

DÉCISION n° 1/C/2025

AFFAIRE n° 1/C/25

Requête de Abdou MBOW  
et 23 autres députés  
du 3 avril 2025

SÉANCE DU 23 avril 2025

MATIÈRE  
CONSTITUTIONNELLE

Vu la Constitution ;

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

Vu la loi n° 2024-09 du 13 mars 2024 portant amnistie ;

Vu la requête introduite le 8 avril 2025 par Abdou MBOW et 23 autres députés ;

Vu les lettres du 8 avril 2025 notifiant le recours au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au Premier ministre, en application de l'article 14 de la loi organique susvisée ;

Vu les mémoires en réponse du 11 avril 2025 du Président de l'Assemblée nationale et de l'Agent judiciaire de l'Etat ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

1. Considérant que par requête reçue au greffe le 8 avril 2025 et enregistrée le même jour sous le numéro 1/C/25, Abdou MBOW, Abdou Karim SALL, Adama DIALLO, Aïssata Ousmane DIALLO, Aïssata Tall, Amadou BA (N°1), Amadou DIALLO (N°1), Anta Babacar Ngom-DIACK, Barane FOFANA, Daouda DIA, Fabinetou NDIAYE, Fatou SOW, Maguette SENE, Mamadou DIAW, Mbaye DIONE, Moussa SARR, Nafy KANE, Raqui DIALLO, Rokhaya CAMARA, Salimata DIOP, Sokhna BA, Thérèse FAYE, Thierno Alassane SALL et Cheikh Oumar HANNE ont saisi le Conseil constitutionnel d'un recours visant à faire « déclarer contraire à la Constitution la loi enregistrée à l'Assemblée nationale sous le numéro 2025/08, adoptée par l'Assemblée nationale réunie en sa séance plénière du 02 avril 2025 » ;

- ***SUR LA COMPOSITION***

2. Considérant que le Conseil constitutionnel, présentement composé de cinq membres, peut, dès lors que le quorum de quatre membres prévu par l'article 23 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel est atteint, valablement délibérer et statuer ;

- ***SUR LA COMPÉTENCE***

3. Considérant que dans leurs mémoires en réponse du 11 avril 2025, le Président de l'Assemblée nationale et l'Agent judiciaire de l'Etat ont soutenu en substance que les requérants excipent de la non-conformité de la loi interprétative à la Constitution, alors que le Conseil constitutionnel ne détient pas le pouvoir de statuer sur la conformité d'une loi interprétative avec une autre loi, c'est-à-dire hors du champ du contrôle de constitutionnalité ; que le contrôle de constitutionnalité des lois dévolu au Conseil constitutionnel ne s'étend pas aux lois interprétatives ; qu'ils ont ajouté que la loi interprétative n'est pas une loi nouvelle puisqu'elle fait corps avec la loi qu'elle interprète et ne saurait en conséquence faire l'objet d'un

*A Hmch dn + B*

contrôle de constitutionnalité par voie d'action, indépendamment du texte de base dont elle est indissociable ; qu'ils ont également soutenu que le Conseil constitutionnel n'est pas un juge de l'opportunité ou de la qualification formelle de la loi ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 92 de la Constitution, le Conseil constitutionnel « connaît de la constitutionnalité des lois (...) » ;

5. Considérant que ce texte ne distingue pas les lois en fonction de leur caractère interprétatif ou non ; que dès lors, la loi n° 08/2025 du 02 avril 2025, adoptée par l'Assemblée nationale suivant la procédure législative prévue à cet effet, peut, indépendamment de la loi qu'elle interprète, faire l'objet d'un recours par voie d'action, conformément à l'article 74 de la Constitution ;

6. Considérant, dès lors, que le Conseil constitutionnel est compétent pour contrôler la conformité de ladite loi à la Constitution ;

#### *- SUR LA RECEVABILITÉ*

7. Considérant que dans son mémoire en réponse, l'Agent judiciaire de l'Etat a relevé que les députés Pape Djibril FALL, Djimo SOUARE, Mamadou Lamine THIAM et Mouhamadou NGOM n'ont pas signé la requête, laquelle n'est accompagnée que d'une copie de la loi déférée, sans l'exposé des motifs ; qu'il a conclu à l'irrecevabilité du recours au motif que la requête ne respecte pas les dispositions de l'article 16 de la loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 susvisée ;

8. Considérant que l'exposé des motifs a pour objet d'indiquer les raisons pour lesquelles le projet de loi est soumis à l'Assemblée nationale ; qu'il vise à éclairer le sens et la portée des dispositions de la loi ainsi que la démarche suivie lors de son élaboration ; qu'il n'a pas un caractère normatif ;

9. Considérant, en outre, que la requête, bien que n'ayant pas été signée par Pape Djibril FALL, Djimo SOUARE, Mamadou Lamine THIAM et Mouhamadou NGOM, comporte la signature de 24 députés et est accompagnée de deux copies du texte de loi attaquée ;

10. Considérant, en conséquence, que le recours introduit conformément aux dispositions des articles 74 de la Constitution et 16 de loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel, est recevable ;

#### *- SUR LA CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE L'ALINÉA PREMIER DE L'ARTICLE PREMIER DE LA LOI ATTAQUÉE*

11. Considérant que pour faire déclarer inconstitutionnelle la loi déférée, les requérants ont soutenu « qu'une loi ne peut être considérée comme interprétative qu'autant qu'elle se borne à reconnaître, sans rien innover, un droit préexistant qu'une définition imparfaite a rendu susceptible de controverse » ; qu'en excluant du champ de l'amnistie tous les faits « sans lien avec l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit démocratique », le législateur a rendu la loi interprétative extrêmement confuse dans sa mise en œuvre future en raison du caractère vague et imprécis de l'expression « sans lien avec l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit démocratique » ; qu'ils en ont déduit que la loi interprétative ne respecte pas les principes à valeur constitutionnelle d'intelligibilité, d'accessibilité et de sécurité juridique et viole l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui fait de la sûreté « une garantie d'ordre et de sécurité collective » ayant valeur constitutionnelle ;

12. Considérant que dans leurs mémoires en réponse respectifs, le Président de l'Assemblée nationale et l'Agent judiciaire de l'Etat ont relevé que la loi n° 08/2025 du 02 avril 2025 a été adoptée pour corriger les ambiguïtés et les équivoques de la loi portant amnistie et en définir le champ d'application ;

13. Considérant que l'intelligibilité de la loi, souvent corrélée à l'accessibilité de la loi, est un des principes constitutionnels qui participent à la sécurité juridique ; que l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi s'apprécient au regard du bon entendement de la norme législative et également par rapport aux conditions d'application de la loi ; que le principe d'intelligibilité est lié au principe de clarté de la loi ;

14. Considérant qu'en disposant que « les faits susceptibles de qualification criminelle ou correctionnelle ayant une motivation politique ou se rapportant à des manifestations s'entendent de faits liés à l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit démocratique », le législateur a indiqué le sens qu'il entend donner à l'expression « faits susceptibles de qualification criminelle ou correctionnelle ayant une motivation politique ou se rapportant à des manifestations » ;
15. Considérant, en l'espèce, que l'on ne peut tirer de la seule exclusion, par la loi dite interprétative, de faits du champ d'application de la loi portant amnistie, une atteinte au principe constitutionnel d'intelligibilité ; que le moyen est rejeté ;
16. Considérant, par ailleurs, que les requérants ont estimé que la loi attaquée modifie la loi n° 2024-09 du 13 mars 2024 portant amnistie en rendant possible le jugement de faits amnistiés ; qu'ils ont affirmé qu'elle était « dépourvue de caractère interprétatif » et violait le principe constitutionnel de la non-rétroactivité des lois pénales plus sévères ;
17. Considérant qu'ils ont également soutenu que « pour les mêmes événements portant sur les mêmes faits », la loi interprétative exonère certaines personnes de toute responsabilité et ne le fait pas pour d'autres ; qu'ils ont ajouté que la loi portant amnistie votée en 2024 ayant déjà acquis une autorité depuis sa promulgation, la loi interprétative introduit, plus d'un an après le vote de la loi initiale, un critère discriminant qui rompt l'égalité ;
18. Considérant que dans leurs mémoires en réponse, le Président de l'Assemblée nationale et l'Agent judiciaire de l'Etat ont rétorqué que la loi attaquée est une loi interprétative qui ne crée ni des incriminations ni des peines nouvelles et, en cela, se distingue des lois pénales de fond ; qu'elle ne porte atteinte à aucune liberté et se borne à rendre plus claire une disposition ambiguë et sujette à controverse, à savoir « la motivation politique se rapportant à des manifestations politiques » ; qu'ils ont relevé, en outre, que la loi interprétative « est la même pour ceux qui se trouvent dans son champ d'application », à savoir « l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit démocratique » ; qu'ils ont ajouté qu'en l'espèce « ni les faits ni les qualifications ne sont identiques » ;
19. Considérant qu'une loi est considérée comme interprétative lorsqu'elle se borne à expliciter le sens d'un texte antérieur, dont la signification était obscure ou ambiguë, sans poser une règle nouvelle ;
20. Considérant que la loi portant amnistie ne présentait aucune ambiguïté en ce qu'elle incluait dans son champ d'application, pour les avoir expressément cités, les faits se rapportant à des manifestations, et ce indifféremment de l'existence d'un lien avec l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit démocratique ;
21. Considérant, en conséquence, que la loi déférée en tant qu'elle restreint le champ d'application de la loi portant amnistie, en excluant des faits que celle-ci couvrait, modifie substantiellement cette dernière ;
22. Considérant que l'article 9 de la Constitution dispose en son alinéa 2 que « Nul ne peut être condamné si ce n'est en vertu d'une loi entrée en vigueur avant l'acte commis » ; que ce principe est également affirmé par l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen 1789, partie intégrante de la Constitution ;
23. Considérant que ces textes prohibent l'application rétroactive des lois pénales plus sévères, y compris lorsqu'elles prennent la forme d'une loi interprétative ;
24. Considérant qu'en mettant hors du champ d'application de la loi portant amnistie les faits se rapportant à des manifestations ou ayant une motivation politique, lorsque ces faits ne sont pas liés à l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit démocratique, l'alinéa premier de la loi n° 09/2025 du 02 avril 2025 pose une règle nouvelle et permet la poursuite de faits déjà amnistiés ; qu'en cela, il est plus sévère que la loi n° 2024-09 du 13 mars 2024 portant amnistie ;

*C. PMSM* *CH* *BD*

25. Considérant, dès lors, qu'étant plus sévère que la loi qu'il est censé interpréter et devant s'appliquer à des faits antérieurs à son entrée en vigueur, l'alinéa premier de l'article premier de la loi n° 08/2025 du 02 avril 2025 viole le principe de la non-rétroactivité des lois pénales plus sévères prévu par l'article 9 de la Constitution ;

**- SUR LA CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION DE L'ALINÉA 2 DE L'ARTICLE PREMIER DE LA LOI ATTAQUÉE**

26. Considérant, conformément à l'article 17 de la loi n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel, que si le Conseil constitutionnel relève dans la loi contestée soumise à son examen une violation de la Constitution, qui n'a pas été invoquée, il doit la soulever d'office ;

27. Considérant que le Préambule de la Constitution, partie intégrante de la loi fondamentale, confère une valeur constitutionnelle aux instruments juridiques internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité africaine ; que ces instruments déclarent imprescriptibles, et donc non susceptibles d'amnistie, les faits tenus pour criminels d'après les règles du droit international ;

28. Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'alinéa 3 de l'article 9 de la Constitution, le principe de la non-rétroactivité des lois pénales plus sévères ne fait pas obstacle à la poursuite des faits tenus pour criminels d'après les règles du droit international ;

29. Considérant, d'autre part, que la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples dispose en son article 5 : « Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine (...). Toute forme d'exploitation ou d'avilissement de l'homme, notamment, (...) la torture physique ou morale et les peines ou les traitements cruels, inhumains ou dégradants sont interdits. » ;

30. Considérant que le législateur ne saurait, par une loi dite interprétative, ni faire obstacle à la répression de crimes imprescriptibles, ni priver de leur portée les principes relatifs à la sauvegarde de la dignité humaine, motif pris de ce que ces crimes seraient liés à l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit démocratique ;

31. Considérant qu'au sens de l'alinéa 2 de la loi attaquée, les faits tenus pour criminels d'après les règles du droit international, notamment l'assassinat, le meurtre, le crime de torture, les actes de barbarie, les traitements inhumains, cruels ou dégradants, sont inclus dans le champ de l'amnistie lorsqu'ils ont un lien avec l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit démocratique ; qu'en regard des engagements internationaux à valeur constitutionnelle du Sénégal, l'alinéa 2 de l'article premier de la loi n° 08/2025 du 02 avril 2025, viole la Constitution ;

32. Considérant que le Conseil constitutionnel n'a relevé aucun autre motif d'inconstitutionnalité de la loi attaquée ;

**DÉCIDE :**

*Article premier-* L'article premier de la loi n° 08/2025 adoptée par l'Assemblée nationale en sa séance du 2 avril 2025 est contraire à la Constitution ;

*Article 2-* La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République du Sénégal et partout où besoin sera.

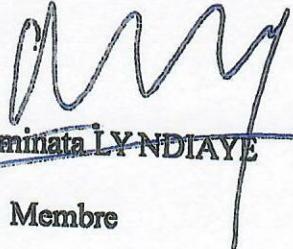
Délibéré par le Conseil constitutionnel en sa séance du 23 avril 2025, où siégeaient Madame Aminata Ly NDIAYE, Vice-président, Monsieur Youssoupha Diaw MBODJ, Madame Awa DIEYE, Messieurs Cheikh NDIAYE et Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY, membres.

Avec l'assistance de Maître Ousmane BA, Chef du greffe.

*a Mm H C J B*

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

Le Vice-président

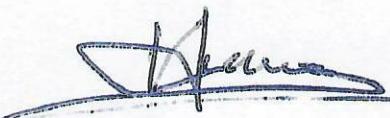
  
Aminata LY NDIAYE

Membre

Membre



Youssoupha Diaw MBODJ



Awa DIEYE

Membre

  
Cheikh NDIAYE

Membre

  
Cheikh Ahmed Tidiane COULIBALY

Le Chef du greffe.

Ousmane BA

Procédure Conforme  
Dakar, Le ..... 23 AVR 2025  
L'ADMINISTRATEUR DU Greffe



Me Ousmane BA