

République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi



ASSEMBLEE
= **NATIONALE** =

XV^e 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°10/2026 PORTANT
MODIFICATION DE L'ARTICLE 118 DU RÉGLEMENT
INTERIEUR DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PAR

M. YOUNGARE DIONE

RAPPORTEUR

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

La Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains s'est réunie le mercredi 06 mai 2026, sous la présidence de Monsieur Abdoulaye TALL, Président de ladite Commission, à l'effet d'examiner la proposition de loi n°10/2026 portant modification de l'article 118 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Cette proposition de loi a été introduite par nos Collègues Monsieur Mohamed Ayib Salim DAFPE, Président du Groupe parlementaire PASTEF Les Patriotes et Madame Aïssata TALL, Présidente du Groupe parlementaire Takku Wallu Sénégal.

Ouvrant la séance, Monsieur le Président a, d'abord, adressé ses félicitations aux auteurs de cette initiative législative. Il a, ensuite, donné la parole au Président Mohamed Ayib Salim DAFPE pour la lecture de l'exposé des motifs.

Notre Collègue a, tout d'abord, présenté les excuses de Madame Aïssata TALL, Présidente du Groupe parlementaire Takku Wallu Sénégal, qui n'a pu faire le déplacement pour participer aux travaux en raison d'un empêchement.

Abordant l'exposé des motifs, il a indiqué que l'assiduité aux séances plénières constitue une exigence consubstantielle à l'exercice du mandat parlementaire. Elle conditionne, dira-t-il, l'exercice effectif de la représentation nationale, la qualité du débat démocratique et la crédibilité de l'Assemblée nationale, deuxième Institution de la République.

À cet égard, le régime des absences ne saurait relever d'une appréciation incertaine : il doit concilier l'impératif de discipline parlementaire avec les garanties attachées au mandat, selon une

logique à la fois objective, proportionnée et respectueuse des droits de la défense.

Dans la dynamique de réforme engagée par la 15^{ème} Législature, portée par l'ambition d'une Assemblée nationale de rupture tournée vers l'exemplarité, la transparence et la redevabilité, notre Collègue a précisé qu'il est apparu nécessaire de mieux encadrer le régime des absences, afin de concilier avec davantage de précision l'exigence d'assiduité requise par la fonction représentative et les garanties inhérentes au mandat, tout en consolidant la confiance des citoyens dans l'Institution.

Or, soulignera-t-il, l'article 118 du Règlement intérieur, s'il poursuit une finalité légitime, présente des limites tenant, d'une part, à la formulation d'un critère temporel et matériel trop global et, d'autre part, à une sanction immédiatement maximale, susceptible de soulever, en pratique, des difficultés de proportionnalité et de prévisibilité. Dès lors, il importe de rénover ce dispositif afin d'en améliorer l'intelligibilité, la sécurité juridique et l'opérationnalité, tout en assurant une meilleure adéquation entre la gravité du manquement et l'intensité de la sanction.

Selon lui, la présente modification institue, en conséquence, un régime rénové, fondé sur quatre piliers :

- **constatation fiable et traçable des absences ;**
- **sanctions graduées et proportionnées ;**
- **excuse légitime encadrée ;**
- **procédure contradictoire et compétences clarifiées.**

Par ailleurs, la réforme précise les règles d'exécution, tout en ménageant la faculté de régularisation en cas d'admission ultérieure d'une excuse légitime.

Notre Collègue a clos sa lecture de l'exposé des motifs en indiquant que la présente réforme tend à réaffirmer, dans l'esprit de la 15^{ème} Législature, que l'exercice de la représentation nationale implique des obligations effectives d'assiduité, dont la méconnaissance doit pouvoir

être constatée de manière objective et sanctionnée de façon graduée, dans le respect des garanties attachées au mandat parlementaire.

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.

Certains Commissaires ont estimé que la notion de « démission automatique » ou de « démission d'office » est juridiquement impropre, dès lors que la démission désigne, en droit parlementaire, un acte volontaire par lequel un député renonce de lui-même à son mandat. Ils ont, dans ce sens, soutenu que la mesure envisagée s'analyse, en réalité, comme une déchéance du mandat, et non comme une démission.

Dans la même dynamique, ils ont estimé que le mandat parlementaire, conféré par le peuple souverain, ne saurait être retiré par un simple mécanisme disciplinaire interne. Ils ont rappelé que la durée du mandat et les cas de cessation anticipée relèvent de la Constitution, de sorte que le Règlement intérieur, même doté d'une valeur organique, ne peut créer une nouvelle cause de perte du mandat.

Selon eux, toute mesure conduisant à priver un député de son mandat devrait être entourée de garanties renforcées, voire soumise à l'appréciation d'une autorité juridictionnelle indépendante.

Poursuivant leurs propos, ils ont jugé trop sévère le rappel à l'ordre dès deux absences consécutives, d'autant plus que plusieurs séances peuvent se tenir le même jour ou dans un délai rapproché. Ils ont ainsi relevé que des députés exerçant leurs missions dans des circonscriptions éloignées peuvent être confrontés à des contraintes de déplacement ou à des obligations de terrain difficiles à concilier avec un calendrier parlementaire parfois imprévisible. Pour cette raison, ils ont proposé que les absences soient appréciées sur une période clairement déterminée, par exemple, au cours d'une session ordinaire ou de deux sessions consécutives.

En outre, ils ont rappelé que l'activité parlementaire ne se limite pas aux séances plénières. Elle comprend également le travail en commission, les missions d'information, les activités de terrain, les consultations avec les populations et les obligations de représentation politique. À ce titre, ils ont estimé que l'assiduité doit être appréciée de manière équilibrée, sans réduire l'exercice du mandat à la seule présence physique en séance plénière.

Au demeurant, ils ont admis la légitimité de sanctions pécuniaires ou disciplinaires, notamment en cas d'absences répétées et non justifiées.

D'autres Commissaires ont salué la réforme en soulignant que l'assiduité constitue une obligation inhérente à l'exercice du mandat. À leurs yeux, un député qui bénéficie d'indemnités, d'avantages et de moyens publics doit prendre part effectivement aux travaux de l'Assemblée nationale. Ils ont considéré que la modification proposée permet de renforcer la discipline parlementaire, la redevabilité des élus et la crédibilité de l'institution, dans un contexte où les citoyens attendent davantage d'exemplarité de leurs représentants.

Ils ont, en outre, précisé que la proposition de loi ne sanctionne pas toute absence, mais vise les absences répétées, non justifiées et régulièrement constatées. Elle prévoit également une procédure contradictoire permettant au député concerné de présenter ses observations et de produire des justificatifs avant toute sanction.

Sur ce point, certains Commissaires ont estimé que les sanctions financières pourraient être insuffisantes à l'égard des absentéistes chroniques et ont proposé, en complément, la publication de la liste des députés concernés et l'instauration d'amendes supplémentaires, pour renforcer l'effet dissuasif du dispositif.

Cette dernière proposition a toutefois suscité des réserves. En effet, des Commissaires ont estimé que la transparence ne doit pas se transformer en stigmatisation publique. Selon eux, l'objectif de la réforme doit être de renforcer le fonctionnement de l'Assemblée nationale, non d'exposer les députés à une humiliation institutionnelle ou politique. La dignité du mandat impose donc de concilier

l'exigence de redevabilité avec le respect des droits du député concerné.

Relativement au seuil de dix (10) absences pouvant conduire au constat de la démission d'office, ils ont indiqué qu'en l'absence de référence temporelle précise, ce seuil pourrait être interprété de manière trop rigide ou disproportionnée, surtout si plusieurs séances plénières sont organisées dans une même semaine. Ils ont donc recommandé de circonscrire clairement le calcul des absences, afin de renforcer la sécurité juridique du texte.

Dans le même souci de garantie, ils ont proposé que l'institution parlementaire constate les absences répétées, puis transmette le dossier à une autorité juridictionnelle compétente lorsqu'une perte du mandat est envisagée. Cette solution permettrait, selon eux, de préserver la discipline interne tout en garantissant l'indépendance de l'appréciation d'une sanction aussi grave.

À l'inverse, d'autres ont soutenu que la Constitution reconnaît au Règlement intérieur la compétence pour fixer le régime disciplinaire des députés et les règles de fonctionnement de l'institution, ce qui justifierait l'intervention du Bureau dans la mise en œuvre du dispositif.

Ils ont rappelé que, dans la fonction publique, les absences injustifiées peuvent entraîner des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à la radiation. À ce niveau, il a été toutefois souligné que le mandat parlementaire, parce qu'il procède directement du suffrage universel, ne peut être assimilé à une relation statutaire ordinaire.

Par ailleurs, il a été indiqué que plusieurs législations étrangères prévoient, en matière d'absences injustifiées des parlementaires, des sanctions allant des retenues financières à la perte du mandat.

Concernant les députés élus dans les circonscriptions de l'extérieur, ils ont relevé que la proposition renvoie leur régime d'autorisation d'absence à une Instruction générale du Bureau. Ils ont souhaité que ce dispositif soit rapidement précisé, afin de tenir compte des

contraintes propres à l'éloignement géographique, sans créer de rupture d'égalité entre les députés.

En réponse aux préoccupations exprimées, notre Collègue a d'abord indiqué que la proposition de loi ne peut être correctement comprise qu'à la lumière de l'article 118 du Règlement intérieur actuellement en vigueur. Selon lui, les principales notions contestées, notamment la sanction financière, l'absence sans excuse légitime et la possibilité de constater la démission d'office d'un député, ne sont pas introduites pour la première fois par la réforme. Elles figurent déjà dans le dispositif actuel, lequel a été soumis au contrôle du Conseil constitutionnel lors de l'examen du Règlement intérieur en 2025.

Il a rappelé que l'article 118 en vigueur prévoit déjà que, lorsqu'un député manque, sans excuse légitime admise par l'Assemblée nationale, aux séances d'une session ordinaire unique, son indemnité parlementaire est immédiatement suspendue et qu'il lui est notifié qu'il peut être déclaré démissionnaire d'office. Ce même article impose, néanmoins, à l'Assemblée nationale d'inviter le député concerné à fournir toutes explications ou justifications utiles, dans un délai déterminé, avant que la démission ne puisse être valablement constatée. D'après lui, la proposition de loi ne crée pas un mécanisme nouveau, mais vise à préciser, encadrer et sécuriser juridiquement un dispositif déjà existant.

Sur la notion de démission d'office, notre Collègue a soutenu qu'elle ne doit pas être confondue avec une démission volontaire. Elle correspond, dira-t-il, à une situation juridiquement constatée lorsque certaines conditions prévues par les textes sont réunies. À titre d'illustration, il a rappelé que le Règlement intérieur prévoit déjà une démission d'office en cas d'incompatibilité, notamment lorsque le député concerné ne met pas fin à la situation incompatible avec son mandat. En conséquence, la démission d'office ne serait donc pas, en elle-même, contraire à la Constitution, dès lors qu'elle est prévue par le Règlement intérieur et entourée de garanties procédurales.

Il a, dans le même sens, précisé que l'objet principal de la proposition de loi est de remédier aux imprécisions de l'article 118 en vigueur. Celui-ci prévoit déjà des sanctions, sans toutefois définir de manière suffisamment claire les seuils, les critères d'appréciation, la procédure applicable et les garanties offertes au député concerné. La réforme apporte ainsi une graduation des sanctions en fonction du nombre d'absences non justifiées, définit les cas d'excuse légitime et encadre la procédure contradictoire. Elle poursuit donc un objectif de prévisibilité, de sécurité juridique et de protection contre l'arbitraire, a-t-il renseigné.

S'agissant de l'obligation de présence aux séances plénières, il a relevé qu'une sanction pour absence ne peut être juridiquement fondée que si une obligation d'assiduité est préalablement posée. Selon lui, la proposition affirme le principe de la présence du député aux séances plénières, tout en reconnaissant la possibilité de s'absenter pour une excuse légitime. À cet égard, il a rappelé que l'article 42 du Règlement intérieur impose déjà aux députés d'assister aux réunions des commissions permanentes et prévoit des sanctions en cas d'absences répétées sans motif valable. Dès lors, l'obligation de présence physique ne saurait, par elle-même, être regardée comme attentatoire à la liberté du député.

Notre Collègue a réaffirmé que la proposition de loi ne sanctionne pas l'absence en tant que telle, mais uniquement l'absence dépourvue d'excuse légitime. Ainsi, elle retient une conception large de l'excuse légitime, incluant notamment la participation à une mission ou activité parlementaire dûment autorisée, la maladie, l'accident, l'incapacité médicalement constatée, le voyage d'une durée inférieure à un mois, l'obligation légale ou judiciaire, l'événement familial important, le cas de force majeure, ainsi que toute autre cause dûment justifiée et appréciée par le Bureau. À son avis, cette énumération permet de préserver l'équilibre entre l'exigence d'assiduité et les contraintes réelles liées à l'exercice du mandat.

Abordant la question du mandat impératif, il a précisé que celui-ci interdit de contraindre un député à voter dans un sens déterminé, mais

ne saurait dispenser le titulaire du mandat de l'exercer effectivement. Le principe de liberté du vote, soulignera-t-il, ne signifie pas que le député puisse s'abstenir durablement de participer aux travaux de l'Assemblée nationale sans justification.

Sur la compétence de l'Assemblée nationale, il a été soutenu que la Constitution renvoie au Règlement intérieur le soin de fixer les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement, y compris la discipline interne de l'institution parlementaire. Dans cette logique, le régime des absences relève du pouvoir normatif interne de l'Assemblée nationale.

Il a également fait savoir que la démission d'office n'est pas décidée discrétionnairement par le Président de l'Assemblée nationale, puisque la proposition de loi prévoit que le Bureau examine les observations du député et informe l'Assemblée nationale, laquelle statue par vote. À ses yeux, cette procédure serait conforme à l'esprit de l'article 118 en vigueur, tout en étant plus précise et plus protectrice.

Il a, en outre, estimé que la réforme ne peut être qualifiée de liberticide. En effet, le député bénéficie de garanties substantielles dans l'exercice de son mandat, notamment l'immunité et l'irresponsabilité pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, ces garanties ont pour finalité de lui permettre d'exercer effectivement son mandat, non de justifier une abstention prolongée de participer aux travaux parlementaires. Il a ainsi soutenu que la liberté parlementaire et la discipline parlementaire ne sont pas contradictoires, dès lors que la sanction ne vise que les absences répétées et non justifiées.

Par ailleurs, il a rappelé que les conseillers municipaux, bien qu'élus au suffrage universel direct, peuvent être déclarés démissionnaires dans certains cas d'absences répétées prévues par le Code général des Collectivités territoriales. Selon lui, l'élection au suffrage universel n'exclut pas toute conséquence juridique en cas de manquement grave et répété aux obligations attachées au mandat.

Concernant la notion de quorum, il dira qu'elle n'est pas incompatible avec l'obligation d'assiduité. Le quorum détermine les conditions dans lesquelles une assemblée peut valablement délibérer, tandis que l'obligation de présence concerne le comportement individuel des membres. L'existence d'un quorum ne fait donc pas obstacle à la mise en place d'un régime disciplinaire destiné à lutter contre l'absentéisme, a-t-il précisé.

Sur la proportionnalité des sanctions, notre Collègue est d'avis que certaines précisions peuvent être utiles, notamment quant au caractère consécutif ou non des absences. Il a, néanmoins, expliqué que, dans l'esprit de la proposition de loi, le seuil de dix (10) absences renvoie à des absences consécutives. Si cette intention doit être davantage sécurisée, un amendement pourrait utilement la consacrer expressément, afin de prévenir les interprétations divergentes.

S'agissant des députés élus dans les circonscriptions de l'extérieur, il a souligné que leur situation particulière justifie un régime adapté. Leur éloignement géographique, la nature internationale de leurs déplacements et les contraintes propres à la représentation des Sénégalais établis hors du territoire national peuvent, précisera-t-il, nécessiter des autorisations d'absence plus larges ou des modalités dérogatoires. Il a ajouté que l'Instruction générale du Bureau devra donc tenir compte de ces spécificités, sans porter atteinte au principe d'égalité, dès lors que celui-ci s'apprécie entre personnes placées dans une situation juridique comparable.

Enfin, notre Collègue a déclaré que la proposition de loi n'est dirigée contre aucun député en particulier. Elle est portée par les Présidents des deux groupes parlementaires et s'inscrit dans une volonté de rupture, d'exemplarité et de responsabilisation de l'institution parlementaire. Son objectif est de rendre l'article 118 plus clair, plus opérationnel et plus équitable, en substituant à une disposition actuellement imprécise un mécanisme gradué, contradictoire et prévisible.

Par conséquent, la réforme entend concilier la protection du mandat parlementaire, l'effectivité de son exercice, la discipline interne de l'Assemblée nationale et l'exigence de redevabilité attendue par les citoyens, a-t-il conclu.

Satisfaits des réponses apportées par notre Collègue, vos Commissaires ont adopté, à la majorité, la proposition de loi n°10/2026 portant modification de l'article 118 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Ils vous demandent d'en faire autant, si cela ne soulève, de votre part, aucune objection majeure.