

Le contrôle de constitutionnalité des Règlements des Assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone

Par

**Djibrihina OUEDRAOGO,
Assistant Université Ouaga 2 (Burkina Faso)**

Sommaire :

- I- Un contrôle insuffisamment structuré**
 - A- Un aménagement constitutionnel lacunaire**
 - 1- Une nette délimitation de l'objet du contrôle
 - 2- Une garantie limitée de l'effectivité du contrôle
 - B- Une place ambivalente des règlements dans la hiérarchie des normes**
 - 1- Une norme subordonnée à un bloc de constitutionnalité étendu
 - 2- Une norme dérivée du bloc de constitutionnalité

- II- Un contrôle relativement efficace**
 - A- Une intensité variable du contrôle**
 - 1- Une sévérité manifeste du contrôle
 - 2- Un relâchement parfois discutable du contrôle
 - B- Une régulation perfectible de l'équilibre institutionnel**
 - 1- Une sanction notable des excès de pouvoirs parlementaires
 - 2- Une protection insuffisante des droits des parlementaires

Assurément, la démocratie en Afrique noire francophone connaît quelques «succès»¹ notables bien qu'il existe encore «des poches de résistances»². Parmi les succès de cette construction démocratique qui oscille régulièrement «entre acquis et rejets, entre rejet des acquis et retour aux acquis»³, figure en bonne place le développement appréciable du contrôle juridictionnel de constitutionnalité. En effet, longtemps en hibernation sous l'aspect d'une chambre constitutionnelle intégrée à une Cour suprême, les juridictions constitutionnelles connaissent une vitalité certaine depuis leur érection⁴ en juridictions constitutionnelles autonomes⁵ au lendemain des Conférences nationales souveraines des années 90⁶ qui ont entendu garantir l'émergence d'un État de droit et de la démocratie.

Désormais, à travers son office, le juge constitutionnel africain est amené à jouer un rôle crucial dans la consolidation ou la déconsolidation de la démocratie. Certaines options du constituant tendent à accroître le rôle du juge constitutionnel dans la protection de l'État de droit⁷. En témoigne, les réformes récentes dans certains pays en vue de libéraliser le droit d'accès au juge qui se manifeste par un droit d'autosaisine (comme au Burkina Faso depuis 2012) et l'accès direct des individus au juge constitutionnel (Bénin, Burkina Faso⁸)⁹. Dans cette logique, on semble bien loin de cette époque où certains éminents auteurs ont pu craindre que la soumission des pouvoirs publics au juge, au moment de la construction de

¹ Ismaila Madior FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », *Revue électronique Afrilex*, janvier 2014; Babacar GUEYE., « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs* 2009/2, n°129, p.5-26 ; Théodore HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? », in *Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone : régimes juridiques et systèmes politiques*, RBSJA, n°16, 2006, pp.17-41.

² Martin BLEOU, « La question de l'effectivité de la suprématie de la constitution. a propos des poches de résistance au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les États africains de succession française », in F. Mélédje DJEDJRO, Martin BLEOU et François KOMOIN (sous dir.), *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE*, PRESSES DE L'UNIVERSITÉ TOULOUSE 1 CAPITOLE, 2016, p.47.

³ Adama KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Revue électronique Afrilex*, janvier 2013.

⁴ Ces conseils ou cours constitutionnels ont été créés en 1990 pour le Bénin, 1991 pour le Gabon ; et plus récemment 2000 pour le Sénégal et le Burkina Faso.

⁵ Papa Mamour SY, *Le développement de la justice constitutionnelle en Afrique noire francophone : les exemples du Bénin, du Gabon et du Sénégal*, Thèse Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1998 ; OULD BOUBOUT, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique subsaharienne : évolutions et enjeux », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XII, 1997, p.40.

⁶ Maurice KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in Dominique DARBON et Jean du BOIS DE GAUDUSSON (Sous dir.), *La création du droit en Afrique*, Editions Karthala, Collection Hommes et Sociétés, 1997, p.185.

⁷ Aboudou Ibrahim SALAMI, *La protection de l'Etat de droit par les Cours constitutionnelles africaines*, Atelier National de Reproduction des Thèses, 2005, 445 p.

⁸ Au Burkina Faso, depuis la révision constitutionnelle de 2015, le citoyen a la possibilité de saisir directement le Conseil constitutionnel aussi bien a priori que a posteriori à l'occasion d'un procès. Cette ouverture totale du Conseil aux citoyens n'est pas sans rappeler le vœu d'une certaine doctrine constitutionnaliste en France qui avait appelé à une telle solution.

⁹ Seni M. OUEDRAOGO, « Contribution à la réflexion sur l'extension de la compétence du juge constitutionnel africain par le biais du droit », *Revue Politéia*, n°23, printemps 2013, pp.387-412.

l'État africain, puisse revenir « à mettre la charrue avant les bœufs »¹⁰. Il est même permis de dire que, dans certains pays africains, le juge constitutionnel se positionne ou commence à se positionner comme un « contre-pouvoir juridictionnel »¹¹ des pouvoirs politiques. En effet, nombreuses sont désormais les décisions par lesquelles le juge constitutionnel s'oppose et sanctionne certaines réformes initiées par les pouvoirs publics, surtout lorsqu'elles tendent à compromettre les principes de l'État de droit et de la démocratie¹². Autant dire que le juge constitutionnel, à certains égards, assure une « garantie des Constitutions contre les altérations »¹³.

Si le positionnement de ce juge s'explique, en grande partie, par son office de contrôle des lois qu'éclaire bien à propos les travaux, désormais indénombrables¹⁴, de la doctrine constitutionnaliste en Afrique, il reste que le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires est rarement mis en évidence. Pourtant, tout comme le contrôle de constitutionnalité des lois, le contrôle des règlements des assemblées parlementaires poursuit l'objectif «kelsenien» de garantir la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique¹⁵.

Selon le dictionnaire constitutionnel, « le règlement de chaque assemblée, qui s'analyse comme une résolution votée par la seule assemblée concernée, regroupe l'ensemble des prescriptions relatives à l'organisation de ses travaux, à la composition de ses organes, à leurs attributions. Les règlements comportent des mesures d'ordre interne : mode de désignation des organes de l'assemblée, discipline des délibérations, temps de parole, descriptions à suivre

¹⁰ Franck MODERNE, « Les juridictions constitutionnelles en Afrique », in Gérard CONAC (sous dir.), *Les Cours suprêmes en Afrique*, T.2, Paris, Economica, 1989, p.39.

¹¹ Fabrice HOURQUEBIE, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la Vème République*, Bruylant, 2004.

¹² Dodzi KOKOROKO, « Réflexions sur la limitation jurisprudentielle du pouvoir de révision constitutionnelle au Bénin », *Constitutions* 2013, p.329 ; Babakane D. COULIBALEY, «La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n° DCC 06074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin) », *RDP*, 2009 n°5, p.1493.

¹³ *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés 2016 : Dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone*, p.19. <https://www.francophonie.org/IMG/pdf/rapport-dapg-web.pdf>.

¹⁴ Ce constat peut être notamment illustré non seulement par les nombreuses thèses et colloques portant sur la thématique de la justice constitutionnelle et l'État de droit en Afrique mais encore par le fait que l'on trouve dans la majorité des États étudiés un ouvrage commentant les décisions du juge constitutionnel. Ainsi : F. Mélédje DJEDJRO, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Abidjan, CNDJ, 2012 ; N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Editions universitaires européennes, 2012 ; L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine. Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruxelles, Bruylant, 2009 ; A. KPODAR, *Commentaire des grands avis et décisions de la Cour Constitutionnelle togolaise*, Lomé, Presses de l'UL, 2007. A. LOADA (dir.), *Les avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à 2007*, Ouagadougou, CGD, 2009. I. M. FALL (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, 2008.

¹⁵ Hans KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *RDP*, 1928, pp.197-257.

pour le bon ordre des discussions, modes de votation par exemple, mais aussi des dispositions qui concernent les autres pouvoirs publics... »¹⁶.

Le règlement est donc un acte adopté, à la majorité de ses membres, par une assemblée législative. Mais, cet acte parlementaire ne devrait en aucun cas être confondu avec la loi, comme a eu à le rappeler le juge constitutionnel sénégalais, en 1999, à l'occasion du contrôle du règlement intérieur du Sénat¹⁷.

Formellement, les règlements qui sont des « résolutions parlementaires » ne diffèrent véritablement des lois que dans l'hypothèse d'un Parlement bicaméral, comme cela ressort d'une définition de Marcel Prelot¹⁸. Dans l'hypothèse bicamérale, la loi est un acte voté par le Parlement, donc successivement par l'Assemblée nationale et le Sénat, avant sa promulgation par le chef de l'État. En revanche, dans l'hypothèse d'un Parlement monocaméral, comme c'est le cas dans la quasi-totalité des États africains francophones, la différence entre lois et règlements tient en l'absence d'acte de promulgation des secondes. Toutefois, cette distinction n'est pas valable au Sénégal dans la mesure où au terme du dernier alinéa de l'article 62 de la Constitution révisée en 2016, le règlement de l'Assemblée nationale est promulgué. Ce choix ne manque pas d'étonner car le règlement étant le symbole de l'autonomie des assemblées, la formalité de la promulgation par le chef de l'État peut être perçue comme un affaiblissement de l'autonomie parlementaire, voire même du principe de la séparation des pouvoirs, dans un régime, qui se veut par surcroît, présidentiel !

Matériellement, la loi se distingue nettement du règlement dans la mesure où leurs domaines sont nettement circonscrits par la Constitution. C'est ainsi qu'il est de principe, dans les États africains francophones, que la loi détermine les règles et les principes fondamentaux dans divers domaines limitativement énumérés par la Constitution. Par contre, les règlements apparaissent comme des mesures destinées à régir la vie intérieure des assemblées. Il est d'ailleurs significatif de noter que dans nombre d'États africains francophones¹⁹, la Constitution utilise l'expression de « règlement intérieur » alors que la Constitution française

¹⁶ Olivier DUHAMEL, Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p.910.

¹⁷ « Considérant cependant, que c'est à tort que le texte soumis au Conseil est qualifié de loi portant règlement intérieur ; qu'en réalité, il s'agit d'une résolution ; qu'en effet, le règlement intérieur, régi par l'article 51 de la Constitution est voté par chaque assemblée seule, tandis que la loi régie par l'article 56 de la Constitution est votée par l'une et l'autre assemblée », V. Conseil constitutionnel Sénégal, Décision n°63/99 - affaire n°5/C/99, *Règlement intérieur du Sénat*, 25 février 1999.

¹⁸ Marcel PRELOT définit la résolution parlementaire comme « une motion votée par l'une seulement des deux chambres et non promulguée », Cité par Sophie de CAQUERAY, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 2001, p.324.

¹⁹ Ainsi du Bénin (art.89), du Mali (art.68) et du Niger (art.94) et du Sénégal (art.62) et du Togo (art.54). Au Burkina Faso, la Constitution, encore en vigueur de 1990, avait repris l'expression « règlement intérieur ». Mais, la loi constitutionnelle du 11 avril 2000 a supprimé le mot « intérieur » après « règlement » à l'art.86 al.2.

de 1958, qui les a inspirés, en son article 61 évoque tout simplement le terme de « règlements ». Dans ce sens, en 2002, le juge constitutionnel ivoirien est resté indifférent face à l'utilisation par l'Assemblée nationale de l'expression « règlement intérieur » alors que la Constitution ivoirienne de 2000 évoquait plutôt en son article 70, comme en France, l'expression «règlement»²⁰.

La possibilité pour l'Assemblée nationale d'adopter exclusivement son règlement par voie de résolution parlementaire apparaît comme le gage de son autonomie, comme tient à le rappeler le juge constitutionnel nigérien²¹. Cette autonomie règlementaire se trouve ainsi heurtée par l'existence d'un contrôle de constitutionnalité dont le bien-fondé est éclairé par l'histoire politique française.

En effet, parce qu'il régit le fonctionnement de l'Assemblée et régit en partie ses relations avec les autres pouvoirs publics, le règlement «s'inscrit nécessairement dans le dispositif constitutionnel en vigueur»²². Or, sous les IIIème et IVème Républiques en France, les assemblées parlementaires, affranchies de tout contrôle en raison du principe de la souveraineté du Parlement, utilisèrent leurs règlements pour échapper aux carcans de la Constitution. Ainsi a-t-il pu être constaté qu'en France «bien des dispositions qui caractérisent aujourd'hui le régime parlementaire sont nées de l'initiative des assemblées seules, à l'occasion de l'établissement ou de la modification de leur règlement»²³; aussi, les règlements ont-ils aidé à favoriser les assemblées face au pouvoir exécutif²⁴. Il apparut donc clairement que «le principe de l'autonomie règlementaire des assemblées avait ainsi, peu à peu, acquis une valeur supérieure à celui de la supériorité de la Constitution»²⁵. Tirant les leçons de cette histoire constitutionnelle, c'est tout logiquement que le constituant de la Vème République choisit d'instaurer «un contrôle (obligatoire) des règlements des assemblées...en réaction au régime d'assemblée que la France avait précédemment connu»²⁶. Il suit de ces développements historiques que le contrôle de constitutionnalité s'analyse davantage en France comme un élément du « parlementarisme rationalisé»²⁷.

²⁰ Cour suprême, Chambre constitutionnelle, *Contrôle de conformité de la résolution n°02A portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale*, Arrêt n°003-202 du 22 mai, 2002.

²¹ «*Considérant...Que le règlement intérieur est adopté par une résolution dont l'initiative appartient aux seuls membres de l'Assemblée Nationale conformément au principe d'autonomie des assemblées*», Cour constitutionnelle du Niger, Arrêt n°06/08/CC/MC du 14 Août 2008.

²² Olivier DUHAMEL, Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p.910.

²³ *Ibid*, p.910.

²⁴ BONNARD (R), « Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 », Sirey, 1926, p.183.

²⁵ (C.) BUNIET, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Thèse, Paris, 1967, p.7.

²⁶ Sophie de CAQUERAY, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Op.cit., p.23.

²⁷ Pierre AVRIL, « Le Parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, p.1507.

Outre cette explication historique, il convient de noter que, le contrôle de constitutionnalité des règlements apparaît également comme un autre «élément de la garantie juridictionnelle des Constitutions normatives»²⁸. C'est ainsi que par exemple la Constitution togolaise dispose, en son article 57, que : « le fonctionnement de l'Assemblée nationale ou du Sénat **est déterminé par un règlement intérieur adopté conformément à la Constitution** ». De même au Bénin où l'article 89 précise que : «les travaux de l'Assemblée nationale ont lieu suivant un **Règlement intérieur qu'elle adopte conformément à la Constitution**»²⁹.

Conscients donc de ce que le règlement des assemblées parlementaires «peut être utilisé pour tenter de contourner (contredire)³⁰ les dispositions constitutionnelles»³¹, les constituants africains francophones ont, à l'instar de la France, repris le principe d'un contrôle de constitutionnalité obligatoire de ces actes.

Etant donné que l'on a tendance à réduire le contrôle de constitutionnalité exercé par le juge africain à celui des lois, l'intérêt principal de cette étude sera d'essayer de mettre en lumière les contours et les incidences du contrôle juridictionnel des règlements des Assemblées nationales dans les pays ouest-africains francophones. Le choix de ce champ d'étude tient surtout au fait qu'il existe entre ces pays une «convergence des modèles constitutionnels»³². Cependant, l'étude n'aura pas la prétention d'être exhaustive puisque toutes les décisions rendues par les juges constitutionnels, dans les différents pays, n'ont pu être mobilisés à cause de la difficulté à accéder à ces ressources. Ce faisant, l'on fera référence à tel pays plus qu'à tel autre relativement au degré de disponibilité des décisions de constitutionnalité. Par ailleurs, l'analyse sera souvent mise en perspective avec la jurisprudence constitutionnelle française dans la mesure où, bien souvent, elle sert de référence dans les pays étudiés. Le besoin de l'argumentation pourra également autoriser une excursion vers d'autres États africains francophones comme Madagascar.

Si le contrôle de constitutionnalité des règlements semble à l'ère de l'épuisement en France³³, le juge constitutionnel, dans les pays étudiés, trouve là une terre à défricher. Comment alors, sur la base des dispositions constitutionnelles, parvient-il à délimiter son aire de contrôle dans la mesure où, à côté du règlement, le Parlement adopte d'autres actes qui peuvent avoir une incidence sur son fonctionnement ?

²⁸ Michel de VILIERIS, Armel LE DIVELEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Sirey, 9^{ème} éd, 2013, p.87.

²⁹ Voir dans le même sens l'art.94 al.1 au Niger et l'art.62 al.8 de la Constitution au Sénégal.

³⁰ C'est l'auteur de la citation qui souligne.

³¹ F. Méléde DJEDJRO, *Les grandes décisions de la jurisprudence ivoirienne*, Abidjan, CNDJ, 2012, p.322.

³² Sory BALDÉ, *La convergence des modèles constitutionnels : étude de cas en Afrique subsaharienne. Etude de cas en Afrique subsaharienne*, Editions Publibook, 2011, 536 p.

³³ Sophie de CACQUERAY, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, n°102, pp.377-390.

De plus, le juge parvient-il à juguler les tentations hégémoniques du Parlement qui tendent à remettre en cause l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, en redéfinissant par exemple les rapports avec les autres pouvoirs publics, comme on a pu le constater dans la proposition de Constitution faite par la législature de la Transition au Burkina Faso³⁴ ? Le sujet conduit également à s'interroger sur le point de savoir si le contrôle des règlements permet de préserver aussi bien les droits individuels que collectifs des parlementaires, eu égard aux rapports de force qui existent au sein de l'Assemblée nationale entre opposition et majorité parlementaire ?

Pour répondre à l'ensemble de ces interrogations, on montrera, dans un premier temps, que le régime contentieux des règlements est insuffisamment structuré (I). Dans un second temps, on montrera que le contrôle des règlements est encore à la recherche de son efficacité (II).

I- Un contrôle insuffisamment structuré

L'analyse des dispositions et de la jurisprudence constitutionnelles relatives au contrôle des règlements des assemblées amène à constater une double insuffisance. D'une part, l'aménagement prévu par la Constitution présente des lacunes (A). D'autre part, il est difficile, au regard de la jurisprudence, de situer le règlement dans la hiérarchie des normes tant sa place apparaît ambivalente (B).

A- Un aménagement constitutionnel lacunaire

La plupart des Constitutions des États relevant du champ de l'étude consacre des dispositions plus ou moins abouties sur les règlements de l'assemblée (1). Toutefois, si le constituant a choisi de soumettre le règlement des assemblées au contrôle préalable et obligatoire de constitutionnalité, il ne l'a pas entouré de toutes les garanties nécessaires à son effectivité (2).

³⁴ Dans sa proposition d'une Constitution de la Vème République au Burkina Faso, le Conseil national de transition (Assemblée nationale de transition) avait prévu, dans le titre réservé au président de la République, des dispositions suivant lesquelles ce dernier non seulement prêterait serment devant l'Assemblée nationale mais en plus devrait, dans sa prestation de serment, s'engager à respecter le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

1- Une nette délimitation de l'objet du contrôle

Au premier abord, on note que les Constitutions des États affirment clairement la soumission du règlement des assemblées au contrôle préalable et obligatoire de constitutionnalité. Cependant, cette reconnaissance expresse n'est pas de nature à lever tous les doutes sur l'objet du contrôle. En effet, à côté du règlement, certains actes internes du Parlement³⁵ peuvent régir son fonctionnement intérieur comme l'instruction général du Bureau (IGB) dont l'importance est telle que pour certains auteurs, il faut la considérer comme un « règlement bis »³⁶. Dès lors, la question se pose de déterminer le contenu de la notion même de « règlement d'assemblée » ou de « règlement intérieur de l'Assemblée ».

A ce titre, il faut signaler que les juges constitutionnels s'en tiennent à la lettre du texte constitutionnel et ne contrôlent que la résolution portant règlement de l'Assemblée. Toutefois, il convient de noter que dans les pays comme le Bénin, le Mali ou le Togo, le juge constitutionnel ne contrôle pas seulement les règlements de l'Assemblée nationale dans la mesure où la Constitution prend le soin de mentionner les autres institutions dont les règlements intérieurs sont soumis au contrôle de constitutionnalité³⁷.

Dans certains pays (Niger et Côte d'Ivoire), la Constitution précise que le contrôle porte non seulement sur le règlement, mais également sur les modifications ultérieures dont il est l'objet. Cette précision peut paraître superfétatoire s'il faut considérer que le caractère obligatoire du contrôle du règlement implique obligatoirement un contrôle de ses dispositions modificatives. Pourtant, une telle précision apparaît judicieuse et heureuse dès lors que le juge constitutionnel pourrait avoir une lecture stricte sinon restrictive de sa compétence. Dans ce sens, le juge constitutionnel, comme au Burkina Faso, affirme, régulièrement, qu'il dispose d'une compétence d'attribution affirmée par les dispositions constitutionnelles qui l'obligent à s'en tenir à la lettre de la Constitution³⁸.

En tout état de cause, dans les pays où la précision n'est pas apportée par la Constitution, le juge a pu reconnaître sa compétence. Ainsi, la Cour constitutionnelle béninoise a souligné

³⁵ Laurent DOMINGO, *Les actes internes du Parlement. Etude sur l'autonomie parlementaire*, LGDJ, 2008, 490p.

³⁶ Laurent DOMINGO, *Leçons de contentieux constitutionnel*, Ellipses, 2014, p.93.

³⁷ L'article 177 de la Constitution béninoise de 1990 précise que « la Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur... les Règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Conseil économique et social avant leur mise en application... ». Il en est de même des articles 104 de la Constitution togolaise et 86 de la Constitution malienne.

³⁸ Voir décisions n°2015-33/CC et n°2015-34/CC du 07 Août 2015.

dans une décision DCC 95-022 du 31 mai 1995, qu' « *après sa mise en application régulière, toute modification des règlements doit être soumise au contrôle du juge constitutionnel* ».

Telle est la posture qu'adopte le juge sénégalais, dans une affaire n° 65/99-affaire n°7/C/99 du 05 mai 1999, où il décide que son contrôle porte non seulement sur les « *modifications mais aussi sur toutes les autres dispositions du règlement intérieur qui n'avaient pas encore fait l'objet du contrôle de constitutionnalité (qui a été à présent) rendu obligatoire par la loi constitutionnel n°98 -11 du 2 mars 1998* ».

Par ailleurs, s'il apparaît que le règlement de l'Assemblée est par nature une résolution parlementaire, le juge constitutionnel circonscrit bien son champ de compétence et ne se reconnaît donc pas la compétence pour contrôler toutes autres résolutions parlementaires. Le juge constitutionnel burkinabè en a ainsi décidé en 2015, dans deux décisions n°2015-33/CC et n°2015-34/CC. A ces occasions, il s'est déclaré incompétent pour statuer sur la constitutionnalité des résolutions adoptées par le parlement pour incriminer, devant la Haute cour de justice, les membres de l'exécutif déchu suite à l'insurrection populaire d'Octobre 2014. Sa décision est motivée par le fait que la Constitution ne lui donne pas une compétence expresse pour contrôler les résolutions parlementaires en dehors des seuls « *règlements des chambres du Parlement* ».

Cette approche littérale de la notion de règlement est adoptée également en Côte d'Ivoire où la doctrine considère qu' « il convient de préciser que le Règlement administratif quant à lui n'est pas soumis au contrôle de constitutionnalité parce qu'il s'agit d'un document à usage strictement interne qui n'a en tant que tel, aucun effet sur l'activité parlementaire »³⁹.

S'il ne peut être reproché au juge constitutionnel d'avoir une lecture littérale du texte constitutionnel et de s'en tenir ainsi au contrôle des seules résolutions parlementaires portant règlement de l'Assemblée, il surgit néanmoins une situation embarrassante qui tient au fait que les autres actes internes de l'Assemblée échappent à tout contrôle juridictionnel en raison de la tradition obsolète de l'immunité des actes parlementaires. De ce fait, il existe dans l'ordre juridique des pays étudiés de nombreux actes parlementaires (l'exemple des résolutions organisant la fonction publique parlementaire) pouvant faire grief à des droits et libertés et qui ne sont pourtant pas justiciables. Dans ce sens, le juge administratif burkinabè

³⁹ Mélédje DJEDJRO, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Op.cit., p.322.

déclare son incompétence pour connaître des actes législatifs dans un arrêt *Yago B. Jean-Bertin*⁴⁰, au motif que l'acte émane d'une autorité qui ne relève pas du pouvoir exécutif.

Il existe par conséquent une lacune dans le régime des actes parlementaires qui participe du « déni de justice en droit public » dénoncé par le doyen Favoreu qui y voit « un manquement de l'État à son devoir de protection juridictionnelle de l'individu »⁴¹.

Si l'identification de l'objet du contrôle semble ne pas poser de problème, il reste que son effectivité ne semble pas suffisamment garantie.

2- Une garantie limitée de l'effectivité du contrôle

Pour s'assurer de sa conformité à la Constitution, le règlement de l'Assemblée doit faire l'objet d'un contrôle obligatoire de constitutionnalité avant son application. La question qui se pose alors est de savoir si ce contrôle obligatoire doit être considéré comme systématique ou automatique.

De nombreux auteurs dans la doctrine constitutionnelle en France⁴² affirment que le caractère obligatoire du contrôle des règlements n'entraîne pas pour autant son automaticité dans la mesure où le Conseil constitutionnel doit attendre sa saisine par les autorités habilitées, notamment par le président de l'assemblée intéressée (Assemblée nationale ou Sénat). Cela signifie qu'en cas de défaut de saisine du Conseil par les autorités habilitées, celui-ci ne peut valablement statuer.

Pour sa part, le professeur MELEDJE soutient que « dans la plupart des pays africains lorsque le contrôle est obligatoire, la saisine doit se faire automatiquement »⁴³. Toutefois, il reconnaît lui-même que « la tentation est forte chez les autorités de se dérober de l'obligation de saisine des organes juridictionnels ». Et l'auteur pense que ce dernier élément peut expliquer que le groupe parlementaire PDCI (Parti démocratique de Côte d'Ivoire) ait saisi le juge constitutionnel ivoirien pour contrôler les modifications du règlement de l'Assemblée

⁴⁰ Salif YONABA, *La pratique du contentieux administratif au Burkina Faso*, Presse universitaire de Ouagadougou, 2^e éd., janvier 2008, p.173.

⁴¹ Louis FAVOREU, *Du déni de justice en droit public français*, LGDJ, 1964, p.549

⁴² Guillaume DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 3^e éd., 2011 p.317 : « la saisine n'est donc pas automatique » ; Pascal JAN, Thèse, p.324 : « l'alinéa premier de l'art.61 de la Constitution soumet au contrôle obligatoire, à défaut d'être automatique, les règlements des assemblées parlementaires » ; Sophie de CACQUERAY, « Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées », *Op.cit.*, p.23 : « la saisine n'est en aucun cas automatique. Elle est laissée à la diligence du président de l'assemblée intéressée ».

⁴³ Djédjro MELEDJE, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, p.323.

nationale alors que les groupes parlementaires n'avaient, en l'occurrence, aucune habilitation constitutionnelle à le faire⁴⁴.

Même si dans l'espèce qui vient d'être évoquée, les craintes du groupe parlementaire PDCI se sont révélées infondées dans la mesure où le juge constitutionnel a valablement été saisi par le président de l'Assemblée nationale, il n'en demeure pas moins que le risque existe que le contrôle obligatoire des règlements soit ineffectif. Ce risque est d'autant plus fondé que les Constitutions des pays étudiés non seulement limitent le droit de saisine à certaines autorités (président de la République, Premier ministre, président de l'Assemblée nationale, un dixième des députés) ; mais encore ne prévoient ni garde-fou ni mécanisme de sanction en cas de défaut de saisine du juge constitutionnel par les autorités habilitées. La faculté pour le juge constitutionnel burkinabè de s'autosaisir, depuis 2012, sur toutes les questions relevant de sa compétence (art.157 Constitution) peut apparaître comme une garantie. Cependant, la pratique montre que le juge burkinabè est très prudent dans la mise en œuvre de ce droit. Il ne l'a activé qu'à trois reprises seulement dans l'exercice de ses seules attributions administratives et pour faire face au vide institutionnel consécutif à la chute du régime Compaoré⁴⁵.

Le risque d'ineffectivité du contrôle ne relève même plus d'ailleurs d'une hypothèse d'école si l'on met en balance l'argument du droit comparé. En effet, la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar a été saisie en mars 2014 pour constater l'irrégularité de l'élection du président et des membres du Bureau de l'Assemblée nationale intervenue sur la base d'extraits non adoptés du règlement qui n'avait pas encore fait l'objet de contrôle de constitutionnalité, faute de saisine préalable de la Haute Cour. Dans sa décision, le juge malgache considère « *qu'une décision de conformité à la Constitution rendue par la Cour de céans confère au règlement intérieur adopté définitivement par une Assemblée son applicabilité une fois les étapes procédurales y requises observées... Un règlement intérieur non soumis à la Haute Cour Constitutionnelle pour contrôle de constitutionnalité est inapplicable* »⁴⁶.

L'inapplication du règlement étant probablement la seule sanction du défaut de saisine du juge constitutionnel, Charles-Louis VIER estime qu'en cas d'application par les

⁴⁴ Cour suprême, Chambre constitutionnelle, arrêt n°04-2002 ; *Ibid.*, p.315.

⁴⁵ Le Conseil a notamment statué sur : - la constatation de la vacance de pouvoir suite à la démission du président Compaoré (décision 2014-01/CC/Transition); - les modalités de désignation du Président du Faso de Transition dans (décision 2014-02/CC/Transition du 16 nov. 2014) ; -pour la validation de la désignation du président Kafando comme chef de l'État de la Transition (décision 2014-02/CC/Transition 17 nov. 2014).

⁴⁶ Décision n°05-HCC/D3 du 27 mars 2014 concernant une requête aux fins de contrôle de conformité à la Constitution d'un extrait de règlement intérieur et d'annulation d'élections au sein de l'Assemblée Nationale

parlementaires de dispositions non soumises au contrôle obligatoire de constitutionnalité, l'unique solution envisageable serait « la dissolution (de l'Assemblée) par le président de la République, chargé de veiller au respect de la Constitution...Il y a là néanmoins une lacune du droit »⁴⁷. Cette lacune résulte notamment du fait que même si elle a une obligation de saisir, l'autorité habilitée dispose de la latitude du moment de la saisine. Or, si la seule sanction juridiquement envisageable est l'inapplication des dispositions du règlement, cela peut se retourner à son avantage.

En effet, l'autorité de saisine peut opportunément retarder la saisine du juge constitutionnel si elle n'est pas favorable aux nouvelles dispositions du règlement. Dans une perspective analogue, la Cour constitutionnelle du Niger a été saisie par des députés en vue de constater la carence du Gouvernement dans la transmission du projet de loi de règlement dans la mesure où cela empêchait l'Assemblée nationale de régler, dans les délais constitutionnels, les comptes de l'État. Faute d'un dispositif efficace de sanction, la Cour constitutionnelle a renvoyé « dos-à-dos » le Gouvernement et l'Assemblée nationale en décidant notamment qu' : « *il incombe au Gouvernement de tout mettre en œuvre pour respecter les délais d'élaboration des lois de règlement et à l'Assemblée nationale d'y veiller dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale* »⁴⁸.

Ces derniers exemples soulignent la nécessité de trouver un mécanisme adéquat pour parer éventuellement à l'inertie des autorités de saisine afin de garantir l'effectivité du contrôle. Pour cela plusieurs solutions sont envisageables.

La première solution serait de rendre le contrôle automatique dès lors que l'esprit qui justifie l'instauration d'un contrôle obligatoire est de garantir la conformité des règlements à la Constitution avant leur application. Ainsi, une disposition constitutionnelle viendrait obliger à transmettre impérativement et spontanément au juge constitutionnel les dispositions du règlement après son adoption par la plénière de l'Assemblée nationale.

La seconde solution serait de compléter le régime actuel en l'assortissant d'un garde-fou s'inspirant de la solution prévue par la plupart des Constitutions des États étudiés lorsqu'à l'expiration du délai prévu à cet effet, le chef de l'État n'a pas procédé à la promulgation de la

⁴⁷ Charles-Louis VIER, « Le contrôle du conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées », *RDP*, 1973, p.176, note 43.

⁴⁸ Cour constitutionnelle, arrêt n°10/CC/MC du 5 août 2014. Les requérants demandaient notamment à la Cour de « 1) dire et juger qu'en ne respectant pas les délais constitutionnels prévus à l'article 115 alinéa 2 de la Constitution pour le dépôt des lois de règlement, le Gouvernement a violé la Constitution ; 2) enjoindre au Gouvernement de faire diligence pour respecter les dispositions constitutionnelles pour les lois de règlement encore attendues ».

loi votée par l'Assemblée nationale. Dans ce cas, il est prévu que la loi entre automatiquement en vigueur ou est déclarée exécutoire en cas de constatation par la Cour constitutionnel ou le Conseil de la défaillance du chef de l'État⁴⁹. Ce faisant, en cas de carence de l'autorité de saisine après l'écoulement d'un délai (qu'il restera à déterminer à compter du jour de l'adoption du règlement), il pourrait être admis la faculté pour le juge constitutionnel d'exiger la transmission du texte du règlement afin qu'il puisse statuer sur sa constitutionnalité.

Une fois circonscrit l'objet du contrôle et les risques qui peuvent faire échec à son effectivité, il convient de montrer maintenant que le régime contentieux des règlements apparaît insuffisamment structuré en raison encore de la difficulté à saisir leur place dans la hiérarchie des normes.

B- Une place ambivalente des règlements dans la hiérarchie des normes

Il est difficile de situer le règlement dans la hiérarchie normative. Alors que sa conformité à la Constitution, garantie par son régime contentieux, conduit à l'intégrer dans le bloc de constitutionnalité (2), il apparaît bien souvent que sa validité soit appréciée par rapport à des actes qui appartiennent à un bloc de constitutionnalité qui a tous les airs d'un bloc de légalité (1).

1- Une norme subordonnée à un bloc de constitutionnalité étendu

Comme on le verra par la suite, le règlement fait l'objet d'un contrôle resserré dans la mesure où sa constitutionnalité est appréciée eu égard à sa conformité à des normes situées en dehors du corpus constitutionnel. En effet, les juridictions constitutionnelles apprécient la validité des dispositions des règlements des assemblées en référence au bloc de constitutionnalité. Or, il apparaît que, loin de renvoyer à une réalité hermétique comme le laisse entendre sa dénomination, «le bloc de constitutionnalité se caractérise par une remarquable capacité à évoluer et à se développer, à tel point qu'il évoque plutôt une masse gazeuse»⁵⁰.

S'il peut y avoir une rupture entre les États sur ses composantes, il semble se dégager une constante dans la composition du bloc de constitutionnalité, à savoir que dans les pays étudiés

⁴⁹ Art.57 Constitution du Bénin : « Si après ce dernier vote, le président de la République refuse de promulguer la loi, la Cour constitutionnelle, saisie par le président de l'Assemblée nationale, déclare la loi exécutoire si elle est conforme à la Constitution » ; art.48 Constitution du Burkina Faso : «A défaut de promulgation dans les délais requis, la loi entre automatiquement en vigueur après constatation du Conseil constitutionnel ».

⁵⁰ Henry ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5ème éd., 2004, p.50.

le juge intègre la loi organique comme une norme de référence au contrôle du règlement. C'est ainsi qu'au Mali, la Cour constitutionnelle pose le principe « *que les règlements intérieurs des institutions soumis au contrôle de constitutionnalité sont examinés tant par rapport aux dispositions de la Constitution que les lois organiques relatives à ces institutions* »⁵¹.

Cette solution est également retenue par le juge ivoirien qui précise la nécessité pour le parlement de veiller à conformer le règlement aux lois organiques non encore adoptées : « *Considérant que les délais et modalités de saisine ainsi fixés par le Règlement de l'Assemblée nationale, participent des règles de fonctionnement et d'organisation de ces institutions (Conseil constitutionnel, Conseil économique et social et Médiateur de la République) ; qu'elles ne peuvent en conséquence contredire les termes des lois organiques, normes hiérarchiquement supérieures à ce Règlement ; qu'ainsi les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale concernées sont maintenues en l'état sous réserve expresse qu'elles coïncident en tous points avec celles contenues dans les lois organiques à venir* »⁵².

Pour sa part, dès sa première décision n°3 DC du 2 juillet 1991 relative au règlement de l'Assemblée nationale, le juge constitutionnel béninois a décliné une série d'actes et de normes servant de référence à l'appréciation de la constitutionnalité des règlements. Il relève ainsi l'obligation pour le règlement de se conformer à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, à la loi organique sur la Cour constitutionnelle, à la loi organique relative aux lois de finances ; aux dispositions du code électoral qui garantissent le secret du vote.

En tout état de cause, il y a dans ces jurisprudences, l'expression du fait que la loi organique prime sur le règlement de l'Assemblée dans la mesure où elle constitue une application voire un prolongement de la Constitution. Toutefois, il est permis de se demander s'il s'agit là d'un critère solide dans la mesure où le règlement semble revêtir certaines des caractéristiques de la loi organique : non seulement, le règlement de l'Assemblée, tout comme d'ailleurs la loi organique, occupe une place intermédiaire dans la hiérarchie normative entre la Constitution et la loi⁵³; mais encore, le règlement de l'Assemblée constitue, comme la loi organique, à certains égards, une application de dispositions constitutionnelles. Ces caractéristiques communes peuvent alors expliquer pourquoi le Constituant sénégalais a fait le choix d'accorder au règlement de l'Assemblée une valeur de loi organique. Il semble plutôt

⁵¹ Arrêt n° 07-183/CC du 11 décembre 2007.

⁵² Arrêt n°14-2001 du 26 janvier 2001

⁵³ Cyril BRAMI, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systémique*, Thèse, Université Cergy Pontoise, 2008, p.89.

logique, lorsqu'une loi organique est en cause, de fonder l'inconstitutionnalité du règlement sur le non-respect de la délimitation constitutionnelle des domaines. Ce qui revient en quelque sorte à sanctionner l'excès de pouvoir réglementaire de l'Assemblée nationale.

L'arrêt n°06/08/CC/MC du 14 Août 2008 de la Cour constitutionnelle du Niger s'inscrit dans cette dernière logique. La Cour constitutionnelle invalide une loi portant sur le fonctionnement de l'Assemblée pour n'avoir pas respecté la répartition des domaines de compétence : *« considérant par contre qu'aux termes de l'article 76 de la constitution...que le fonctionnement de l'Assemblée Nationale est du domaine du règlement intérieur; Considérant du reste que l'objet de la loi soumise à contrôle est traité dans la résolution n°2000-001/AN du 2 janvier 2000 portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale dont le Titre II est intitulé "organisation et fonctionnement de l'Assemblée Nationale"; Considérant qu'au regard de tout ce qui précède, la loi soumise à contrôle n'est pas conforme à l'article 76 de la Constitution »*.

En revanche, lorsque la Cour constitutionnelle béninoise soumet le règlement au respect *« des dispositions du code électoral qui garantissent le secret du vote »*, il semble qu'elle soit dans une dynamique d'extension du bloc de constitutionnalité qui sert de référentiel au contrôle du règlement. Or, le code électoral ayant formellement une valeur législative, cette jurisprudence rappelle la solution adoptée par le Conseil constitutionnel français qui apprécie la constitutionnalité du règlement relativement *« aux mesures législatives adoptées pour son (la Constitution) application »*⁵⁴. En droit comparé africain, le juge constitutionnel malgache a déjà fait sienne cette jurisprudence de son homologue français⁵⁵. Ces jurisprudences malgache et française intègrent la loi ordinaire dans les normes de référence de contrôle des règlements d'assemblées, à l'image des actes réglementaires de l'exécutif que le principe de légalité soumet au respect notamment de la loi⁵⁶. En quelque sorte, il peut être soutenu que du fait de leur possible soumission aux « mesures législatives », les règlements de l'Assemblée sont soumis à un bloc de constitutionnalité qui se rapproche fort du bloc de légalité ; ce qui révèle, une liaison entre « légalité et constitutionnalité »⁵⁷.

⁵⁴ Décision n°92-309 DC du 9 juin 1992.

⁵⁵ Décision n°16-HCC/D3 du 22 février 2016 relative à l'Arrêté n°001/2016 – SENAT/P portant refonte de l'Arrêté n°027/2008 du 06 mai 2008 portant règlement intérieur du Sénat : *« Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des Assemblées parlementaires, et donc du Sénat, doit s'apprécier au regard de la Loi fondamentale elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application »*.

⁵⁶ Charles EISENMANN, « Le droit administratif et le principe de légalité », *Études et documents du Conseil d'Etat*, 1957, p.25.

⁵⁷ Louis FAVOREU, « Légalité constitutionnalité », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°3, 1997.

Si cette jurisprudence contribue à resserrer davantage le contrôle sur les règlements des assemblées parlementaires, elle ajoute de la confusion dans la hiérarchie des normes dans la mesure où les règlements des Assemblées sont également incorporés dans le bloc de constitutionnalité servant de référentiel au contrôle de validité des lois.

2- Une norme dérivée du bloc de constitutionnalité

La question de la présence du règlement des assemblées parlementaires dans le bloc de constitutionnalité pourrait être posée dans les mêmes termes que celle de la loi organique. En effet, ces deux actes bénéficient d'un même régime contentieux, à savoir le contrôle préalable et obligatoire de constitutionnalité qui leur confère en tout état de cause un brevet de conformité à la Constitution. Dès lors, le débat est souvent récurrent de leur intégration au bloc de constitutionnalité afin d'examiner la constitutionnalité des lois ordinaires. Autrement dit, il est permis de se demander si le règlement pourrait intégrer le bloc de constitutionnalité avec la conséquence que sa violation équivaldrait à la violation d'une règle de valeur constitutionnelle. Ce qui reviendrait à dire qu'une disposition législative méconnaissant les règles établies par un règlement soit par là même reconnue contraire à la Constitution.

En France, le Conseil constitutionnel n'a pas admis l'incorporation des règlements dans le bloc de constitutionnalité. Il a décidé (117 DC du 22 juillet 1980, *Matières nucléaires*) que « *les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle* »⁵⁸ et, par conséquent, il souligne (181 DC des 10 et 11 octobre 1984, *Entreprises de presse*) que « *la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution* ».

De ces jurisprudences, le doyen Vedel déduit que la méconnaissance par les assemblées parlementaires de leurs propres règlements n'est censurée que si elle coïncide avec une méconnaissance de la Constitution⁵⁹. Le Conseil constitutionnel sénégalais adopte la même solution que son homologue français et refuse de reconnaître une valeur constitutionnelle aussi bien à la loi organique qu'au règlement de l'Assemblée⁶⁰. Cette solution était encore

⁵⁸ V. aussi Décision n°2010-602 DC du 18 février 2010, Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, Rec., p.64 ; Décision n°2010-617 DC du 9 novembre 2010, Loi portant réforme des retraites, Rec., p.310.

⁵⁹ Georges. VEDEL, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », II, op. cit., p. 84.

⁶⁰ CC, n°9-C-98 du 9 octobre 1998, V. El Hadji Omar DIOP, *La justice constitutionnelle au Sénégal*, DAKAR, CREDILA/OVIPA, 2013, p.176.

appliquée lorsque la Constitution accordait formellement au règlement intérieur la nature d'une loi organique⁶¹.

Au rebours des solutions française et sénégalaise, le juge béninois adopte une posture différente. Il a pendant longtemps refusé d'intégrer le règlement de l'Assemblée y compris des autres institutions constitutionnelles dans le bloc de constitutionnalité. Puis, il est revenu sur sa jurisprudence initiale en admettant l'incorporation des dispositions du règlement dans le bloc de constitutionnalité, à condition qu'elles constituent une mise en œuvre de dispositions constitutionnelles. Il a ainsi précisé dans une décision de 2001 qu' « *en tout état de cause, les articles du règlement intérieur (de l'Assemblée nationale) ne font partie du bloc de constitutionnalité que s'ils constituent la mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle ou à valeur constitutionnelle* »⁶².

La condition posée par la Cour constitutionnelle béninoise pour l'intégration des dispositions du règlement dans le bloc de constitutionnalité permet de dire que celles-ci n'ont pas par elles-mêmes valeur constitutionnelle. Il faut alors considérer qu'il s'agit plutôt de ce que Guillaume Drago qualifie, à propos de la place des lois organiques en France, de normes dérivées de constitutionnalité ou de normes constitutionnelles par renvoi⁶³. On retrouve ici une application de la théorie de la violation par médiation explicitée par le doyen Vedel⁶⁴ et reprise à son compte par le juge constitutionnel burkinabè pour l'intégration des lois organiques dans le bloc de constitutionnalité⁶⁵.

Du reste, cette idée est bien exprimée par la Cour constitutionnelle béninoise lorsque, dans la décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013, elle décide que « *la procédure de vote de ladite loi pour n'avoir pas suivi ces dispositions qui constituent la mise en œuvre de la Constitution, n'est pas conforme au Règlement Intérieur et par conséquent, viole la Constitution ...* ». La Cour constitutionnelle va même plus loin en censurant une loi constitutionnelle dont

⁶¹ Ismaila Madior FALL, « La loi organique dans les ordonnancements juridiques des Etats d'Afrique francophone. Réflexion sur une norme particulière », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives (R.B.S.J.A)*, n°32, 2014, p.188.

⁶² Décision DCC 01-013 du 29 janvier 2001, *Sanny Babatoundé*, Rec. 2001, p. 69.

⁶³ Guillaume DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, Op.cit., p.262.

⁶⁴ Georges VEDEL, « La place de la déclaration de 1789 dans le "bloc de constitutionnalité" » in *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Paris, PUF,1989, p.35.

⁶⁵ Décision n° 2007-03/CC du 04 juillet 2007 : « Considérant qu'il est de principe que toute violation d'une loi organique par d'autres dispositions législatives même de nature organique et n'ayant pas le même objet, est une violation de l'article de la Constitution qui renvoie à cette loi organique »

l'adoption a été faite en méconnaissance de certaines règles procédurales établies par le règlement de l'Assemblée nationale⁶⁶.

Cette ligne jurisprudentielle du juge constitutionnel béninois est judicieuse puisqu'il est permis de considérer que le règlement de l'Assemblée a une valeur matériellement constitutionnelle dès lors que ses dispositions peuvent servir de relais aux principes et règles énoncés dans la Constitution. Il y a pour ainsi dire « une liaison intime »⁶⁷ entre la Constitution et le règlement qui justifie que ce dernier serve de norme de référence au contrôle de la loi. Du reste, le Conseil constitutionnel français intègre cette donnée, malgré son refus d'intégrer les règlements des assemblées dans le bloc de constitutionnalité. Il a notamment précisé, dans la « Table analytique 1959-1980 », qu'il « apprécie la régularité de l'adoption d'une disposition législative au regard des prescriptions du règlement (lorsque celles-ci constituent la mise en œuvre de règles constitutionnelles. Dans les autres cas, la régularité de la procédure suivie, au regard de la Constitution n'est pas affectée par le non-respect des dispositions du règlement »⁶⁸.

En définitive, il convient de noter que l'analyse des jurisprudences constitutionnelles relatives aux règlements des assemblées parlementaires ne permet pas de les situer dans la hiérarchie des normes. Ces jurisprudences montrent plutôt ce que Cyril Brami qualifie de « statut hiérarchique instable des normes « intermédiaires » (que sont les lois organiques et les règlements d'assemblées) »⁶⁹.

La place ambivalente des règlements dans l'ordonnement juridique pourrait bien s'inscrire dans ce que Paul Amselek nomme « une fausse idée claire »⁷⁰. Cette instabilité des règlements dans la hiérarchie normative est un révélateur d'un contrôle à la recherche de son efficacité.

II- Un contrôle relativement efficace

L'examen de constitutionnalité des règlements s'inscrit dans la logique de la rationalisation des pouvoirs du Parlement afin de contenir les velléités expansionnistes de celui-ci au-delà

⁶⁶ Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, *loi constitutionnelle de prorogation du mandat des députés*. Voir les commentaires de Abdoulaye SOMA, « Le contrôle de constitutionnalité des normes supra législatives », in *Annuaire béninois de justice constitutionnelle*, Presse universitaire du Bénin, I-2013, p.98, spéc., p.120.

⁶⁷ Cyril BRAMI, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systémique*, Thèse, Université Cergy Pontoise, 2008, p.89.

⁶⁸ Pierre AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », *RDP*, 1984, p.578.

⁶⁹ Cyril BRAMI, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systémique*, Op.cit., p.86.

⁷⁰ Paul AMSELEK, « une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », *RRJ*, 2007, p.557.

des prérogatives qui lui sont reconnues par la Constitution. Dans ce sens, les décisions rendues par le juge constitutionnel présentent une intensité variable (A) et ne parviennent pas toujours à préserver l'équilibre institutionnel voulu par le constituant entre le Parlement et le Gouvernement (B).

A- Une intensité variable du contrôle

Deux tendances se dégagent à l'analyse des décisions. Il semble que, le plus souvent, le juge opère un contrôle resserré sur l'autonomie réglementaire du parlement (1) alors que, par moment, son contrôle est plutôt relâché (2).

1- Une sévérité manifeste du contrôle

Le contrôle de constitutionnalité étant, selon les termes des Constitutions des États, un contrôle de conformité, il faut se demander si le juge constitutionnel recherche « la stricte » conformité ou plutôt « la simple » compatibilité des textes en présence. En effet, les contrôles de conformité et de compatibilité ne répondent pas aux mêmes exigences et n'ont pas la même teneur.

Dans le premier cas, à savoir celui de la conformité, il s'agit de vérifier la non contrariété de la disposition contrôlée avec la norme de référence. Ce type de contrôle reste beaucoup attaché à la lettre des textes. De ce fait, le paradigme ici est de considérer comme interdit ce qui n'est pas formellement permis par le texte qui sert de référence au contrôle. En revanche, dans le second cas, à savoir celui de la compatibilité, il s'agit de prendre en compte l'esprit des textes et des institutions de sorte que la règle en cause est la suivante : seul doit être interdit ce qui l'est formellement par les textes. Dès lors, le contrôle de compatibilité s'avère moins exigeant que celui de la conformité⁷¹. On a alors considéré qu'en France le contrôle des règlements inclinait davantage vers un contrôle de la conformité et de la non contrariété⁷².

Cette tendance est également observable dans les pays du champ de l'étude où les Constitutions évoquent expressément un contrôle de conformité des règlements. La jurisprudence des juridictions constitutionnelles dans ce domaine porte sur la vérification de « la conformité ou de la non contrariété » des dispositions du règlement en cause avec la

⁷¹ Charles-Louis VIER, « Le contrôle du conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées », *Op.cit.*, pp.183-184.

⁷² Laurent SERMET, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », *RFDC* 1994, p.722.

Constitution. Le professeur MELEDJE précise, s'agissant de la Côte d'Ivoire, la portée du contrôle de conformité : « le parlement doit se contenter de reprendre fidèlement et même aveuglement les dispositions de la loi fondamentale et des lois organiques sans chercher à faire œuvre de création ou d'innovation, au risque de violer la Constitution »⁷³.

Le contrôle de conformité opéré par le juge constitutionnel révèle alors son attachement au respect des formes. Ainsi, le juge ivoirien dans un arrêt n°14-2002 du 26 janvier 2001 décide logiquement, comme le fait remarquer le professeur MELEDJE, que « le règlement de l'Assemblée nationale ne peut modifier la désignation des institutions constitutionnelles »⁷⁴. En l'espèce, le Conseil constitutionnel ivoirien souligne : « *qu'à l'examen dudit Règlement, il apparaît que le terme « Assemblée nationale » placé après Député, et le qualificatif « Grand » précèdent le mot Médiateur aux articles 1 et 72 du Règlement de l'Assemblée nationale, ne figurent pas aux articles 58 alinéa 1 et 115 de la Constitution* ».

L'examen de conformité permet également au juge constitutionnel de repérer l'absence de dispositions qui aurait dû normalement figurer dans le règlement de l'Assemblée nationale. On se retrouve ici dans un véritable contrôle de l'incompétence négative⁷⁵ en ce sens que l'Assemblée nationale n'a pas pleinement exercé son pouvoir réglementaire. Cette démarche du juge permet de veiller à l'effectivité de certaines dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation et au fonctionnement du Parlement. Dans cette dynamique, le juge met en évidence dans ces décisions la catégorie « *des dispositions qui doivent normalement y (le règlement) figurer (mais) en sont absentes* ». Sans être exhaustif, on peut citer la décision n°3 DC du 02 juillet 1991 de la Cour constitutionnelle du Bénin dont l'article 4 énumère une série de dispositions non prises en compte pas le règlement de l'Assemblée: «... *Considérant que l'article 54 alinéa 9 de la Constitution dispose « 'Il (le président de la République) nomme après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale les membres du Gouvernement... 'Considérant en conséquence que le Bureau de l'Assemblée nationale doit préciser les modalités selon lesquelles le Bureau émet ledit avis... ».*

En outre, le contrôle de conformité est renforcé par l'usage de la technique dite de la conformité sous réserve qui apparaît comme « un outil de resserrement de la contrainte de

⁷³ Méléde DJEDJRO, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Op.cit., p.325.

⁷⁴ *Ibid*, p.325.

⁷⁵ Voir le Dossier : L'incompétence en droit constitutionnel, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°46, 2015.

constitutionnalité »⁷⁶. Si la réserve d'interprétation peut révéler une certaine « indulgence »⁷⁷ du juge constitutionnel en ce qu'elle permet de « vider le texte de son venin inconstitutionnel », il n'en demeure pas moins qu'elle imprime un dictat du juge constitutionnel sur le Parlement. Sous le couvert de la réserve d'interprétation, la tendance observée dans les pays étudiés, est que la disposition incriminée doit être « élaborée, rédigée corrigé ou réécrite, selon les injonctions formulées par le juge »⁷⁸. A cet égard, le contrôle des règlements apparaît comme le lieu privilégié d'utilisation des réserves d'interprétation par les juridictions étudiées au point où la doctrine a pu évoquer l'idée d'un « cantonnement » des réserves d'interprétations aux règlements d'assemblée⁷⁹.

Comme le Conseil constitutionnel français (2 DC du 17 juin 1959), dès sa première décision (n°3 DC du 02 juillet 1991) sur le règlement, le juge béninois a fait usage de la constitutionnalité sous réserve en évoquant la catégorie de dispositions conformes « sous réserves de ses observations ».

Le juge ivoirien fait régulièrement usage de cette technique à l'occasion du contrôle du règlement de l'Assemblée nationale. Ainsi, dans un arrêt n°003-2002, il mentionne une série d'articles dont la constitutionnalité reste liée aux réserves évoquées⁸⁰.

Enfin, la rigueur du contrôle des règlements tient également dans l'affirmation de l'autorité de ses décisions par le juge constitutionnel à travers la technique du contrôle à double détente ; lequel se définit comme « un contrôle successif par le Conseil constitutionnel de la disposition originelle puis de la disposition modifiée pour tenir compte de la censure du Conseil constitutionnel »⁸¹. Au Bénin, la pratique montre que le juge peut être amené à exercer un contrôle à plusieurs détentes aussi longtemps que le texte du règlement comporterait des dispositions jugées contraires à la Constitution. Il a ainsi fallu pas moins de quatre décisions

⁷⁶ Alexandre VIALA, « La réserve d'interprétation : un outil de resserrement de la contrainte de constitutionnalité », *RDP*, 1997, p.1047 ; du même auteur, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1999, p.194

⁷⁷ Franck MODERNE, « La déclaration de conformité sous réserve », in *Le Conseil constitutionnel et les partis politiques*, Economica, PUAM, 1987, p.94.

⁷⁸ Abdou Aziz Daba KEBE, « La réception des réserves d'interprétation dans la jurisprudence constitutionnelle des Etats d'Afrique noire francophone », *Annales Africaines*, Nouvelle Série, Vol. 1, avril 2015, p.257..

⁷⁹ *Ibid*, p.257.

⁸⁰ « Considérant en effet que l'article 37 nouveau ajoute à l'énumération des cas de délégation de vote tels que prévus par l'article 66 de la Constitution, le mot accident ; qu'il y a lieu de procéder à la suppression de ce cas dans le Règlement de l'Assemblée nationale; ... Considérant que c'est sous la réserve des modifications sus-indiquées que les articles 37, 37 et 82-2 du Règlement de l'Assemblée nationale peuvent être conformes à la Constitution ».

⁸¹ Jean-Luc WARSMANN, « La place du Conseil constitutionnel dans les institutions de la Ve République », in Actes du Colloque du cinquantenaire du Conseil constitutionnel du 3 novembre 2008, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, hors-série 2009, p.3.

de constitutionnalité pour que la Cour constitutionnelle accepte la mise en application du règlement. Dans le résumé de sa décision DCC n°95-023 du 09 juin 1995, elle mentionne : « *Après un quatrième examen, l'ensemble des dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été déclaré conforme à la Constitution* ».

Si le juge ne manque pas d'affirmer l'autorité de ses décisions, il convient de préciser qu'il n'est pas rigide sur toute la ligne.

2- Un relâchement parfois discutable du contrôle

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, en général, les juridictions constitutionnelles se montrent assez rigoureuses dans le contrôle de constitutionnalité des règlements d'assemblées. Cependant, il arrive assez souvent que le contrôle soit moins exigeant si ce n'est qu'il montre tout simplement un certain relâchement de la part du juge constitutionnel.

Dans un premier temps, les juridictions constitutionnelles ne procèdent pas à un contrôle de la régularité de la procédure d'adoption du règlement. En effet, mis à part la vérification de la recevabilité de la requête, il n'est nullement opéré un contrôle des éléments de procédure relatifs à l'adoption du règlement. Seul le Conseil constitutionnel sénégalais procédait à cet examen pour s'assurer que le règlement soumis à son examen avait été régulièrement adopté par l'Assemblée. A titre illustratif, dans une décision (n°65/99- affaire n°7/C/99), il relève: « *que l'extrait du procès-verbal analytique de la séance du 28 avril 1999 indique que les modifications proposées dont le Conseil est saisi ont été adoptées par 76 voix pour et 0 contre* ». Ce même constat est opéré dans une autre décision n°64/99-affaire n°6/C/99: « *considérant que l'extrait du procès-verbal analytique de la séance du 15 mars 1999 de l'Assemblée nationale indique que la loi dont le Conseil est saisi a été adoptée par 89 voix pour et 1 voix contre* ». Le juge sénégalais a cependant fait évoluer récemment sa jurisprudence et ne contrôle plus la procédure d'adoption. Dans une décision du 06 août 2015 relatif à l'affaire n°02/C, il considère « *que le contrôle auquel se livre le Conseil constitutionnel saisi d'un recours en inconstitutionnalité porte sur la conformité des dispositions des textes attaqués aux règles de valeur constitutionnelle (...); que le pouvoir pour le Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité...n'englobe pas celle de vérifier la procédure d'adoption...dès lors que les règles applicables sont fixées non pas par la Constitution mais par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale* ».

Le Conseil constitutionnel sénégalais se refuse alors à contrôler les règles de procédures parce qu'ils sont fixées par le règlement auquel il ne reconnaît pas une valeur constitutionnelle.

Toutefois, il est permis de douter de la justesse de cette jurisprudence. En effet, la plupart des règles relatives à la procédure législative trouve pratiquement leur siège dans le règlement de l'Assemblée et il est difficile d'imaginer que le Conseil constitutionnel puisse les ignorer dans l'appréciation de la validité externe de la loi ou du règlement de l'Assemblée nationale. Il apparaît même de toute évidence que l'absence du contrôle de la procédure d'adoption peut conduire à un abus de la majorité parlementaire qui peut alors flouer les droits de l'opposition parlementaire. C'est ainsi qu'il semble que, dans l'affaire en cause, le procès-verbal de séance de délibération sur le vote du règlement de l'Assemblée nationale a été édulcoré par son président⁸². Celui-ci aurait mentionné dans le procès-verbal que la totalité des 150 députés a participé au vote (142 voix pour, 4 voix contre et 4 abstentions) sur les dispositions modificatives du règlement alors que l'opposition affirme qu'environ 50 députés au moins étaient absents. La contestation des députés de l'opposition est traduite par le considérant 11 de la décision : «*Considérant que les requérants soutiennent que l'adoption du texte attaqué est entaché d'irrégularités et d'erreurs avérées s'agissant du décompte des voix déclaré*».

Dans un second temps, le relâchement du contrôle tient à la situation particulière du Conseil constitutionnel burkinabè. Les contrôles qu'il opère sur les règlements ne relève aucun examen substantiel de sa part. En général, il se contente d'un examen oiseux et purement formel consistant à mettre en évidence les différents titres que comporte le règlement. Autant dire qu'il évoque rarement les débats de fond. Il faut alors croire que le contrôle des règlements ne constitue qu'une simple formalité.

Dans ce sens, l'exemple du contrôle du règlement intérieur de la législature en cours au Burkina Faso est assez évocateur. Celui-ci a été déclaré conforme à la Constitution alors même que plusieurs dispositions sont clairement inconstitutionnelles. Il en est ainsi de l'article 6 de ce règlement qui dispose que «L'Assemblée nationale statue souverainement sur la validité de l'élection de ses membres». Alors que, l'article 154 al.2 de la Constitution dispose que : « le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection ou de la nomination des membres de l'Assemblée nationale ».

⁸² Mehdi BA, « Sénégal : Moustapha Niasse (*président de l'Assemblée nationale au moment de l'affaire*) accusé d'avoir truqué le vote des députés », publié le 03 juillet 2015, <http://www.jeuneafrique.com/243477/politique/senegal-moustapha-niasse-accuse-davoir-truque-le-vote-des-deputes/>.

D'ailleurs, cette démarche du juge constitutionnel s'inscrit dans une tradition qui semble se consolider. Pour rappel, le juge constitutionnel n'avait guère procédé à un examen sérieux du règlement du Conseil national de transition (ci-après CNT : organe institué par la Charte de la Transition pour remplir les fonctions dévolues à l'Assemblée nationale par la Constitution encore en vigueur de la IV^{ème} République). Dans cette occurrence, le Conseil constitutionnel valida les violations de la Constitution par le Règlement du CNT. La violation la plus flagrante est issue de l'article 25 qui prévoyait qu' « au cours de la législature de la transition, le Conseil national de la transition, après la session spéciale d'installation, se réunit en session unique jusqu'à la fin de la transition, sur convocation de son Président ». Or, cette prescription remettait en cause le nombre de deux (2) sessions prévu par l'art. 87 de la Constitution⁸³.

Au total, le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel burkinabè semble manquer de rigueur de sorte que son office apparaît plutôt comme un véritable contrôle- ratification du règlement soumis à son examen. Dans ces conditions, le contrôle est loin d'atteindre l'efficacité attendue⁸⁴. Au surplus, le Conseil constitutionnel burkinabè ne manque pas d'étonner lorsque, au lieu d'un examen minutieux du texte, il s'autorise souvent à décerner des brevets de satisfaction au parlement, comme dans la décision n°2007-02/CC du 25 juin 2007 : « *Considérant que les dispositions de la résolution n°004-2007/AN du 18 juin 2007 portant règlement de l'assemblée nationale n'ont rien de contraire par rapport à la constitution du 02 juin 1991 ; Que bien au contraire, elles visent à améliorer le travail parlementaire dont la qualité et l'efficacité participent au renforcement de la démocratie que prône ladite constitution* ».

Dans un troisième temps, moins contestable, le relâchement du contrôle peut être mis en évidence quant aux effets de la déclaration d'inconstitutionnalité en raison de l'application de la technique dite de la séparabilité. Dans ce cas, le juge déclare une inconstitutionnalité partielle lorsque la disposition inconstitutionnelle n'entache pas l'ensemble du texte. Les dispositions du règlement peuvent alors être mises en application en attendant de remédier au(x) cas d'inconstitutionnalité souligné(s) par le juge. Cette pratique heureuse se retrouve particulièrement dans la jurisprudence nigérienne. Ainsi, dans son arrêt n°003/CC/CM du 25 avril 2016, la Cour constitutionnelle décide que : « *les articles premiers, dans les*

⁸³ Pour des précisions, V. Seni M. Ouedraogo et Djibrihina Ouedraogo, « Libres propos sur la charte de la transitions », *Afrilex*, février 2015, p. 26.

⁸⁴ Stéphane BOLLE, « Le Conseil constitutionnel du Burkina Faso : un contrôleur efficace du règlement de l'Assemblée Nationale ? », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-16538503.html>, 11 février 2008.

modifications qu'il apporte à l'article 13 point 3 de la Résolution n°003/AN du 19 avril 2011 portant règlement de l'Assemblée nationale et 2 de la Résolution soumise à contrôle ne sont pas conformes à la Constitution ;...que ces dispositions sont séparables du texte soumis à contrôle ».

Au-delà de la question de son intensité, le principal intérêt du contrôle du règlement réside dans la nécessité de maintenir l'équilibre institutionnel établi par la Constitution entre le Parlement et le Gouvernement.

B- Une régulation perfectible de l'équilibre institutionnel

Le contrôle de constitutionnalité des règlements est nourri par cette crainte que les parlementaires pourraient compromettre l'équilibre institutionnel défini par la Constitution. C'est pourquoi dans une décision DCC 95-046 du 28 décembre 1995, la Cour constitutionnelle du Bénin précise que « *l'Assemblée nationale peut, en toute liberté, prendre toutes mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait à son fonctionnement ; que les seules limites à l'exercice de ce pouvoir sont le respect de la Constitution et la garantie des droits de tout membre de l'Assemblée nationale* ». Dans ce sens, il ressort de l'analyse des décisions que le juge arrive à retrouver et à sanctionner des dispositions réglementaires qui remettent en cause la répartition constitutionnelle des compétences avec les autres institutions constitutionnelles (1). Par contre, les droits des parlementaires, aussi bien individuels que collectifs, n'apparaissent pas suffisamment protégés (2).

1- La sanction notable des excès de pouvoirs parlementaires

Dans son imposant traité de droit parlementaire, Eugène Pierre évoquait déjà l'enjeu et l'intérêt attachés à la rédaction du règlement : « Le règlement n'est en apparence que loi intérieure des assemblées...En réalité, c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques »⁸⁵.

⁸⁵ Eugène PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Imprimeurs de la Chambre des députés, 1893, n°445.

Cette observation trouve un écho dans les pays étudiés dans la mesure où les Cours et les Conseils constitutionnels ont eu à écarter des dispositions des règlements qui remettaient en cause l'équilibre et la répartition des compétences entre les pouvoirs publics.

Dans cette dynamique, le juge nigérien stigmatise les dispositions du règlement lorsque celles-ci compromettent les principes de l'État de droit. C'est ainsi qu'il juge inconstitutionnelles les dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui créent en son sein une Commission Spéciale de Contrôle et de Vérification des Comptes. Pour la Cour constitutionnelle, une telle commission est inconstitutionnelle dès lors que l'article 141 al.2 de la Constitution donne une compétence générale à la Cour des comptes pour juger « *les comptes de l'État... et de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'État et de ses démembrements* »⁸⁶.

En l'occurrence, le caractère laconique de l'argumentation du juge peut laisser dubitatif quant à la solution retenue. Mais, il n'en demeure pas moins que la solution est intéressante dans la mesure où elle limite l'autonomie financière du parlement qu'elle concilie avec les exigences de transparence et de bonne gouvernance. Autrement dit, elle rompt avec le tabou hérité de la tradition juridique et politique française qui veut que les actes du parlement, représentant du Souverain, soient injusticiables. Or, il n'est pas certain que les parlementaires soient toujours exemplaires dans l'utilisation des crédits alloués à l'institution parlementaire : les exemples que l'on peut citer, à l'envi, de gabegies financières font dire à Salif Yonaba que les parlementaires africains sont de « véritables affairistes guidés par l'appât du gain facile »⁸⁷. Du reste, on notera que cette solution du juge est d'autant plus dans l'air du temps que depuis 2013, le contrôle des comptes des deux assemblées parlementaires françaises est désormais institutionnalisé⁸⁸.

Au Bénin, dans ses premières décisions sur le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle a eu à écarter plusieurs dispositions du règlement qui remettaient en cause l'équilibre des institutions. A titre d'illustration, dans sa décision DCC 95-010 du 21 février 1995, la Cour décide que le règlement ne peut pas exiger que le Bureau de l'Assemblée nationale choisisse les membres de la Cour constitutionnelle en tenant compte des sensibilités politiques représentées à l'Assemblée. En effet, une telle exigence non prévue

⁸⁶ Conseil constitutionnel de transition, Arrêt n°010/12/CCT/MC du 17 mai 2012.

⁸⁷ Salif YONABA, « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », in Corine Delon DESMOULIN et Gil DESMOULIN, *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p.139.

⁸⁸ Cour des comptes, « Le Sénat et l'Assemblée nationale confient la certification de leurs comptes à la Cour des comptes à compter de l'exercice 2013 », publié le 22/07/2013 sur <http://www.ccomptes.fr>.

par la Constitution aurait pu affecter l'indépendance de la Cour constitutionnelle : « à l'article 15.1.b.3, le membre de phrase "...et en tenant compte autant que possible de la configuration politique de l'Assemblée", introduit un critère de nomination des membres de la Cour constitutionnelle que l'article 115 de la Constitution ne prévoit pas, et qui est contraire à l'indépendance et à l'impartialité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions; il y a donc lieu de supprimer ».

Cette jurisprudence est judicieuse dans la mesure où elle évite que par le biais du règlement, la Cour constitutionnelle ne devienne le siège d'une autre lutte politique. Ce qui sied moins à une institution dont l'objet est de garantir le respect des droits fondamentaux énoncés par la Constitution.

Enfin, l'exemple du juge constitutionnel ivoirien, qui fait preuve de diligence dans le contrôle du règlement et de ses dispositions modificatives, pourrait être cité. Celui-ci rappelle à l'Assemblée nationale que, même si elle dispose de la liberté d'organisation de services, elle est tenue de respecter le principe constitutionnel de l'égalité des citoyens et notamment d'égal accès aux emplois publics et privés. En l'espèce, le juge anticipe sur la violation du principe d'égalité en faisant usage d'une réserve d'interprétation neutralisante : « *Que dès lors, l'article 84 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale ne doit pas être interprété, sauf alors à le supprimer, comme excluant tout citoyen apte et qualifié d'être recruté et nommé à l'Assemblée nationale quel que soit le statut professionnel qui le régit* » (arrêt n°14-2001 du 26 janvier 2001).

Si les jurisprudences évoquées montrent que les Cours et conseils constitutionnels parviennent à retrouver les dispositions du règlement qui vont au-delà de l'autonomie réglementaire du Parlement, il est aussi possible de montrer qu'elles n'arrivent pas toujours à une protection suffisante des droits des parlementaires.

2- La protection insuffisante des droits des parlementaires

Si la méfiance à l'égard du règlement se justifie notamment par le fait qu'il pourrait permettre aux assemblées parlementaires de s'arroger des prérogatives non prévues par la Constitution, il convient de ne pas perdre de vue que cette « loi intérieure » des assemblées peut remettre en cause les droits individuels des parlementaires. Ce risque tient notamment au fait que le règlement, en tant que résolution est généralement adopté à la majorité simple des membres du Parlement. Dans les pays étudiés où l'Assemblée nationale est très souvent dominée par le

parti au pouvoir, le règlement devient une arme décisive pour affaiblir l'opposition. Dès lors, le juge constitutionnel doit tenir compte de ce paramètre lorsqu'il est saisi de la constitutionnalité des règlements. La jurisprudence analysée donne à observer que d'une part, sont sanctionnées les atteintes au droit des parlementaires mais que d'autre part, certaines dispositions sont validées alors qu'on peut douter de leur pertinence à garantir les principes de l'État de droit et de la démocratie.

Parmi les droits individuels des parlementaires dont le juge assure efficacement la protection, se trouve le droit de vote des députés. Ce droit de vote ne peut connaître des restrictions relativement aux conditions définies dans la Constitution. Dans ce sens, le juge constitutionnel ivoirien s'oppose à ce que le règlement puisse restreindre le droit de recours à la délégation de vote⁸⁹. Il en est de même du juge béninois qui protège le droit d'initiative législative du député dont la mise en œuvre ne saurait être conditionnée par le règlement. Dans la même décision, le juge écarte les modalités de vote prévues par le règlement dès lors qu'elles remettent en cause le principe de la prohibition constitutionnelle du mandat impératif. En l'espèce, la Cour juge notamment que « *l'appel nominal ou le pointage des votants, le fait d'inscrire les noms des députés sur les bulletins afin de connaître la nature de leur vote pourrait s'apparenter à un mandat impératif, viole le principe du secret du vote, et partant, est inconstitutionnel* » (Décision 3 DC du 02 juillet 1991). La protection faite par le juge du droit de vote qui constitue un droit personnel du député est bienvenue et présente un grand intérêt puisque, au Bénin comme dans la plupart des pays étudiés, la forte prégnance de la discipline de parti ne garantit pas la liberté d'opinion et de décision du député. Un député frondeur pourrait se voir exclure du parti s'il exprimait un choix contraire au mot d'ordre reçu des instances dirigeantes. Dans ce sens, la Cour constitutionnelle du Mali a eu l'occasion, dans un arrêt n°06-173 du 15 septembre 2006, de bien préciser la portée du principe de la prohibition du mandat impératif : « *la nullité du mandat impératif signifie que le député ne peut être contraint à voter dans tel ou tel sens fixé soit par les ou des électeurs de sa circonscription électorale, soit par un organisme sociale ou par un parti politique ou groupe de partis politiques* ».

⁸⁹ Arrêt n°14-2001 du 26 janvier 2001 : « *Considérant que l'énumération faite par l'art.57 alinéa 2 du Règlement des cas dans lesquels le député peut exceptionnellement déléguer son droit de vote, a été délestée de la formule pour tout « autre motif justifié » qui a été remplacée par celle de « accident ou événement familial plus grave empêchant le député de se déplacer* » ; Arrêt n°003-2002 : « *Considérant en effet que l'art.37 nouveau ajoute à l'énumération des cas de délégation de vote tels que prévus par l'art.66 de la Constitution, le mot accident ; qu'il y a lieu de procéder à la suppression de ce cas dans le règlement* ».

Au rebours de cette tendance à protéger les droits individuels des députés à l'occasion du contrôle des règlements des assemblées parlementaires, on peut relever des ruptures dans la jurisprudence. En effet, certaines décisions semblent manquer de pertinence.

Ainsi, dans certaines situations mettant notamment en cause l'application des dispositions du règlement, il arrive que par le jeu des interprétations le juge constitutionnel procède à ce qu'on pourrait qualifier de révisions contestables du règlement de l'Assemblée nationale. C'est notamment le cas de la Cour constitutionnelle du Bénin qui, dans une décision de 2013, procède à une interprétation du règlement qui remet en cause le principe de la prohibition du mandat impératif, et partant, de la liberté de l'élu béninois. Dans cette décision, elle décide que le vote du budget de l'Assemblée nationale doit se faire obligatoirement à main levée conformément à la pratique parlementaire et que la procédure de l'article 57 qui permettait le cas échéant de recourir au vote secret ne pouvait être invoquée pour le vote du budget. Elle annula alors sur cette base le rejet du budget par l'Assemblée nationale. Par cette jurisprudence, il nous semble que la Cour a sacrifié la liberté de l'élu béninois pour le vote du budget, qui est pourtant, annuellement, le moment le plus capital de la vie nationale⁹⁰.

Dans le même sens, on peut évoquer l'exemple récent de la jurisprudence constitutionnelle sénégalaise issue de la décision relative à l'affaire n°02/C du 06 août 2015. Le Conseil constitutionnel avait été saisi pour examiner la constitutionnalité des dispositions modificatives du règlement. La constitutionnalité de deux éléments était principalement en cause : l'augmentation de 10 à 15 du nombre nécessaire de députés pour constituer un groupe parlementaire et l'interdiction à tout député démissionnaire d'un groupe parlementaire de s'inscrire dans un autre groupe. Le Conseil valide la réforme au motif qu'elle ne remet pas en cause les principes de la liberté d'association et de la prohibition du mandat impératif. Or, il nous semble que le débat commandait une toute approche.

D'une part, il convenait d'approfondir la discussion sur l'interdiction pour le député de quitter un groupe parlementaire pour un autre. Il est connu que pour combattre ce qui est désormais désigné comme « la transhumance et le nomadisme »⁹¹ des députés à l'hémicycle, des mesures restrictives sont adoptées dans la plupart des pays étudiés. Si ces mesures peuvent se justifier en raison de pratiques abusives et déconcertantes, il n'en demeure pas moins que

⁹⁰ Voir notre article, « L'annulation par la cour constitutionnelle du Bénin du rejet du budget 2014 par l'assemblée nationale : essai d'analyse d'une décision controversée », *Revue africaine de finances publiques*, n°1, 2015, p.165.

⁹¹ Benjamin BOUMAKANI, « La prohibition de la « transhumance politique » des parlementaires. » Etude de cas africains, *RFDC*, 2008/3, n°75, p.499-512.

l'interdiction constitue un tempérament au principe de la prohibition du mandat impératif car elle vient restreindre la liberté de l'élu et consolide la discipline au sein du parti. Ainsi que le fait remarquer le professeur Jean WALINE, «l'existence des groupes (parlementaires) conduit à l'aliénation de l'élu qui se trouve placé dans une situation de dépendance certaine. Il est choquant de constater que bien souvent le parlementaire ne peut se déterminer en conscience»⁹². Par conséquent, il aurait été plus indiqué que l'interdiction de migration vers un parti qui constitue une restriction au principe constitutionnel de la prohibition du mandat impératif soit inscrite dans la Constitution et non dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale. C'est le choix qu'a fait le constituant burkinabè à l'article 85 dont l'alinéa 1 fixe le principe de la prohibition du mandat impératif et l'alinéa 2 pose l'interdiction de la « transhumance » politique.

D'autre part, il était permis également de se demander si la nouvelle exigence pour constituer un groupe parlementaire ne mettait pas en cause l'équilibre au sein de l'Assemblée nationale dès lors que l'augmentation rend difficile la formation de groupe parlementaire par les partis de l'opposition. En termes de comparaison, en France il faut 15 députés pour former un groupe parlementaire pour une Assemblée de 577 députés alors qu'au Sénégal, l'Assemblée nationale comporte seulement 150 députés, soit un quota quatre fois plus élevé que celui de la France !⁹³

Plus discutable encore est le fait que le Conseil constitutionnel ait affirmé qu'il « *était loisible au législateur, compte tenu de la nature et de l'objet du texte (le règlement) ...d'en déterminer les modalités d'application dans le temps* » (Considérant 33). Une telle position ne paraît pas militer pour une meilleure protection des droits des députés dès lors que si la réforme devait automatiquement entrer en vigueur elle aurait créé un déséquilibre patent au sein de l'hémicycle en faveur du parti au pouvoir puisque aucun parti de l'opposition n'avait atteint le nombre des 15 députés⁹⁴.

⁹² Jean WALINE, « Les groupes parlementaires », *RDP*, 1961, pp.1236-1237

⁹³ Mehdi BA, « Au Sénégal, les députés sont dépités », publié le 06 juillet 2015, mis à jour le 07 juillet 2015, <http://www.jeuneafrique.com/mag/243561/politique/au-senegal-les-deputes-sont-depités/>.

⁹⁴ BBC Afrique, « Sénégal: Une loi crée la polémique », 30 juin 2015, http://www.bbc.com/afrique/region/2015/06/150630_senegal.

Conclusion

Une étude panoramique de la jurisprudence constitutionnelle relative au règlement des assemblées parlementaires révèle, à quelques exceptions près, un contrôle minutieux de la part du juge constitutionnel. Cela s'explique, tant par la soumission de ces règlements à un bloc de constitutionnalité assez étendu qui va jusqu'à intégrer des dispositions législatives ordinaires que par l'utilisation de la technique de la réserve d'interprétation qui permet au juge d'exercer une véritable tutelle constitutionnelle sur le Parlement.

Ce resserrement du contrôle, par l'étendue des normes de référence et le recours à la technique de la réserve d'interprétation, permet ainsi au juge d'enrayer les tentatives hégémoniques des parlementaires qui sont parfois poussés à redéfinir les choix opérés par le Constituant. Dès lors, le contrôle de constitutionnalité des règlements se présente comme une occasion pour le juge de garantir la suprématie de la Constitution et surtout de préserver l'équilibre institutionnel voulu par le Constituant.

Toutefois, certaines décisions ne donnent pas une pleine satisfaction et peuvent jeter un discrédit sur l'efficacité des contrôles opérés par l'institution. C'est ainsi que le juge manque parfois de vigilance à sanctionner des options qui pourraient compromettre la marche vers la construction d'un État de droit démocratique. Tel est l'exemple de la validation par le juge des dispositions des règlements de certaines assemblées parlementaires qui tendent à réduire les possibilités d'action de l'opposition parlementaire.

Au-delà des constats, il semble que les exigences de l'État de droit commandent de définir un régime contentieux efficace pour l'ensemble des actes à portée normative du Parlement (comme les résolutions parlementaires) dès lors qu'ils peuvent remettre en cause les règles et principes posés par les normes supérieures. Il y va de la lutte contre « le déni de justice en droit public », chère au doyen Favoreu⁹⁵.

⁹⁵ Louis FAVOREU, *Du déni de justice en droit public français*, Op.cit., p.549.