s'appuie sur un critère contingent dont la validité dépend du contexte institutionnel et des choix des pouvoirs publics quant à la configuration du Parlement. Il va de soi que cette approche organique de la résolution parlementaire est inopérante dans le cadre du monocaméralisme parlementaire actuellement en vigueur au Sénégal. Il ne permet pas, dans l'état actuel du droit, d'opérer une distinction nette entre la résolution et la loi dans la mesure où elles sont toutes les deux adoptées par l'Assemblée nationale.

⁶⁷ Loi n° 98-11 du 2 mars 1998 portant révision de la Constitution et relative à la création d'un Sénat, in Centre de Recherche, d'Étude et de Documentation sur les Institutions et les Législations Africaines (CREDILA), Textes constitutionnels du Sénégal du 24 janvier 2009 au 15 mai 2007, Dakar, CREDILA, 2007 p. 150.

⁶⁸ Voir considérant 4 de la Décision n° 5-C-99 du 25 février 1999 affaire n° 5-C-99 relative au contrôle de constitutionnalité du règlement intérieur voté le 22 février 1999 par le Sénat, <http://www.conseilconstitutionnel.sn> (consulté le 15 octobre 2024).

⁶⁹ *Ibid.*, Considérant 4.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ L. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, op. cit., p. 302



Conscient de son inapplicabilité dans le contexte d'un monocaméralisme parlementaire provoqué par la suppression du Sénat en 2012⁷², le Conseil constitutionnel a abandonné cette conception organique en faveur d'une approche cumulant des éléments procéduraux. Ainsi, considère-t-il les résolutions parlementaires, depuis sa décision n° 1-C-2021 du 17 mars 2021, comme étant des actes adoptés selon une procédure différente de celle des lois⁷³. En l'espèce, le recours introduit devant le Conseil constitutionnel visait à contester la constitutionnalité d'un texte adopté par l'Assemblée national pour lever l'immunité d'un député. Les requérants avaient demandé au juge de se déclarer compétent au motif que le texte litigieux comportait des dispositions de nature législative. Le Conseil constitutionnel a prononcé l'irrecevabilité du recours en considérant que le texte en cause ne saurait recevoir la qualification de loi car cette catégorie « s'entend des actes législatifs votés par l'Assemblée nationale selon la procédure prévue à cet effet »⁷⁴. En termes clairs, le Conseil constitutionnel a considéré que le texte en cause est bien une résolution parlementaire, que seuls entrent dans la catégorie des lois « les actes destinés à être promulgués par le Président de la République et dont la promulgation ne peut intervenir qu'en l'absence d'une déclaration d'inconstitutionnalité »⁷⁵. Il ressort de cette décision que le Conseil constitutionnel entend réservier la qualification de résolution aux actes adoptés en dehors de la procédure législative et qui n'ont pas vocation à être promulgués.

Comme pour l'élément organique, la focalisation sur la procédure ne garantit pas toujours la stabilité de la catégorie des résolutions parlementaires. En dehors de la phase de discussion régie par l'alinéa 2 de l'article 91 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale⁷⁶, les autres étapes de la procédure d'adoption ne sont pas définies par les textes. Cette procédure relève, en grande partie, de la pratique parlementaire. Dans ces circonstances, les résolutions parlementaires sont susceptibles de qualifications variables selon la procédure utilisée pour leur adoption. C'est ainsi qu'en 2008 le Conseil constitutionnel, se focalisant sur le critère procédural, avait retenu des qualifications différentes à propos de deux textes adoptés pour modifier certaines dispositions des

⁷² La suppression du Sénat au Sénégal a été réalisée par la loi constitutionnelle n° 2012-16 du 28 septembre 2012 portant révision de la Constitution du 22 janvier 2001, <https://www.dri.gouv.sn/loi-n°201216-du-28-septembre-2012> (consultée le 8 mai 2025).

⁷³ Décision n° 1-C-2021, Aff. n° 1-C-21 du 17 mars 2021 relative au contrôle de constitutionnalité de la Résolution portant la levée de l'immunité parlementaire du député Ousmane Sonko, <http://www.conseilconstitutionnel.sn> (consulté le 15 octobre 2024).

⁷⁴ *Ibid.*, Considérant 6.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Article 91, alinéa 2 : « cette discussion se déroule selon la procédure prévue pour la discussion en séance plénière des projets et propositions de loi ».



Règlements intérieurs respectifs de l’Assemblée nationale et du Sénat⁷⁷. Le texte modifiant le Règlement intérieur de l’Assemblée nationale avait été qualifié de « loi » parce qu’étant voté par les deux chambres selon la procédure législative, tandis que celui adopté exclusivement par le Sénat pour modifier son Règlement intérieur fût qualifié de résolution⁷⁸. Le Conseil constitutionnel avait alors considéré que « la proposition de loi modifiant l’article 15, alinéa 1^{er} (...) du Règlement intérieur de l’Assemblée nationale et la résolution portant modification du mandat du Président du Sénat de cinq ans à un an renouvelable (...) [n’étaient] contraires à aucune disposition de la Constitution »⁷⁹. Une telle interprétation ne favorise pas la stabilité des catégories juridiques de rattachement du Règlement intérieur en droit constitutionnel sénégalais. Suivant cette décision, le Règlement intérieur a pu être rattaché tantôt à la catégorie des lois, tantôt à celle des résolutions en fonction de sa procédure d’adoption.

Outre le fait qu’il soit d’application circonstancielle, le critère formel ne rend pas suffisamment compte de la véritable nature juridique des résolutions parlementaires. La flexibilité de son usage par le juge en fait un critère à la fois déterminant et contingent. Certes, ce critère permet de distinguer suffisamment la résolution de la loi. Il conduit à rattacher les résolutions à la catégorie des actes non législatifs du Parlement, donc à leur accorder une valeur juridique *infra* législative. Il ne lève pas pour autant les incertitudes quant à la différence qui existe entre les résolutions et les motions. Comme le rappelle le Doyen Babacar Kanté, « l’inconvénient de cette approche [formelle] (...) est de ne pas prendre suffisamment en compte les aspects substantiels »⁸⁰ des catégories juridiques étudiées. C’est peut-être en raison de ces limites intrinsèques que le juge constitutionnel sénégalais ne suit pas une ligne uniforme dans l’application du critère formel de la résolution parlementaire. Cette fluctuation de la jurisprudence rend difficile la construction d’une grille analytique stable pour la catégorisation des résolutions parlementaires. Or, « en l’absence de critères catégoriels indiscutables, la qualification juridique n’est pas exempte d’incertitudes, de controverses, voire de détournements »⁸¹. Dès lors, la consécration jurisprudentielle d’un critère matériel complémentaire pourrait contribuer à une meilleure qualification des résolutions parlementaires à condition qu’un tel critère soit appliqué de manière rigoureuse. Dans le contexte

⁷⁷ Décision n° 1-C-2008 du 30 octobre 2008, affaire n° 1-C-2008, considérant 2, <https://conseilconstitutionnel.sn/decisions/> (consulté le 20 septembre 2024).

⁷⁸ *Ibid.*, Considérant 3.

⁷⁹ *Ibid.*, considérant 6.

⁸⁰ B. KANTÉ, « Les droits fondamentaux constituent-ils une catégorie juridique en Afrique ? », *op. cit.* p. 147.

⁸¹ M. NICOD, « Propos introductifs », in *Les affres de la qualification juridique*, Presses universitaires de Toulouse 1 Capitole, 2018, p. 8.



sénégalais, le recours au critère matériel révèle une certaine frilosité du juge constitutionnel en ce sens qu'il l'utilise de manière très abstraite.

2- L'application abstraite du critère matériel de rattachement

Il résulte des développements précédents que la seule référence aux aspects formels n'est pas suffisante pour la qualification juridique des résolutions parlementaires. Le critère matériel apparaît comme un complément nécessaire dans l'opération de qualification juridique de ces actes. Sa mise en œuvre devrait *a priori* conduire le juge à apprécier au cas par cas le contenu, l'objet ou les effets de chaque résolution avant de conclure à une qualification précise. La décision n° 1-C-2021 du 17 mars 2021⁸² constitue, à cet égard, un progrès dans la mesure où elle marque la volonté du juge constitutionnel sénégalais d'intégrer le critère matériel dans la qualification juridique des résolutions parlementaires. C'est en effet dans cette décision que le Conseil constitutionnel s'est, pour la première fois, appuyé sur l'objet et les effets de l'acte en cause pour en déduire la qualification de résolution parlementaire. Le Considérant de principe de cette décision est lui-même révélateur de cette démarche : « Considérant que la résolution de l'Assemblée nationale ayant pour objet la levée de l'immunité parlementaire d'un député, dépourvue de tout caractère normatif, n'entre pas dans les prévisions des articles de la Constitution et de la loi organique précités »⁸³. Il convient de préciser que le critère matériel de la résolution parlementaire n'a été utilisé que dans cette décision, parmi toutes celles qui ont été recensées. Les appréciations fournies ici ne décrivent donc pas une tendance générale. L'on retient toutefois de cette décision qu'une délibération de l'Assemblée nationale sera qualifiée par le Conseil constitutionnel de résolution dès lors qu'elle a pour objet la levée de l'immunité d'un député. Cette qualification ne ressort pas formellement des textes, elle valide une pratique parlementaire consistant à lever l'immunité des députés par voie de résolution. Elle devrait cependant conduire le Conseil constitutionnel à préciser, en dehors du domaine de l'immunité parlementaire et des cas expressément prévus par les textes, les matières dans lesquelles le Parlement serait habilité à adopter une résolution. Cette démarche aurait l'avantage de permettre une meilleure délimitation de l'objet de la résolution parlementaire.

Du reste, la question de la méthode d'application du critère matériel par le juge sénégalais n'en demeure pas moins posée, notamment en ce qui concerne sa qualification d'acte non normatif.

⁸² Décision n° 1-C-2021 17 mars 2021, affaire n° 1-C-21, <https://conseilconstitutionnel.sn/decisions/> (consulté le 10 janvier 2025).

⁸³ *Ibid.*, Considérant 7.



Dans la décision susmentionnée, le Conseil constitutionnel a relevé que la résolution portant levée de l'immunité parlementaire est « dépourvue de tout caractère normatif »⁸⁴. Une telle qualification relève d'une pure abstraction, elle ne résulte pas d'un examen minutieux de la résolution en cause. L'élément juridique du critère matériel – la normativité – est appliqué de manière abstraite parce que le juge constitutionnel sénégalais part de la présomption qu'en dehors de celle portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale dont il admet le contrôle⁸⁵, toute résolution parlementaire est par essence non normative. On aurait pu s'attendre à ce que le Conseil constitutionnel apprécie le contenu et les effets réels de la résolution en cause pour en déduire l'absence de normativité ; qu'il vérifie si, matériellement, elle ne produit effectivement pas des effets juridiques sur son destinataire. Certes, la normativité est un concept quelque peu fuyant⁸⁶, la pluralité d'acceptions qu'elle continue de recevoir fait qu'elle se caractérise par son indétermination⁸⁷. L'on retient, toutefois, en théorie du droit, que la normativité des actes juridiques est admise dès lors qu'est établie la signification prescriptive et impérative de leurs énoncés, de sorte qu'ils soient susceptibles de produire par eux-mêmes des effets juridiques⁸⁸. C'est dans ce sens que J.-L. Bergel assimile la normativité juridique au « caractère de ce qui énonce une règle de droit ou en est porteur en revêtant les attributs, quelle qu'en soit la source »⁸⁹. Appliquée aux résolutions parlementaires, cette définition de la normativité juridique aurait conduit le Conseil constitutionnel sénégalais à établir une classification fondée sur l'existence d'énoncés prescriptifs et impératifs. Dans l'occurrence positive on parlera de résolutions normatives et, dans le cas contraire, il s'agira de résolutions non normatives. En ce sens, l'on peut considérer que les résolutions qui sont adoptées dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques revêtent une apparence non normative. Ces résolutions purement expressives se contentent généralement de constater des faits et d'émettre des avis. Elles sont faites « pour affirmer des évidences, émettre des vœux ou dessiner

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Le contrôle de constitutionnalité du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale a, en effet, été rendu obligatoire depuis la Constitution de 1960. Voir à ce propos, D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des Assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone », préc., pp. 119-143.

⁸⁶ Cf. G. TIMSIT, *Les figures du jugement*, Paris, PUF, collection « Les voies du droit », 1993, p. 100.

⁸⁷ C. THIBIERGE, « *Au cœur de la norme : le tracé et la mesure* », *Archives de philosophie du droit*, n° 51, 2008, p. 356.

⁸⁸ Cf. D. SY, « *Normativité et juridicité. Brèves réflexions sur la normativité juridique* », *Nouvelles annales africaines*, n°1, 2009, pp. 11 et s. ; A. OUEDRAOGO, « *Standard et standardisation : la normativité variable du droit international* », *Revue québécoise de droit international*, janvier 2013, pp. 155-17 ; C. THIBIERGE (dir.), *La force normative : naissance d'un concept*, op. cit. ; F. J. AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, n° 11-2012, pp. 141-172.

⁸⁹ J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, 5^{ème} édition, Paris, Dalloz, collection « Méthodes du droit », 2012, p. 53.



l'état idéal du monde »⁹⁰ afin de convaincre leurs destinataires de l'avantage à suivre les recommandations qu'elles contiennent. Elles mettent ainsi en œuvre « des techniques d'incitation [qui] ont pris le relais des commandements juridiques »⁹¹ en permettant à l'Assemblée nationale de suivre une direction juridique non autoritaire aussi bien dans le contrôle de l'action du Gouvernement que dans l'évaluation des politiques publiques. Cette fonction incitative s'apparente plus à un pouvoir de recommandation et de régulation politique qu'à un pouvoir normatif classique⁹². Le vocabulaire qu'emploie l'Assemblée nationale dans cette catégorie de résolution inspire même le modèle incitatif dès lors qu'elle « invite », « exhorte », « encourage » ou « recommande »⁹³ au Gouvernement de prendre une direction précise dans l'exécution des lois et des politiques publiques.

En revanche, d'autres résolutions pourraient contenir des normes impératives en ce qu'elles se rattachent à l'exercice des compétences normatives de l'Assemblée nationale. La jurisprudence constitutionnelle sénégalaise porte encore les empreintes d'une utilisation par le Parlement de son pouvoir réglementaire autonome dans le cadre de résolutions à objet interne. L'exemple le plus illustratif de ce pouvoir réglementaire autonome est fourni par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sénégalais de la période du bicaméralisme relative au contrôle de constitutionnalité des résolutions portant Règlement intérieur des chambres⁹⁴. De telles résolutions apparaissent en Afrique francophone subsaharienne « comme des mesures [d'ordre général] destinées à régir la vie intérieure des Assemblées »⁹⁵. C'est dans ce sens que le juge constitutionnel nigérien a considéré que la possibilité pour l'Assemblée nationale d'adopter seule son Règlement intérieur par voie de résolution constitue une garantie de son autonomie réglementaire⁹⁶. Cette qualification

⁹⁰ P. MAZEAUD, « Vœux au Président de la République », Discours prononcé le 3 janvier 2005 à l'Élysée, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18 - juillet 2005, p. 4.

⁹¹ J. CHEVALLIER, « La juridiction des préceptes managériaux », in *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4-numéro spécial *Droit et management public*, 1993, p. 124.

⁹² Voir à propos des distinctions et des rapprochements entre la fonction de régulation et la fonction réglementaire classique : J.-P. GAUDIN, « La régulation politique », in G. MARCOU et F. MODERNE (dir.), *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, tome 1, Paris, l'Harmattan, 2005, pp. 277-297 ; J. COMMAILLE et B. JOBERT (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, collection « Droit et société », 2019, 280 p.

⁹³ Voir à ce propos les énoncés des résolutions n° 01/1998 du 27 août 1998 portant création d'une commission d'enquête parlementaire sur la gouvernance et la gestion des biens et deniers publics ; n° 01/2002 sur la situation au Moyen-Orient ; n° 03/2007 du 30 décembre 2007 sur les Accords de Partenariat économique (A.P.E), déjà citées.

⁹⁴ Voir notamment Décision n° 63/99-affaire n° 5/C/99 du 25 février 1999 ; Décision n° 1-C-2008 du 30 octobre 2008, affaire n° 1-C-2008, déjà citées.

⁹⁵ D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des Assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone », préc., p. 123.

⁹⁶ Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n° 06/08/CC/MC du 14 août 2008. Cité par D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des Assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone », art. précité, note n° 21.



n'est pas sans fondement, puisqu'il ressort de l'article 76 de la Constitution que « les matières qui ne sont pas du domaine législatif ont un caractère réglementaire ». De même, l'exercice du pouvoir réglementaire de l'Assemblée par voie de résolution s'étend aux mesures disciplinaires qu'elle est habilitée à prendre à l'encontre de ses membres. Ces résolutions à caractère individuel constituent des mesures d'application des dispositions organiques prévoyant la destitution d'un membre du bureau ou la levée de l'immunité d'un député qui aurait contrevenu aux règles de conduite relatives à ses fonctions. De telles résolutions comportent des énoncés prescriptifs et impératifs puisqu'elles ont pour objet d'habiliter, d'autoriser, d'obliger ou de priver de droits et de priviléges tout en s'imposant à leurs destinataires par l'effet de leur caractère exécutoire. Les résolutions portant levée de l'immunité d'un député ou celles prononçant la destitution d'un membre du bureau de l'Assemblée nationale ont bien des effets sur leurs situations juridiques, dans la mesure où leur adoption suffit à priver leurs destinataires des droits subjectifs inhérents à leur statut de membres de l'hémicycle.

Il demeure donc indéniable qu'en droit sénégalais, la résolution reflète, à bien des égards, divers modèles normatifs dont le Parlement sénégalais est aujourd'hui le pourvoyeur. Elle se présente comme une catégorie à la lisière du politique et du juridique. Cette identité variable fait de la résolution une catégorie juridique particulièrement ambivalente. Ce trait caractéristique, qui constitue en même temps un élément de complexité de cette catégorie juridique, donne une mesure appréciable des limites de son encadrement en droit constitutionnel sénégalais. Il révèle que le régime contentieux appliqué aux résolutions parlementaires n'est plus en phase avec l'évolution du droit positif et de la pratique parlementaire.

II. UN RÉGIME CONTENTIEUX DÉPHASÉ

Le postulat de la normativité des résolutions parlementaires – du moins certaines d'entre elles – que suggère la recherche des critères de leur identification constitutionnelle révèle une certaine inadaptation du régime contentieux qui leur est actuellement appliqué. L'immunité dont elles bénéficient, autrefois justifiée par leur nature politique originelle, est de moins en moins évidente dans le contexte actuel où cette catégorie a connu une mutation du fait de la pratique parlementaire. L'éclatement de cette catégorie en résolutions normatives et non normatives appelle à des évolutions auxquelles le Conseil constitutionnel sénégalais pourrait largement contribuer. Certes, les options de politique jurisprudentielle du juge constitutionnel ne sont jamais acquises. Elles



varient et évoluent au gré des conjonctures politiques et des revirements de jurisprudence. Il n'en demeure pas moins que les tendances actuelles du droit constitutionnel sénégalais confortent l'idée que le maintien du traditionnel régime immunitaire est bien discutable (A). Dès lors, il serait souhaitable que la jurisprudence constitutionnelle sénégalaise évolue vers la consécration d'une justiciabilité, c'est-à-dire d'un contrôle de constitutionnalité de tels actes (B).

A- Le maintien discutable du traditionnel régime immunitaire

Les résolutions parlementaires ont traditionnellement été considérées comme des actes injusticiables du fait de l'immunité dont elles sont couvertes⁹⁷. Cette conception classique de leur régime juridique paraît aujourd'hui moins évidente. Il est remarquable que le renforcement de l'État de droit et la dynamique de consolidation des garanties de protection constitutionnelle des droits et libertés remettent en cause le principe de l'immunité juridictionnelle des résolutions parlementaires. Les dynamiques constitutionnelles observées au Sénégal et ailleurs prouvent que ce régime immunitaire est théoriquement contestable (1), mais surtout, techniquement dépassable (2).

1- Un régime théoriquement contestable

L'immunité juridictionnelle est sans doute le principal point de jonction entre les résolutions parlementaires et la catégorie que constituent les actes de gouvernement. Cette caractéristique contentieuse commune s'explique en partie par leur convergence identitaire : voués à traiter de questions foncièrement politiques, il doivent échapper à tout contrôle juridictionnel⁹⁸. Cette justification fait écho à des zones de non droit favorables à la survivance de l'état de police⁹⁹. Elle est pourtant légitimée par la nécessité de préserver la séparation des pouvoirs¹⁰⁰ des immixtions prétendument dangereuses que les juridictions pourraient être tenté d'opérer sur des questions purement politiques en contrôlant de tels actes¹⁰¹. L'influence de cette doctrine est tellement

⁹⁷ X. BARELLA, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, n°4, juillet 2013, pp. 843-866.

⁹⁸ P. SERRAND, « Les explications doctrinales de l'injusticiabilité de l'acte de gouvernement : contribution à une typologie des injusticiabilités », in P. SERRAND et P. SZWEDO, *L'injusticiabilité : émergence d'une notion ? Études publiées en hommage au professeur Jacques Leroy*, Biblioteka Jagiellońska, 2018, pp. 63-76.

⁹⁹ Cf. Ph. BLATER, « Quand immunité rime avec impunité », *Le Monde*, numéro du 11 janvier 2004, p. 10 ; P. SERRAND, « Les explications doctrinales de l'injusticiabilité de l'acte de gouvernement : contribution à une typologie des injusticiabilités », préc., p. 67.

¹⁰⁰ F. D. FAYE, « Les immunités constitutionnelles en Afrique », *Revue africaine et malgache de Recherches scientifiques-Sciences juridiques et politiques*, n° 2, juillet 2022, p. 159.

¹⁰¹ P. TEXIER, « Immunité, du mot au concept juridique », in V. SAINT-JAMES et P. PLAS (dir.), *L'immunité*, Institut universitaire Varenne, coll. « Transition et justice », n° 12, 2017, pp. 17-28.



manifeste que l'on continue aujourd'hui de considérer l'immunité comme « une institution démocratique liée à la séparation des pouvoirs »¹⁰².

Il apparaît que cette théorie de l'immunité des résolutions parlementaires, de même que celle des actes de gouvernement, sont toutes deux remises en cause par des évolutions constitutionnelles, législatives et jurisprudentielles. Déjà en 1998, le législateur espagnol avait consacré la compétence de l'ordre juridictionnel administratif pour connaître de la réparation des conséquences dommageables des actes de gouvernement et ce, quelle que soit leur nature¹⁰³. Cette réforme a inspiré plusieurs évolutions jurisprudentielles et doctrinales relativement à l'immunité juridictionnelle des actes des organes politiques. Ces évolutions ont eu lieu d'abord en Espagne¹⁰⁴, puis en France¹⁰⁵ et enfin en Afrique¹⁰⁶ où les juges se montrent plus ouverts à l'application de la technique de la détachabilité en vue d'un contrôle juridictionnel des actes relevant des fonctions gouvernementales et parlementaires¹⁰⁷. Depuis lors, l'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement et des actes parlementaires subit les affres d'une politique jurisprudentielle d'élargissement des compétences des juges constitutionnels et administratifs dans le contrôle des pouvoirs publics¹⁰⁸.

Au plan doctrinal, l'opposition entre le politique et le juridique que suggère la théorie du mobile politique ne correspond plus véritablement à l'idée que la doctrine retient du droit constitutionnel

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Cf. article 2 a) de la loi 29/1998 du 13 juillet 1998 sur la juridiction administrative, *Boletin oficial del Estado* (BOE), n° 167, 14 juill. 1998.

¹⁰⁴ Pour une synthèse de cette question en Espagne, voir notamment M. FRANCH, « L'acte de gouvernement a-t-il disparu en droit administratif espagnol ? », communication au Séminaire sur le thème : *Les actes publics non justiciable en droit administratif comparé, européen et global*, organisé par la Chair M.A.D.P le 7 mars 2008.

¹⁰⁵ Voir notamment : F. MELLERAY, « L'immunité juridictionnelle des actes de gouvernement en question : le droit français confronté aux développements récents du droit espagnol », *RFDA*, n° 5-2001, pp. 1086-1100 ; S. ROUSSEL et C. NICOLAS, « De l'injusticierabilité des actes de gouvernement », *AJDA*, 2018, p. 491 ; A. de MONTIS, « Faut-il vraiment étendre le régime de la responsabilité du fait des lois aux actes de Gouvernement ? », *Droit administratif*, n° 2, 2016, février pp. 14-20 ; C. SAUNIER, « La théorie des actes de gouvernement face aux droits fondamentaux », *Droit administratif*, n° 7, juillet 2019, commentaire n° 38, pp. 37-40.

¹⁰⁶ Cf. L. HIMBE, « Les inflexions au principe de juridicité en France et au Cameroun », *Revue juridique de l'Ouest*, 2018-1. pp. 31-72 ; L. DEFOUKOUEMOU HIMBE, *La conception camerounaise de la légalité administrative. L'union-développementalisme à l'aune du modèle français*, éditions universitaires européennes, 2016, 228 p ; Nd. M. DIAGNE, *Les méthodes et techniques du juge en droit administratif sénégalais*, thèse, UCAD, 1996, p. 105.

¹⁰⁷ Cf. F. D. FAYE, « La détachabilité dans le contentieux de l'excès de pouvoir : étude comparée Bénin, Côte d'Ivoire et Sénégal », *Afrilex*, décembre 2023, 34 p.

¹⁰⁸ Cf. D. GNAMOU, « La Cour constitutionnelle du Bénin en fait-elle trop ? », in O. NAREY (dir.), *La justice constitutionnelle. Actes du colloque international de l'ANDC du 15 au 17 octobre 2015*, Paris, l'Harmattan, 2016, pp. 687-716 ; G. BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Benin*, Imprimerie COPEF (Cotonou - Bénin), 2013, pp. 83-107 ; Th.-L. EDZODZOMO NKOUМОU, *L'office du juge constitutionnel en Afrique subsaharienne Étude comparative à partir des exemples béninois, gabonais et malgache*, Paris, l'Harmattan, 2024, 430 p ; G. NAHM-TCHOUGLI, « Le juge constitutionnel face aux conflits politiques en Afrique noire francophone », *Revue juridique et politique*, n° 2, 2012, pp. 217-260.



en Afrique. Les systèmes constitutionnels africains parviennent aujourd’hui à réduire les frontières du politique et du droit par leur articulation constante. Fabrice Hourquebie résume bien cette articulation en précisant que « le génie des systèmes constitutionnels [est] de parvenir, avec plus ou moins de difficultés, à réaliser la synthèse entre les valeurs portées par le juridique d'un côté et le politique de l'autre, au service de l'institutionnalisation du pouvoir »¹⁰⁹. Grâce au développement d'un nouveau constitutionnalisme en Afrique¹¹⁰, les exigences de rationalisation du Parlement, de respect de la suprématie de la Constitution et des droits fondamentaux rendent moins évidente la nécessité d'une immunité juridictionnelle absolue des résolutions parlementaires. Djibrihina Ouedraogo relève à ce propos la situation embarrassante qui tient au fait que certaines résolutions parlementaires « échappent [encore] à tout contrôle juridictionnel en raison de la tradition obsolète de l'immunité des actes parlementaires »¹¹¹. L'auteur y voit même une forme de « déni de justice de droit public »¹¹². Compte-tenu des effets que certaines résolutions parlementaires peuvent produire sur la situation juridique de leurs destinataires, leur utilisation par l'Assemblée nationale devrait s'accompagner de garanties nécessaires à la préservation de l'État de droit au sein de cette institution considérée en Afrique comme étant le cœur de la démocratie¹¹³. De telles garanties permettraient d'éviter que les résolutions soient instrumentalisées par l'institution parlementaire en violation de la Constitution et des lois en vigueur¹¹⁴. Cela est d'autant plus opportun pour la préservation de l'État de droit et de la démocratie que l'actualité politique sénégalaise témoigne de tensions permanentes qui secouent l'Assemblée nationale chaque fois qu'il est question d'adopter une résolution pour lever l'immunité parlementaire d'un député ou modifier le Règlement intérieur dans le respect de la Constitution¹¹⁵. Au regard de ce constat, l'existence probable de dysfonctionnements du Parlement en raison des rapports de force qui y règnent, devrait conduire à envisager des techniques de rationalisation du recours aux résolutions

¹⁰⁹ F. HOURQUEBIE, « Propos introductifs sur le thème général : droit, pouvoir et politique », in O. NAREY (dir.), *Droit, pouvoir et politique*, l'Harmattan-Sénégal, 2022, p. 38.

¹¹⁰ J.-C. COLLIARD, *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, Paris, Economica, 2001, 476 p. ; K. SOMALI, *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique*, op. cit.

¹¹¹ D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des Assemblées parlementaires dans les États d'Afrique noire francophone », préc., pp. 125-126).

¹¹² Ibid.

¹¹³ Th. HOLO, « Le Parlement : le cœur de la démocratie », Leçon inaugurale au colloque sur *le Parlement en Afrique*, Bénin, 23-26 septembre 2019, Paris, l'Harmattan, 2021, pp. 27-56.

¹¹⁴ Voir à ce propos, les travaux de M.-M. MBORANTSUO, *La contribution des cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007, 336 p. ; A. I. SALAMI, *La protection de l'État de droit par les Cours constitutionnelles africaines*, Atelier national de reproduction des thèses, 2005, 445 p. ; K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse Université Lille II, 2008, 495 p.

¹¹⁵ Voir à ce propos Ch. B. DIEYE, *Le Parlement sénégalais entre régression et devoir de mutation*, op. cit.



parlementaires, notamment en redéfinissant le champ d'application de leur immunité juridictionnelle.

2- *Un régime techniquement dépassable*

Les développements précédents montrent que certaines résolutions parlementaires peuvent constituer une véritable menace aux droits des députés garantis par la Constitution et à la stabilité de l'institution parlementaire. Dans ces conditions, un équilibre minimal devrait être trouvé entre, d'une part, le principe de l'immunité des résolutions parlementaires et, d'autre part, les exigences inhérentes à la hiérarchie des normes et la garantie des droits reconnus par la Constitution. Suivant cette logique, une voie semble pouvoir être empruntée afin de réduire le champ de l'immunité juridictionnelle des résolutions parlementaires. Celle-ci s'inscrit dans la dynamique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel sénégalais qui paraît favorable à l'idée d'exclure du régime de l'immunité juridictionnelle les résolutions susceptibles de contenir des dispositions de nature législative. En effet, dans sa décision n° 1-C-2021 du 17 mars 2021, le Conseil constitutionnel paraît motiver son refus d'exercer un contrôle de constitutionnalité en s'appuyant sur le fait que les requérants n'ont pu « apporter la preuve de la présence dans ladite résolution de dispositions de forme législative [qu'il] a vainement recherchées dans la requête et les pièces qui l'accompagnent »¹¹⁶. L'on pourrait considérer qu'en présence de telles dispositions dans la résolution, le Conseil constitutionnel aurait admis la recevabilité de la requête et exercé un contrôle de constitutionnalité. Cela signifie que le contrôle juridictionnel des résolutions parlementaires ne pourrait techniquement être admis qu'à la condition que celles-ci aient passé avec succès un « test de normativité », lequel serait réalisé par le Conseil constitutionnel chaque fois qu'il en est saisi. Cette décision pourrait, dès lors, servir de point de départ d'une politique jurisprudentielle visant à admettre progressivement une limite à la règle de l'immunité juridictionnelle absolue des résolutions parlementaires. Il n'est donc pas déraisonnable de penser que le renforcement de la soumission du Parlement au droit par l'admission d'une exception *praeter legem* au principe de l'injusticiabilité des résolutions parlementaires constitue désormais une des préoccupations du juge constitutionnel sénégalais.

L'exception au principe de l'immunité juridictionnelle pourrait, en outre, s'étendre aux résolutions de nature réglementaire qui ont pour objet de destituer un membre du bureau de l'Assemblée nationale ou de priver des députés de leur droit à l'immunité parlementaire. Une telle solution se

¹¹⁶ *Ibid.*



justifie par la nécessité d'éviter qu'une majorité parlementaire utilise abusivement la voie des résolutions pour empêcher certains députés de poursuivre convenablement leur mandat ou de jouir de leur droit à l'immunité parlementaire¹¹⁷ garanti par la Constitution et le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. La nécessité de lever l'obstacle de l'immunité juridictionnelle absolue des résolutions parlementaires en droit constitutionnel sénégalais s'explique également par l'incertitude qui caractérise leur sort contentieux en droit administratif. L'hypothèse d'une intervention du juge administratif dans le contrôle de légalité des résolutions parlementaires n'est pas si évidente que l'on pourrait s'y attendre. L'orientation générale de la jurisprudence administrative sénégalaise ne va pas dans le sens d'une ouverture du juge de l'excès de pouvoir aux actes parlementaires¹¹⁸. S'y ajoute la difficulté de rattacher l'Assemblée plénière du Parlement à la catégorie des autorités administratives et de considérer le pouvoir d'adopter des résolutions comme relevant d'une activité administrative.

Au vu de ces considérations, le régime de l'immunité juridictionnelle des résolutions parlementaires pourrait bien être réduit à une portion congrue. Il est possible de s'inspirer du régime des actes de droit souple en droit administratif¹¹⁹ afin de limiter l'immunité juridictionnelle aux seules résolutions expressives qui ont un objet purement politique à l'image de celles relatives aux relations diplomatiques de l'État et celles qui sont prises dans le cadre des rapports entre le Parlement et l'Exécutif à l'instar des résolutions portant accusation d'un membre de l'Exécutif devant la Haute Cour de Justice et celles portant création d'une commission d'enquête parlementaire. La doctrine comme la jurisprudence admettent la possibilité d'un contrôle juridictionnel des actes de droit souple susceptibles de contenir des dispositions de nature impérative¹²⁰. À ce titre, les résolutions qui relèvent en principe du droit souple ne devraient

¹¹⁷ Voir à ce propos A. S. NGOM, *L'Assemblée nationale du Sénégal : relecture d'une longue pratique de la représentation parlementaire*, Dakar, l'Harmattan-Sénégal, 2022, pp. 87-105.

¹¹⁸ Cf. CS, 10 janvier 2013, *Modou Diagne c/ État du Sénégal*, Bulletin des arrêts de la Cour suprême, n° 6-7, Année judiciaire 2013, décembre 2014, pp. 131-132. Voir également A. Ndiaye, « Panorama de la jurisprudence de la chambre administrative », Cour suprême, *Bulletin d'information*, n° 09-10, février 2017, p. 93 ; C. M. NDIAYE, « Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs au Sénégal », disponible sur <https://ceracle.com/wp-content/uploads/2020/03/Le-contrôle-de-constitutionnalité-des-actes-administratifs-au-Sénégal.pdf> (consulté le 20-10-2023).

¹¹⁹ Cf. D. COSTA, « La soumission au principe de légalité des actes de droit souple », *Les Cahiers de Portalis*, n°8, 2021/1, pp. 151-173 ; B. LAVERGNE, *Recherche sur la soft law en droit public français*, LGDJ, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, collection des thèses de l'IFR, 2013, 612 p ; Conseil D'État français, *Le droit souple*, Étude annuelle 2013, La documentation Française 2013, 297 p ; D. JOUVE, « La justiciabilité du droit souple en Espagne » in *Le contrôle juridictionnel du droit souple*, Paris, éditions Épure, 2017, pp. 225-244 ; C. TESTARD, « Le droit souple, une "petite" source canalisée », AJDA, Dossier « Les petites sources du droit administratif », 2019, n° 16, p. 934 ; F. CHALTIEL, « Nouvelle extension de la justiciabilité du droit souple. À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 19 juillet 2019 », *LPA*, n° 148, 2019, pp. 4 et s.

¹²⁰ Cf. P. MEL, « La justiciabilité des actes non décisoires en droits ivoirien et sénégalais », *revue Afrilex*, mai 2023, 25 p ; L. BENEZECH, « L'affermissement de la justiciabilité des actes de droit souple devant le Conseil d'État »,



bénéficier d'une immunité que dans la mesure où elles ne comporteraient pas de dispositions de nature impérative susceptibles de porter atteinte aux droits de leurs destinataires. Cette démarche s'inscrirait dans la dynamique de renforcement de la protection juridictionnelle des droits et libertés initiée par certaines juridictions constitutionnelles africaines à l'exemple de la Cour constitutionnelle béninoise qui, dans une volonté de garantir le respect des droits et libertés constitutionnels, étend aujourd'hui son contrôle de constitutionnalité à des actes qui relevaient traditionnellement du droit souple tels que les communiqués et les propos des autorités politiques¹²¹. De telles évolutions sont plus remarquables dans les systèmes africains de Common Law où la catégorie des résolutions parlementaires est plus nettement structurée et, surtout, plus stable. En Afrique du Sud par exemple, la jurisprudence admet la justiciabilité des résolutions affectant des droits individuels ou l'équilibre institutionnel¹²². Ces expériences comparées montrent qu'il est possible de concilier protection du fonctionnement interne du Parlement et contrôle juridictionnel des résolutions, sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs. L'ouverture à ces perspectives tant francophones qu'anglophones permettrait ainsi de situer le cas sénégalais dans un continuum plus large de pratiques parlementaires, en montrant que le contrôle des résolutions n'est ni conceptuellement impossible ni juridiquement dangereuse.

En tout état de cause, la reconnaissance de ces exceptions au principe de l'immunité juridictionnelle des résolutions parlementaires n'est pas sans fondement. Un raisonnement fondé sur la théorie des « bases administratives du droit constitutionnel »¹²³ rend possible une telle reconnaissance : l'administration étant placée sous le contrôle du juge administratif, ce dernier ne se sent pas lié par les qualifications du pouvoir exécutif et n'a pas hésité, par exemple, à faire évoluer sa conception des mesures d'ordre intérieur de l'administration pour pouvoir en connaître¹²⁴. Le juge constitutionnel peut être considéré comme étant dans la même situation par

Droit administratif, 2020, n° 2, pp. 33-51 ; R. A. EYEBE, *La circulaire en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat, Université de Douala, 2020, 397 p ; L. ABESSO, *L'acte non décisoire en droit administratif camerounais*, Thèse de doctorat, Université Yaoundé II, 2016, 308 p ; W. ZAGORSKI, Le contentieux des actes administratifs non décisaires. Contribution à une typologie du droit souple, Paris, éditions mare et martin, 2015, 484p.

¹²¹ Voir à ce propos A. KPODAR, « observations sous la décision DCC 01-005, 11 janv. 2001, sylvain Hinnouho akle », *Annuaire Béninois de justice constitutionnelle*, I.-2013, p. 179 à 177 ; É.-M. NGANGO YOUNGBI, « Les normes non écrites dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *RDP*, Novembre(6), 2018, pp. 1705-1736.

¹²² Voir par exemple en Afrique du sud, Cour constitutionnelle, 31 mars 2016, *Economic Freedom Fighters v Speaker (Nkandla)* : la Cour constitutionnelle a invalidé une résolution parlementaire approuvant un rapport irrationnel, affirmant que le Parlement devait agir conformément aux principes de légalité et d'*accountability*. Voir aussi, Cour constitutionnelle Afrique du Sud, 29 décembre 2019, *Economic Freedom Fighters and Others v Speaker of the National Assembly and Another*.

¹²³ Cf. A. FAYE, *Les bases administratives du droit constitutionnel français*, Thèse de doctorat, Université Paris 2, 2016, 676 p.

¹²⁴ Voir à ce propos Conseil D'État français, *Le droit souple*, Étude annuelle 2013, *op. cit.*



rapport au pouvoir législatif qu'il contrôle. Dans tous les cas, les tendances actuelles de la jurisprudence constitutionnelle sénégalaise en matière de contrôle des actes votés par le Parlement sont largement favorables à de telles évolutions. Si par une série de décisions inédites, le Conseil constitutionnel sénégalais est parvenu à justifier le contrôle de constitutionnalité des lois de révision constitutionnelle adoptées par le Parlement¹²⁵, il est tout aussi souhaitable que pour les mêmes raisons les résolutions parlementaires puissent intégrer son office.

B- L'évolution souhaitable vers un contrôle de constitutionnalité

Les dynamiques récentes du droit constitutionnel sénégalais témoignent d'une volonté du Constituant de renforcer les garanties de soumission du Parlement aux exigences de l'État de droit. Cela devrait contribuer à concrétiser la soumission des résolutions parlementaires au respect de la Constitution en consacrant une exception au principe bien ancré de leur injusticiabilité. En pratique, l'existence de contraintes constitutionnelles à l'exercice du « droit de résolution »¹²⁶ depuis l'adoption de la Constitution de 2001 (1) justifie l'institution d'un contrôle de constitutionnalité adapté à cette catégorie d'acte parlementaire (2).

1- L'existence de contraintes constitutionnelles à l'exercice du « droit de résolution »

Les résolutions parlementaires ne peuvent, au même titre que les lois, être contraires à la Constitution au risque de remettre en cause le principe de la suprématie constitutionnelle. Le fait que la Constitution sénégalaise n'aborde presque pas la question des résolutions parlementaires n'enlève en rien l'exigence qui pèse sur l'Assemblée nationale de respecter les dispositions constitutionnelles relatives à son fonctionnement. La Constitution est le texte supérieur qui régit, explicitement ou implicitement, les pouvoirs de tous les organes constitués qui, par conséquent, ont l'obligation de la respecter dans tous les actes qu'ils prennent. Les résolutions parlementaires – du moins celles qui ont un contenu normateur – ne devraient pas échapper à cette exigence de la hiérarchie des normes. En effet, l'Assemblée nationale n'est pas affranchie de son obligation de

¹²⁵ Voir à ce propos : A. K. DIOP et F. D. FAYE, « Le Conseil constitutionnel et le report de l'élection présidentielle au Sénégal : quelques réserves techniques sur une décision inédite », *Revue sénégalaise de droit*, n° 40, janvier 2025, pp. 129-148 ; A. MAKOUGOUUM, « Kelsen et Schmitt au Conseil constitutionnel sénégalais. À propos de deux décisions récentes », *Revue des Réflexions constitutionnelles*, n° 050, Octobre 2024, pp. 1-16.

¹²⁶ L'expression est empruntée au Sénat français qui l'utilise dans le sens de droit pour les sénateurs de voter une résolution suivant une procédure déterminée. Voir, Sénat, *Le droit de résolution des sénateurs*, Rapport de la Direction des séances, juillet 2024, https://www.senat.fr/fileadmin/Seance/Documents/Guides_pratiques/Le_droit_de_resolution_des_senateurs.pdf (consulté le 30 mai 2025).



respecter la Constitution¹²⁷ lorsqu'elle adopte des résolutions normatives qui peuvent avoir des conséquences sur les droits constitutionnellement protégés ou sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice du pouvoir. Le respect du contenu matériel de la Constitution est une garantie d'effectivité de l'État de droit et de la démocratie sans lesquels les droits et libertés seraient impunément violés par les pouvoirs publics. C'est pourquoi François Boudet estime « qu'il convient sans doute de se montrer plus exigeant que pour la loi et de refuser la validité aux résolutions qui constitueraient une violation flagrante des principes généraux de notre droit public »¹²⁸. Parmi ces principes figure en bonne place la séparation des pouvoirs qui commande le respect de la répartition constitutionnelle des compétences et de l'autonomie du pouvoir exécutif lorsque l'Assemblée nationale met en œuvre son « droit de résolution ». Une résolution en matière d'habilitation qui autoriserait la Commission des délégations à adopter des délibérations dans des matières qui relèvent du domaine réglementaire des autorités exécutives porterait une atteinte grave au principe de répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ces résolutions ne doivent pas, non plus, violer la Constitution en autorisant, par exemple, la délégation à ladite Commission de compétences de l'Assemblée nationale en matière constitutionnelle¹²⁹.

Sous un autre registre, il est possible de relever l'existence dans la Constitution de droits et libertés dont la jouissance pourrait être mise à mal par certaines résolutions normatives. Les résolutions portant levée de l'immunité parlementaire ou celles prononçant la destitution de membres du bureau de l'Assemblée nationale ne sauraient être exonérées des exigences constitutionnelles de respect des droits subjectifs reconnus aux parlementaires. C'est dans ce sens que la Cour de Justice de la CEDEAO admet que « les violations de l'immunité parlementaire peuvent entraîner des violations des droits fondamentaux consacrés par les instruments internationaux, tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, notamment les droits à la liberté d'expression, à l'égalité devant la loi et à un procès

¹²⁷ A. G. EWANE BITEG, « L'obligation de respect de la Constitution dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone », *revue Afrilex*, Octobre 2023, disponible sur https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2023/10/Afrilex_Alain_Ghislain_Ewane_Biteg_Lobligation_de_respect_de_la_Constitution.pdf (consulté le 17 octobre 2024).

¹²⁸ F. BOUDET, « La force juridique des résolutions parlementaires », préc., p. 282.

¹²⁹ L'article 65 de la Constitution précise bien que de telles résolutions ne peuvent être prises que pour déléguer des compétences dans le domaine de la loi.



équitable »¹³⁰. Dès lors, les droits et priviléges que les articles 58¹³¹, 59¹³² et 61¹³³ de la Constitution reconnaissent aux députés doivent impérativement être protégés contre les éventuelles atteintes qu'une majorité parlementaire hostile pourrait être amenée à réaliser dans l'optique de neutraliser des voix dissidentes dans l'hémicycle. Les risques de violation systématique de la Constitution que peut entraîner l'exercice du « droit de résolution » par l'Assemblée nationale justifient amplement la nécessité d'aménager un contrôle de constitutionnalité qui soit adapté à cette catégorie spécifique d'actes parlementaires.

2- La nécessité d'un contrôle de constitutionnalité des résolutions parlementaires

La constitutionnalisation des droits des députés et le renforcement des exigences de respect de la suprématie constitutionnelle sont autant de facteurs qui devraient contribuer à élargir le contrôle de l'activité parlementaire par le juge constitutionnel. Cette conquête dans la rationalisation du Parlement est d'autant nécessaire qu'en Afrique une véritable soumission des assemblées parlementaires au droit ne peut se réaliser que si les actes dits parlementaires sont soumis au respect de la Constitution¹³⁴. L'on admet d'ailleurs que le contrôle de constitutionnalité de la loi ne serait pas en soi suffisant car sa mise en œuvre n'empêcherait pas les Parlements de contourner la Constitution par l'intermédiaire d'actes autres que la loi qu'ils ont le pouvoir d'adopter¹³⁵. Dans la pensée kelsenienne qui inspire toujours nos modèles de justice constitutionnelle¹³⁶, rien ne s'oppose à ce que le contrôle de constitutionnalité soit étendu à « d'autres actes du Parlement qui

¹³⁰ CJ-CEADEAO, 26 septembre 2019, Salifo Sawadogo c/ Burkina Faso, préc.

¹³¹ « La Constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du Gouvernement le droit de s'opposer ». Article 58 alinéa 1^{er} de la Constitution modifiée par la loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 (JORS, numéro spécial 6926 du 07 avril 2016, p. 505).

¹³² « Les députés sont élus au suffrage universel direct. Leur mandat est de cinq ans. Il ne peut être abrégé que par dissolution de l'Assemblée nationale ». Article 59 alinéa 3 de la Constitution modifiée par la loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution (JORS, numéro spécial 6926 du 07 avril 2016, p. 505).

¹³³ Il est récurrent que des députés soulèvent des problèmes de régularité de résolutions parlementaires prises en application de l'article 61 de la Constitution relatif aux immunités des députés. Voir à ce propos Ch. B. DIEYE, *Le parlement sénégalais : entre régression et devoir de mutation*, Paris, l'Harmattan, 2022, pp. 53-55.

¹³⁴ A. I. SALAMI, *La protection de l'État de droit par les Cours constitutionnelles africaines*, Atelier national de reproduction des thèses, 2005, pp. 4-6. Voir aussi R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 2^{ème} tome, 1985, cité par S. de CACQUERAY, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Paris, Economica/Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001, p. 19.

¹³⁵ S. de CACQUERAY, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit. p. 20.

¹³⁶ Voir à ce propos, Th. HOLO, « Émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, 2009/2 (n° 129), pp. 101-114 ; M. M. AÏDARA, « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la Constitution : contribution à un débat », *revue Afrilex* 2011, disponible sur http://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/Article_Aidara_Le_juge_constitutionnel_1 -1.pdf (consulté le 11/02/2023) ; I. Diallo, « À la recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2005, pp. 93-120.



ont d'après la Constitution un caractère obligatoire sans revêtir nécessairement la forme des lois »¹³⁷.

A priori, la Constitution et la Loi organique relative au Conseil constitutionnel ne traitent pas expressément de la question de l'éligibilité des résolutions parlementaires au contrôle de constitutionnalité. L'imprécision des textes en la matière est caractéristique d'un vide juridique qu'il appartiendrait au juge constitutionnel de combler par une interprétation constructive des règles relatives à sa compétence. Il demeure donc indéniable qu'en droit constitutionnel sénégalais le sort contentieux des résolutions parlementaires dépend de la politique jurisprudentielle du Conseil constitutionnel. Or, depuis sa création en 1992, le Conseil constitutionnel s'estime logiquement incompétent, au contentieux, à examiner la constitutionnalité des résolutions parlementaires, à l'exception de celles portant modification des Règlements intérieurs des chambres parlementaires de l'époque du bicaméralisme¹³⁸. Par sa constance, cette jurisprudence semble devenir un monument inaltérable du droit constitutionnel sénégalais depuis la décision n° 1-C-2021 du 17 mars 2021¹³⁹ par laquelle le Conseil constitutionnel a retenu que « la résolution [...] n'entre pas dans la catégorie des actes soumis au contrôle de constitutionnalité »¹⁴⁰. L'argument en faveur de cette incompétence de principe paraît implacable : en vertu du principe d'interprétation stricte des compétences attributives du juge constitutionnel, tout contrôle de constitutionnalité des résolutions parlementaires serait contraire à la lettre de l'article 92 de la Constitution.

Cette solution présentée comme irrémédiable suscite pourtant quelques réserves. Si le droit positif sénégalais prescrit sans équivoque le respect de la séparation des pouvoirs par les organes institués, il ne semble pas interdire la possibilité que l'exigence de conformité à la Constitution puisse être garantie par l'extension du contrôle de constitutionnalité aux résolutions parlementaires. Dans certains pays africains comme le Bénin, l'exigence de respect de la Constitution et la garantie des droits ont progressivement conduit à élargir le contrôle de constitutionnalité à des actes autres que la loi, notamment à certaines résolutions parlementaires. En effet, la Cour constitutionnelle béninoise a fait évoluer sa jurisprudence depuis une décision en date du 31 mai 1995 en soulignant la nécessité d'étendre le contrôle de constitutionnalité à certaines résolutions parlementaires afin

¹³⁷ H. KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *RDP*, 1928, p. 228.

¹³⁸ Voir à ce propos, D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les états de l'Afrique de l'ouest francophone », préc.

¹³⁹ C.C., Décision N° 1-C-2021 du 17 mars 2021 relative à la résolution portant levée de l'immunité parlementaire de M. Ousmane Sonko, déjà citée.

¹⁴⁰ *Ibid.*, considérant 7.



de garantir le respect de la Constitution¹⁴¹. La même tendance à l’élargissement du contrôle de constitutionnalité aux résolutions parlementaires est également observable au Burkina, au Mali et au Togo¹⁴².

Dans le cas du Sénégal, il y a lieu de relever que la Constitution et la Loi organique relative au Conseil constitutionnel comportent des dispositions dont une interprétation plus équilibrée autoriserait l’ouverture du contrôle de constitutionnalité aux résolutions parlementaires. Il apparaît, en effet, qu’en matière de résolution parlementaire, le Conseil constitutionnel n’a pas encore épousé toutes les virtualités que lui offre les sources textuelles de sa compétence. L’article 92 de la Constitution pose une clause générale de compétence aux termes de laquelle « le Conseil constitutionnel connaît de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ainsi que des exceptions d’inconstitutionnalité soulevées devant la Cour d’Appel ou la Cour suprême ». En ce qui concerne le contrôle *a priori* de constitutionnalité, cette disposition semble retenir deux méthodes de détermination de la compétence du juge constitutionnel sénégalais : celle qui consiste à identifier les actes susceptibles de recours en inconstitutionnalité et celle par laquelle le Constituant invite la juridiction à se prononcer sur certaines questions sérieuses de constitutionnalité dont celle des conflits de compétences entre les deux organes politiques de l’État.

La première méthode correspond à l’idée que le Conseil constitutionnel retient de sa compétence attributive : connaître seulement de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux. Cette disposition pourrait servir de base légale au contrôle de constitutionnalité des résolutions matériellement législatives. Par une interprétation moins restrictive de la « loi », il est envisageable que le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de constitutionnalité de dispositions de nature législative contenues dans des résolutions parlementaires. Cette possibilité paraît désormais plausible depuis la décision n° 1-C-2021 du 17 mars 2021 à l’occasion de laquelle le Conseil constitutionnel a examiné le moyen des requérants tiré de l’existence dans la résolution litigieuse de dispositions de nature législative¹⁴³.

¹⁴¹ Cf. Décision DCC 95-022 du 31 mai 1995 portant contrôle de constitutionnalité du Règlement intérieur de l’Assemblée nationale, disponible sur https://courconstitutionnelle.bj/files/decisions/DCC95-022_31_mai_1995.pdf (consulté le « é mars 2024).

¹⁴² Voir à ce propos, D. OUEDRAOGO, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les états de l’Afrique de l’ouest francophone », préc., spécialement pp. 32-36.

¹⁴³ *Ibid.*, Considérants 7 et 8.



La seconde méthode fait appel à l'intervention du Conseil constitutionnel à chaque fois qu'il est saisi de « conflits de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ». Bien que l'expression « pouvoir législatif » puisse être sujette à interprétation, le fait est que les conflits de compétences peuvent trouver leur source dans plusieurs types d'actes pris par l'Exécutif ou le Parlement. Dans ce cas, il ne serait pas incongru que la même disposition puisse justifier le contrôle de constitutionnalité des résolutions d'habilitation législative prévues par l'article 65 de la Constitution, dès lors qu'elles sont susceptibles d'être à l'origine d'un conflit de compétences entre l'Exécutif et le Parlement par empiètement sur le domaine réglementaire des autorités exécutives. Vu que le Conseil constitutionnel sénégalais n'hésite pas à sanctionner l'incompétence négative du législateur¹⁴⁴, il aurait été souhaitable qu'il en fasse de même lorsqu'une résolution parlementaire constitue la source d'une incompétence positive. Cette solution serait avenante dans un contexte où l'incompétence positive des pouvoirs exécutif et législatif constitue une source importante de contentieux au Sénégal¹⁴⁵.

Au demeurant, la reconnaissance au juge constitutionnel d'une fonction de « régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics »¹⁴⁶ par la Constitution crée une clause générale qui permet à la juridiction constitutionnelle d'élargir sa compétence à certaines résolutions parlementaires dont l'adoption constitue une source de dysfonctionnement de l'institution parlementaire, à l'image de celle qui avait été adoptée en 2008 pour destituer le Président de l'Assemblée nationale¹⁴⁷. Une telle résolution affectant le droit au mandat d'un député élu Président de l'Assemblée nationale et considérée à l'époque comme étant à l'origine de tensions entre opposition et majorité parlementaires assimilables à une crise institutionnelle, aurait justifié une intervention du juge constitutionnel en sa qualité de régulateur du fonctionnement des institutions. Un tel contrôle contribuerait ainsi à donner un sens et des effets à l'inclusion des droits de l'opposition dans la Constitution sénégalaise.

¹⁴⁴ Voir à ce propos Décision DCC 95-18 du 19 juin 1995, Exception d'inconstitutionnalité de l'article 140 du Code de procédure pénal, *in Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, CREDLA, 2008, pp. 129-132., note A. DIEYE ; Cons. const., Décision du 27 juillet 1994 relative au contrôle de constitutionnalité de la loi portant modification du Statut des magistrats, *in Les décisions et avis du Conseil Constitutionnel du Sénégal*, *op. cit.*, p.119, note A. SALL. Voir dans le même sens Cour suprême, Sections réunies, 25 novembre 1961, Ordre des médecins et ordre des pharmaciens, *RIPAS*, n°23-24, pp. 85-86 ; Cour suprême, Sections réunies, 5 mars 1963, Commissariat à l'urbanisme et à l'Habitat, *RIPAS*, n°23-24, pp. 89-90.

¹⁴⁵ Cf. A. D. KEBE, *La répartition des compétences entre la loi et le règlement en droit fiscal sénégalais*, *op. cit.*

¹⁴⁶ Voir à ce propos A. SALL, « Le fabuleux destin de "l'organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics" », *in Singularités juridiques africaines*, Dakar, l'Harmattan-Sénégal, 2023, pp. 39-57.

¹⁴⁷ Cf. Résolution n° 02/2008 du 9 novembre 2008 mettant fin aux fonctions de Monsieur Macky Sall en sa qualité de Président de l'Assemblée nationale, préc.



Ces solutions demeurent toutefois marginales, au regard des nombreuses résolutions normatives qui, en dehors des cas précédemment relevés, peuvent porter atteinte aux principes constitutionnels et aux droits garantis par la Constitution. La prégnance d'assurer, par le contrôle de constitutionnalité, la protection des droits constitutionnels au mandat et à l'immunité parlementaire pourrait être relayée par un élargissement de la compétence du Conseil constitutionnel à la catégorie des résolutions normatives. Au-delà, l'exercice d'un tel contrôle devrait aussi être mieux adapté, dans ses modalités, à la spécificité de cette catégorie d'actes parlementaires. Les adaptations concernent d'abord les normes de référence du contrôle de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel déclare généralement irrecevables les recours visant le contrôle des résolutions parlementaires dès lors que les requérants se fondent sur une violation, non pas de la Constitution, mais du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Cette position du juge constitutionnel sénégalais a été rappelée dans sa décision n° 1-C-2018 du 9 mai 2018 : « Considérant qu'il ne résulte ni de la Constitution, ni de la loi organique 2016-23 relative au Conseil constitutionnel, ni daucun autre texte, une compétence du Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la conformité d'une résolution ou d'un amendement d'origine parlementaire au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale »¹⁴⁸. Cette position devrait tout de même évoluer ainsi qu'en appelle une partie de la doctrine¹⁴⁹. Étant donné qu'il s'agit d'actes pour l'encadrement desquels la Constitution renvoie au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, il devrait être envisageable que le Conseil constitutionnel contrôle leur conformité à ce Règlement. Cette démarche serait, à cet égard, en parfaite cohérence avec la solution adoptée par plusieurs juridictions constitutionnelles africaines et qui a consisté à intégrer dans le bloc de constitutionnalité les Lois organiques organisant les institutions de la République¹⁵⁰.

De plus, il est à craindre que l'application systématique des règles de recevabilité du contentieux des lois au contrôle de constitutionnalité des résolutions parlementaires crée des impasses juridiques. C'est pourquoi d'autres adaptations devraient être apportées au contrôle de constitutionnalité des résolutions parlementaires, notamment en ce qui concerne les formalités de la requête. Le Conseil constitutionnel pourrait être plus souple dans l'application de la condition

¹⁴⁸ Voir CC, Décision n° 1-C-2018 du 9 mai 2018, déjà citée.

¹⁴⁹ Voir à ce propos, B. KANTÉ, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 274.

¹⁵⁰ Voir à ce propos : Cour Constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 00-016 du 09 février 2000, Kokossou Anicette, in *Recueil 2000*, p. 65. ; Cour Constitutionnelle du Bénin, Décision 3DC du 02 juillet 1991, Président du Bureau provisoire de l'Assemblée Nationale, in *Recueil des décisions et avis 1991-1992-1993*, p. 15 ; Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême du Burkina-Faso, Décision n° 2007-03/CC du 04 juillet 2007, considérant 8 ; Cour Constitutionnelle du Mali, Arrêt n° 07-183/CC du 11 décembre 2007. Voir dans le même sens, H. AKÉRÉKORO, « La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin », *Afrilex* 2023, pp. 12-16,



relative à la production d'une copie de la résolution contestée¹⁵¹. En effet, les résolutions ne sont pas soumises à l'obligation de publication contrairement aux lois qui doivent être promulguées. Dans ces conditions, imposer aux requérants, sous peine d'irrecevabilité, de produire dans leurs dossiers la copie des résolutions parlementaires qu'ils contestent¹⁵² pourrait constituer un obstacle au contrôle du juge en cela qu'aucune mesure n'est légalement prévue contre l'institution parlementaire qui refuserait de communiquer la copie d'une résolution votée. Le juge constitutionnel pourrait, à l'image du juge administratif¹⁵³, demander au Président de l'Assemblée nationale de lui communiquer un tel acte à chaque fois que la preuve lui est apportée que le Parlement refuse d'en donner accès au requérant. Dans ce même sillage, le Conseil constitutionnel pourrait faire évoluer sa conception de la qualité de requérant dans ce type de contentieux, compte-tenu des effets individuels de certaines résolutions parlementaires¹⁵⁴.

Il convient, toutefois, de relever que le contrôle des résolutions normatives ne vise pas à faire du Conseil constitutionnel un « juge de la vie interne » de l'Assemblée nationale, ce qui constituerait une intrusion dans un domaine réservé au pouvoir législatif. L'intervention du juge constitutionnel ne vise pas à gouverner l'Assemblée, mais à garantir la rationalisation de son fonctionnement. Le contrôle envisagé ne devrait pas porter sur l'opportunité des résolutions, mais sur la préservation des droits constitutionnels des députés et la prévention de la « tyrannie de la majorité », deux exigences consubstantielles à l'État de droit.

*

* * *

En définitive l'étude révèle que l'Assemblée nationale sénégalaise exerce à travers les résolutions une sorte de police parallèle vis-à-vis des députés. Les dangers que comporte l'usage abusif d'un tel instrument pour la démocratie et l'État de droit justifient amplement que leur régime juridique soit redéfini dans le sens d'un meilleur encadrement. Il est souvent relevé en doctrine que « lorsque les assemblées parlementaires bénéficient d'une totale indépendance dans l'élaboration et dans

¹⁵¹ Voir à ce propos Conseil Constitutionnel, Décision n° 1-C-2021 du 17 mars 2021 relative à la résolution portant levée de l'immunité parlementaire de M. Ousmane Sonko, déjà citée.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Voir à ce propos : Cour suprême Sénégal, 28 janvier 1981, Société colas et entreprise Jean Lefebvre ; 17 octobre 2010, Société nationale des télécommunications (SONATEL), n° 33 ; 25 février 1981, Établissement Virmaud, et autres, t. 1, p. 582 ; 25 janvier 2018, Amadou Dionwar Soumaré c/ État du Sénégal, in Bulletin des arrêts, 2018, arrêt n° 03.

¹⁵⁴ Il s'agit notamment des résolutions portant révocation d'un membre du bureau de l'Assemblée tel que le Président et de celles portant levée de l'immunité parlementaire d'un député.



l’application des règles régissant leur organisation et leur fonctionnement interne, elles peuvent être tentées de contourner la Constitution à leur avantage »¹⁵⁵. L’indépendance des Assemblées parlementaires peut présenter des inconvénients pour le fonctionnement harmonieux de l’État et une menace à la suprématie de la Constitution. La consécration du contrôle de constitutionnalité des résolutions parlementaires s’inscrirait, par conséquent, dans la perspective d’un équilibre entre le respect de l’État de droit – entendu ici au sens de respect de la suprématie constitutionnelle - et le maintien de l’autonomie normative du Parlement. Le juge constitutionnel pourrait ainsi parvenir à concilier ces deux exigences du système constitutionnel sénégalais. Par le biais des procédures contentieuses qui relèvent de sa compétence, le Conseil constitutionnel pourrait élaborer une jurisprudence qui concourt à empêcher l’Assemblée nationale de s’affranchir du respect de la norme fondamentale en recourant à des résolutions ayant une portée normative. Le développement d’une telle politique jurisprudentielle serait le signe d’une vitalité démocratique. Il témoignerait d’une volonté d’élargissement du spectre de la suprématie de la Constitution dans l’ordre juridique sénégalais¹⁵⁶.

¹⁵⁵ S. de CACQUERAY, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., p. 33.

¹⁵⁶ François Luchaire rappelle à ce propos que la principale raison de la création de la juridiction constitutionnelle est de « surveiller le Parlement » (F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, tome 2, Paris, Economica, 1998, p. 21).