

République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi



**ASSEMBLEE**  
= NATIONALE =

XV<sup>e</sup> Législature

**SESSION ORDINAIRE UNIQUE 2025-2026**

**RAPPORT**

**FAIT AU NOM DE**

**LA COMMISSION DES LOIS, DE LA DÉCENTRALISATION,  
DU TRAVAIL ET DES DROITS HUMAINS**

**SUR**

**LA PROPOSITION DE LOI N°11/2026 MODIFIANT LA LOI  
N°2021-35 DU 23 JUILLET 2021 PORTANT CODE  
ÉLECTORAL, MODIFIÉE**

**PAR**

**M. YOUNGARE DIONE**

**RAPPORTEUR**

**Monsieur le Président,  
Monsieur le Ministre,  
Madame la Secrétaire d'État,  
Chers Collègues,**

La Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains s'est réunie le samedi 25 avril 2026, sous la présidence de Monsieur Abdoulaye TALL, Président de ladite Commission, à l'effet d'examiner la proposition de loi n°11/2026 modifiant la loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant Code électoral, modifiée.

Cette proposition de loi a été introduite par nos Collègues Mohamed Ayib Salim DAFPE, Président du Groupe parlementaire Pastef les Patriotes, Saye CISSE, Fatou BA, Saliou NDIONE et Ismaïla Mamadou Abdoul WONE.

Le Gouvernement était représenté par Madame Yacine FALL, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, et par Madame Marie Rose Khady Fatou FAYE, Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec les Institutions, Porte-Parole du Gouvernement, assistées de leurs principaux collaborateurs.

Ouvrant la séance, Monsieur le Président a, d'abord, adressé ses salutations à ses Collègues Députés. Il a, ensuite, donné la parole au Président Mohamed Ayib Salim DAFPE pour la lecture de l'exposé des motifs.

À l'entame de son propos, il a indiqué que le système électoral sénégalais est marqué par plusieurs cas d'inéligibilité résultant d'interdictions d'inscription sur les listes électorales.

C'est le cas, dira-t-il, de l'article L.29 de la loi n° 2021-35 du 23 juillet 2021 portant Code électoral, modifiée. Ce texte exclut des listes électorales les individus condamnés à un emprisonnement de (03) mois

ou à plus de six (6) mois avec sursis, notamment pour des infractions en rapport avec l'exercice des libertés publiques.

Dans le même sillage, il a rappelé que l'article L.30 du Code électoral empêche l'inscription sur les listes électorales d'un individu condamné à une amende supérieure à deux cent mille (200.000) francs CFA, pour un délit quelconque.

Selon lui, il est noté également un silence du législateur relativement à la durée des interdictions qui ne sont pas enfermées dans un délai précis, ce qui, au surplus, n'offre pas suffisamment de garanties aux citoyens.

Pour éviter que la vitalité démocratique ne soit compromise par le recours abusif aux inéligibilités, il a précisé qu'il est apparu nécessaire de procéder à une refonte de ces dispositions et d'exclure du champ des inéligibilités toute infraction non visée par la réforme.

Notre Collègue a clos sa présentation de l'exposé des motifs en indiquant que la présente proposition de loi a pour objet de réaménager et clarifier lesdites interdictions, de limiter et harmoniser leur durée, désormais fixée à cinq (5) ans à compter de l'expiration de la peine prononcée.

Intervenant à leur tour, vos Commissaires ont adressé leurs félicitations aux auteurs de la proposition de loi, avant de faire part de leurs préoccupations et suggestions.

D'emblée, certains Commissaires se sont interrogés sur l'opportunité de cette proposition de loi dans le contexte actuel, en rappelant que, depuis des décennies, les modifications du Code électoral au Sénégal ont été conduites dans le cadre d'un dialogue entre les différentes parties prenantes.

Dans ce cadre, ils ont estimé qu'une réforme aussi sensible aurait gagné à être conduite selon une démarche plus inclusive, adossée à des échanges préalables avec les acteurs concernés et pouvant, le cas échéant, déboucher sur l'élaboration d'un projet de loi.

Ils ont rappelé que le rapport issu du Dialogue national sur le système politique a déjà été remis au Président de la République. Par

conséquent, diront-ils, il aurait été préférable d'attendre les arbitrages susceptibles d'être effectués sur les points de désaccord, plutôt que de présenter une proposition de loi portant précisément sur l'un des points n'ayant pas fait l'objet d'un accord.

Dans le même ordre d'idées, ils ont indiqué que le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique a convoqué les partis politiques, alors que la proposition de loi est en cours d'examen selon la procédure d'urgence, ce qui peut faire planer un doute sur la cohérence d'ensemble de la démarche suivie.

Parallèlement, ils ont souligné que la loi doit revêtir un caractère général et impersonnel. Or, préciseront-ils, la réforme proposée a été perçue par certains comme orientée vers une situation individuelle, en l'occurrence celle de Monsieur Ousmane SONKO, Président du parti PASTEF- Les Patriotes. Une pareille perception soulèverait une question de fond au regard de l'exigence de généralité de la loi et de la prohibition des textes conçus pour répondre au cas particulier d'une ou de quelques personnes.

À cet égard, ils ont soutenu que la démarche retenue expose la réforme à la critique d'être insuffisamment neutre dans son inspiration. Ils ont également insisté sur la nécessité de préserver la stabilité du droit électoral, en rappelant que d'importantes questions relatives au processus électoral, telles que la publication du fichier électoral ou l'organisation des révisions ordinaires et exceptionnelles, demeurent en suspens et appellent un traitement prioritaire.

Poursuivant leurs propos, ils ont relevé que l'avant-dernier alinéa de l'article L.29 nouveau dans sa version initiale, en prévoyant une interdiction d'inscription sur les listes électorales de cinq (05) ans à compter de l'expiration de la peine prononcée, laisse subsister une ambiguïté sur le point de départ exact de ce délai. Ainsi, il a été demandé si, en cas de condamnation assortie du sursis, l'expiration devait s'entendre de la fin de la peine ferme ou de la fin du sursis.

Sur ce point, il a été rappelé que l'ancienne rédaction visait expressément le sursis, ce qui assurait une meilleure lisibilité du texte.

Dès lors, il a été proposé de préciser davantage cette disposition, afin de sécuriser son interprétation et son application.

Dans le même esprit, l'attention a été attirée sur la nécessité de prendre en compte, dans le champ de la réforme, les infractions relatives aux actes contre nature visées à l'article 319 du Code pénal, en ce sens que celui-ci prévoit déjà une privation des droits énumérés à l'article 34 du même Code.

Sur la question de la rétroactivité, ils ont relevé que la proposition de loi comporte, pour certains cas d'inéligibilité, une disposition à portée rétroactive. Ils ont ainsi déclaré que la jurisprudence constitutionnelle encadre strictement une telle démarche et qu'il n'appartient pas au législateur de neutraliser rétroactivement les effets d'une décision de justice ayant autorité de la chose jugée.

Selon eux, modifier rétroactivement les conséquences civiques d'une affaire définitivement jugée sous l'empire d'un texte ancien, reviendrait à empiéter sur le domaine du pouvoir judiciaire et à porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Ils ont, dans la même veine, précisé qu'en matière pénale, la rétroactivité n'est admise, selon les principes classiques et la jurisprudence constitutionnelle, que dans le cas d'une loi pénale plus douce.

Sous ce rapport, il a été soutenu que la proposition de loi doit être examinée avec la plus grande prudence, compte tenu des impératifs de sécurité juridique et de protection des droits acquis.

Toutefois, d'autres Commissaires ont salué la proposition de loi, qui s'inscrit dans une dynamique de consolidation de la vitalité démocratique sénégalaise. D'après eux, certaines dispositions en vigueur du Code électoral, à savoir les articles L.29 et L.30, ont eu pour effet, par le passé, d'écarter du jeu électoral des candidatures jugées sérieuses et légitimes, dans des conditions perçues comme politiquement orientées.

Ils ont estimé qu'une démocratie ne saurait durablement se consolider sur des mécanismes juridiques ayant pour effet d'écarter des citoyens

du jeu électoral, sauf pour des motifs d'une particulière gravité, clairement définis et strictement encadrés par la loi.

Il a ainsi été soutenu que, conformément aux exigences démocratiques, tout Sénégalais ne se trouvant pas dans les cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi, devait pouvoir exercer pleinement ses droits politiques, afin de garantir aux électeurs une liberté effective de choix entre l'ensemble des candidatures remplissant les conditions requises.

Ils ont considéré que la proposition de loi vise à abroger des dispositions qualifiées de liberticides, à réparer des injustices anciennes et à rétablir une plus grande inclusivité dans la compétition électorale. Il a été rappelé que l'exclusion de certains candidats lors d'échéances antérieures avait été source de tensions sociales et que la réforme répond également à un engagement tendant à corriger des règles jugées contraires à l'esprit démocratique.

Ils ont, en outre, tenu à préciser qu'il ne s'agit pas de légiférer pour une personne déterminée, mais de prévenir la répétition de situations dans lesquelles des dispositions électorales avaient été utilisées pour écarter arbitrairement des candidatures. De leur avis, la proposition de loi constitue ainsi un instrument de rééquilibrage démocratique, destiné à élargir le champ de la participation politique et à garantir que le choix des électeurs ne soit pas restreint.

Enfin, ils ont indiqué que les députés peuvent valablement exercer leur initiative législative, y compris sur des questions aussi sensibles que le régime de l'éligibilité, sans que cela fasse obstacle aux réformes que l'Exécutif pourrait, de son côté, proposer ultérieurement. Ils ont ajouté que la procédure d'urgence peut se justifier par la nécessité d'éviter une modification tardive de la loi électorale, d'autant plus que les normes communautaires proscrivent toute réforme substantielle de la loi électorale dans les six (06) mois précédant les élections, sauf consentement d'une large majorité des acteurs politiques.

En réponse aux préoccupations exprimées, nos Collègues ont d'abord soutenu que la réforme procède de la volonté de corriger une injustice

contenue dans certaines dispositions du Code électoral. À leurs yeux, il ne s'agit nullement d'un texte taillé sur mesure, mais d'une réforme de portée générale et impersonnelle, destinée à garantir à l'ensemble des Sénégalais remplissant les conditions requises la possibilité de participer pleinement au jeu électoral.

Dans cette perspective, ils ont rappelé que, lors des précédentes élections législatives, Monsieur Ousmane SONKO, Président de PASTEF-Les Patriotes, était électeur et éligible et qu'il avait conduit la liste nationale de sa formation politique. Ils ont également relevé qu'il en avait été de même à l'occasion de l'élection présidentielle de 2024. Ils en ont déduit que la présente proposition de loi ne saurait être interprétée comme visant sa situation personnelle, mais qu'elle est destinée à bénéficier à tout citoyen appelé à exercer pleinement ses droits électoraux.

Par ailleurs, ils ont déclaré que les dispositions en cause, notamment les articles L.29 et L.30 du Code électoral, permettaient d'écarter injustement certains candidats du jeu électoral. Selon eux, la réforme poursuit dès lors un objectif d'équilibre, de clarification et d'apaisement, en extirpant du droit positif les éléments jugés excessifs ou abusifs.

À cet égard, ils ont déclaré qu'il s'agissait précisément de l'engagement pris par les auteurs devant les électeurs au cours des dernières campagnes législatives et que la présente initiative procède de l'exercice normal de l'initiative législative reconnue aux députés, représentants du Peuple.

Sur la question du dialogue et du consensus, nos Collègues ont rappelé que les dispositions faisant l'objet de la présente réforme avaient déjà été discutées lors du Dialogue national sur le système politique. Ils ont précisé qu'à l'issue de ces échanges, certains points avaient fait l'objet d'accords, tandis que d'autres, notamment la question de la déchéance électorale, sont demeurés sans consensus.

En effet, diront-ils, certains acteurs faisaient valoir que le prononcé de la déchéance devait relever exclusivement du juge, alors que d'autres

considéraient que le législateur demeurerait également compétent sur cette question. Ils ont ajouté que, faute de consensus sur cette question, il appartient légitimement aux auteurs de la proposition d'user de leur droit d'initiative pour soumettre une réforme à la délibération parlementaire.

Dans le même ordre d'idées, ils ont indiqué que l'Assemblée nationale constitue, par excellence, le lieu du débat démocratique et qu'il ne peut être soutenu qu'aucune discussion n'a précédé la réforme. Ils ont rappelé qu'il y a eu, par le passé, des modifications du Code électoral intervenues sans dialogue préalable ni consensus, notamment en 2023.

Ils ont également relevé que certains consensus antérieurs n'avaient pas nécessairement débouché sur des solutions satisfaisantes, comme l'illustre la réforme relative au report de l'élection présidentielle 2024, rejetée par le Conseil constitutionnel. Ils en ont conclu que le consensus ne saurait, en démocratie, être érigé en condition absolue de validité ou d'opportunité de l'initiative législative. En démocratie, ont-ils rappelé, la décision repose sur la règle de la majorité.

Sur le fond, ils ont précisé que la déchéance électorale obéit à deux régimes distincts. Elle peut résulter, soit d'une peine complémentaire ou accessoire prononcée par le juge dans les conditions prévues par le Code pénal, soit d'un régime légal d'incapacité ou d'inéligibilité organisé par le Code électoral.

Ils ont ainsi soutenu que, si le juge peut, en vertu notamment des articles 34 et 35 du Code pénal, prononcer dans les cas prévus par la loi la privation du droit de vote et d'éligibilité, il revient également au législateur de fixer, à travers les articles L.29 et L.30 du Code électoral, les cas d'inéligibilité ou d'interdiction d'inscription sur les listes électorales.

Sous ce regard, nos Collègues ont souligné qu'une décision récente du Conseil constitutionnel, rendue en 2021, avait déclaré conformes à la Constitution les dispositions du Code électoral relatives à l'automaticité de certaines incapacités électorales consécutives à des condamnations définitives. Selon eux, cette jurisprudence confirme que le principe

d'une déchéance électorale résultant de la loi n'est pas, en lui-même, contraire à la Constitution. En conséquence, ils ont considéré que la présente réforme, loin de rompre avec le cadre juridique existant, s'inscrit dans un champ déjà reconnu par le juge constitutionnel.

Relativement à la rétroactivité, ils ont soutenu qu'il convient de distinguer entre la non-rétroactivité des lois pénales plus sévères et l'application immédiate de dispositions plus favorables à l'exercice des droits politiques. À leurs yeux, puisque la réforme a pour effet d'élargir le droit de vote et l'éligibilité, elle ne peut être assimilée à une loi plus sévère et ne tombe donc pas, en tant que telle, sous le coup du principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères.

Abordant l'objet de la réforme, ils ont indiqué que celle-ci repose sur une clarification des cas dans lesquels ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales les individus condamnés pour crime, ceux condamnés à une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un mois pour certaines infractions limitativement énumérées.

Il en est de même pour ceux à l'encontre desquels une interdiction du droit de vote et d'éligibilité a été prononcée par une décision juridictionnelle définitive, ainsi que les incapables majeurs. Ils ont précisé que, s'agissant du seuil d'un mois, cette référence trouve son fondement dans l'article 33 du Code pénal.

Ils ont également fait savoir que l'abrogation proposée de l'article L.30 du Code électoral se justifie par le caractère excessivement large et confus de cette disposition, qualifiée de « fourre-tout », en ce qu'elle mêle des infractions diverses sans hiérarchisation ni cohérence suffisante. D'après eux, la réforme a précisément pour objet d'introduire davantage de clarté, d'inclusion et de cohérence dans le régime des incapacités électorales.

Répondant à certaines interpellations d'ordre technique, nos Collègues ont précisé que la question de l'expiration de la peine prononcée était prise en charge par l'amendement proposé et qu'il existait, s'agissant du point de départ du décompte de la durée de la déchéance, plusieurs options juridiquement admissibles. En effet, le délai peut, en droit,

courir soit à compter de l'expiration de la peine prononcée, soit à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive, ont-ils informé.

S'agissant de l'observation formulée à propos des infractions prévues à l'article 319 du Code pénal, ils diront que cet article n'appelait pas nécessairement une reprise spécifique dans la réforme dès lors qu'il renvoie déjà à l'article 34 du même Code, lequel couvre les hypothèses de déchéance électorale prononcée par le juge. Or, selon eux, le point 3 de l'article L.29 nouveau prend déjà en charge les cas d'interdiction du droit de vote et de l'éligibilité résultant d'une décision définitive d'une juridiction pendant le délai fixé par celle-ci.

Plus largement, ils ont fait remarquer que, pour bien comprendre l'économie de la réforme, celle-ci devait être lue à la lumière de plusieurs dispositions combinées, notamment l'article L.28 du Code électoral ainsi que l'article 34 du Code pénal. C'est à cette condition que peuvent être correctement saisis le sens, la portée et l'esprit du texte, ont-ils conclu.

Invitée à prendre la parole, Madame le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, s'est réjouie de la tenue de la présente séance consacrée à l'examen de la proposition de loi. Elle a précisé qu'elle y représente le Gouvernement, en suppléance de son collègue, Monsieur Mouhamadou Bamba CISSE, Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, dont le département est compétent en la matière.

Rappelant le fondement constitutionnel de l'initiative législative, elle a souligné qu'aux termes de l'article 80 de la Constitution, celle-ci appartient concurremment au Président de la République, au Premier ministre et aux députés. Dans cette perspective, elle a relevé que la présente proposition de loi, en tant qu'initiative parlementaire, a suivi l'ensemble de la procédure requise conformément aux dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Abordant le fond du texte, Madame le Ministre a indiqué que la proposition de loi tend à modifier les articles L.29 et L.30 du Code électoral. S'agissant de l'article L.29, elle a expliqué que la réforme vise

à redéfinir, de manière plus claire, plus cohérente et plus conforme aux exigences démocratiques, la liste des personnes ne devant pas être inscrites sur les listes électorales, notamment en raison d'une condamnation pour crime ou pour certains délits.

Enfin, concernant l'article L.30, elle a précisé que la proposition de loi en prévoit la suppression pure et simple, dans le souci, selon elle, de renforcer l'inclusivité du dispositif électoral.

Au moment du vote de la proposition de loi, et conformément aux dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, vos Commissaires ont examiné et adopté une proposition d'amendement présentée par Monsieur Mohamed Ayib Salim DAFFE, Président du Groupe parlementaire PASTEF- Les Patriotes. Cet amendement est annexé au présent rapport.

Satisfaits des réponses apportées par nos Collègues, vos Commissaires ont adopté, à la majorité, la proposition de loi n°11/2026 modifiant la loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant Code électoral, modifiée. Ils vous demandent d'en faire autant, si cela ne soulève, de votre part, aucune objection majeure.

## AMENDEMENT MODIFIANT L'ARTICLE PREMIER DE LA PROPOSITION DE LOI MODIFIANT LE CODE ELECTORAL

### Exposé sommaire des motifs

Cet amendement vise à préciser de façon univoque le point de départ de la durée d'interdiction d'inscription sur les listes électorales en ce qui concerne les cas visés au 2) de l'article L.29.

Le dernier alinéa de l'article premier de la proposition de loi, qui abroge et remplace l'article L.29, dispose que « nul ne peut empêcher l'inscription d'un citoyen sur les listes électorales, en dehors des cas prévus au présent article ou à l'article L.28 du présent code »

Or l'article L.28 liste les situations juridiques pour lesquelles « nul ne peut refuser l'inscription sur les listes électorales ». Seul son alinéa 2 pose une situation d'interdiction d'inscription sur les listes électorales pour les personnes bénéficiant d'une mesure de grâce. Nous proposons de modifier le dernier alinéa pour cibler expressément l'alinéa 2 de l'article L.28.

### AMENDEMENT

**Article premier.** - L'alinéa 2 de l'article L.29 de la proposition de loi est modifié comme suit :

« Dans les cas visés au 2) du présent article, l'interdiction d'inscription sur les listes électorales est de cinq (5) ans **à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive.** »

**Article 2.** - Le dernier alinéa de l'article L.29 de la proposition de loi est modifié comme suit :

« Nul ne peut empêcher l'inscription d'un citoyen sur les listes électorales, en dehors des cas prévus au présent article ou à l'article L.28 **alinéa 2** du présent code. »

MOHAMED AYIB SALIM DAFTE



## REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple-Un But-Une foi

### Proposition de loi modifiant la loi n° 2021-35 du 23 juillet 2021 portant Code électoral, modifiée

#### EXPOSE DES MOTIFS CORRIGE

Le système électoral sénégalais est marqué par plusieurs cas d'inéligibilité résultant d'interdiction d'inscription sur les listes électorales.

C'est le cas de l'article L.29 de la loi n° 2021-35 du 23 juillet 2021 portant Code électoral modifiée. Ce texte exclut des listes électorales les individus condamnés à un emprisonnement de (03) mois ou à plus de six (6) mois avec sursis, notamment pour des infractions en rapport avec l'exercice des libertés publiques.

Dans le même sillage, l'article L.30 du Code électoral empêche l'inscription sur les listes électorales, d'un individu condamné à une amende supérieure à deux cent mille (200.000) francs CFA, pour un délit quelconque.

De plus, il est noté un silence du législateur relativement à la durée des interdictions qui ne sont pas enfermées dans un délai précis, ce qui, au surplus, n'offre pas suffisamment de garanties aux citoyens.

Pour éviter que la vitalité démocratique ne soit censurée par le recours abusif aux inéligibilités, il a paru nécessaire de procéder à une refonte de ces dispositions et d'exclure du champ des inéligibilités toute infraction non visée par la réforme.

La présente proposition de loi a, ainsi, pour objet de réaménager et clarifier lesdites interdictions, puis limiter et harmoniser leur durée, désormais fixée à cinq (5) ans à **compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive.**

Telle est l'économie de la présente proposition de loi.