République du Sénégal
Un Peuple - Un But - Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XVe Législature

SESSION ORDINAIRE UNIQUE 2026-2027

RAPPORT FAIT AU NOM DE

L'INTERCOMMISSION CONSTITUÉE PAR LA COMMISSION DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET LA COMMISSION DES LOIS, DE LA DÉCENTRALISATION, DU TRAVAIL ET DES DROITS HUMAINS

PORTANT

SUR

LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION RELATIVE AU DÉCRET N° 2026-2416 DU 19 NOVEMBRE 2026 PORTANT MISE EN VIGUEUR DU PROJET DE LOI N° 40/2026 PORTANT LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR L'ANNÉE 2026, REJETÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, ET AUX RESPONSABILITÉS RÉSULTANT DE SON EXÉCUTION

PAR

MME.MARIE HÉLÈNE NDOFENE DIOUF

RAPPORTEUR

Monsieur le Président,

Messieurs les Ministres,

Chers Collègues,

L'intercommission constituée par la Commission des Finances et du Contrôle budgétaire et la Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains s'est réunie le mardi 24 novembre 2026, sous la coprésidence de Messieurs Alphonse Mané SAMBOU et Abdoulaye TALL, respectivement Présidents des deux Commissions, à l'effet d'examiner la proposition de Résolution relative au décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026 portant mise en vigueur du projet de loi n° 40/2026 portant loi de finances rectificative pour l'année 2026, rejeté par l'Assemblée nationale, et aux responsabilités résultant de son exécution.

Ouvrant la séance, le Président de la Commission des Finances et du Contrôle budgétaire a, au nom de l'intercommission, souhaité la bienvenue à vos Commissaires. Il a, par la suite, invité l'auteur de la proposition de résolution, Monsieur Mohamed Ayib Salim Daffé, à en présenter les motifs au nom du Groupe parlementaire PASTEF les Patriotes.

Procédant à la présentation de l'exposé des motifs, l'auteur de la proposition de résolution a rappelé que, le 3 novembre 2026, l'Assemblée nationale a rejeté le projet de loi n° 40/2026 portant loi de finances rectificative pour l'année 2026, par l'adoption, à 126 voix, d'une question préalable fondée sur les dispositions de l'article 83 de la loi organique n° 2025-11 du 18 août 2025 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Il a précisé que cette disposition reconnaît expressément à la Représentation nationale la faculté de décider qu'il n'y a pas lieu

de délibérer sur un projet de loi et attache à l'adoption de la question préalable une conséquence juridique sans équivoque, à savoir le rejet définitif du texte. L'Assemblée nationale a ainsi exercé une prérogative législative qui s'est traduite par une décision expresse et définitive dans le cadre de la procédure législative.

Selon lui, en tentant de mettre en vigueur, par décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026, le projet de loi de finances rectificative définitivement rejeté, le Président de la République a méconnu l'effet juridique attaché au vote de la question préalable.

À cet égard, il a relevé que le rapport de présentation dudit décret invoque les dispositions de l'article 68, alinéas 3 et 5, de la Constitution et de l'article 57, alinéa 2, de la loi organique relative aux lois de finances, en se prévalant du dépôt du projet de loi le 18 septembre 2026, de l'expiration du délai de soixante jours, de l'absence d'amendements parlementaires adoptés ainsi que de la nécessité d'assurer la continuité budgétaire de l'État.

Toutefois, il a fait observer que l'article 68 de la Constitution organise une procédure subsidiaire destinée à pallier l'absence de vote définitif dans le délai constitutionnel. Cette disposition ne saurait, selon lui, sans priver le vote parlementaire de toute portée, être interprétée comme autorisant le pouvoir exécutif à rétablir un projet de loi dont l'Assemblée nationale a expressément prononcé le rejet en vertu de son Règlement intérieur.

Il a, au demeurant, souligné que le rapport de présentation du décret reconnaît expressément le rejet du projet de loi par l'Assemblée nationale, en indiquant sans équivoque : «

L'Assemblée nationale l'a ensuite rejeté en séance plénière le 3 novembre 2026 ».

Fort de ces considérations, l'auteur de la proposition de résolution a estimé que le décret n° 2026-2416 constitue une usurpation de la compétence budgétaire du pouvoir législatif, en raison de la méconnaissance de l'article 83 du Règlement intérieur, de l'interprétation qu'il juge erronée de l'habilitation prévue à l'article 68 de la Constitution et de l'atteinte portée à l'autorité du vote parlementaire ainsi qu'au principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs. Il a ainsi considéré qu'un acte réglementaire ne saurait se substituer à une décision de rejet régulièrement prononcée par la Représentation nationale.

Poursuivant sa présentation, il a attiré l'attention de vos Commissaires sur les conséquences concrètes de cette situation pour les opérations financières, fiscales et douanières qui trouveraient leur fondement exclusif dans le décret.

À ce titre, il a indiqué que les ordonnateurs et leurs délégataires, les contrôleurs budgétaires, les comptables publics et les autres payeurs, ainsi que les agents des administrations fiscale et douanière, doivent avoir pleinement conscience que leur responsabilité pourrait être engagée, à l'occasion de la prise, du visa ou de l'exécution de telles opérations, en cas de manquement imputable aux obligations propres à leurs fonctions, dans les conditions fixées par les lois et règlements. Il a, néanmoins, précisé qu'il ne leur appartient pas de se substituer au juge dans l'appréciation de la constitutionnalité du décret.

Il a également rappelé que le Règlement général sur la Comptabilité publique, notamment en ses articles 20, 22, 34, 133 et 205, impose à ces différents acteurs des diligences propres en

matière de légalité, de régularité, de disponibilité des crédits et de conformité aux autorisations de l'Assemblée nationale.

Dans cette perspective, il a estimé que les opérations d'emprunt non couvertes par des autorisations financières régulièrement votées ne sauraient tirer leur légalité du seul décret.

Ces exigences de légalité valent également, a-t-il poursuivi, pour les réformes fiscales et douanières prévues par le projet de loi de finances rectificative pour l'année 2026, dès lors que l'article 67 de la Constitution dispose que la loi, seule, fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

Enfin, l'auteur de la proposition de résolution a insisté sur la nécessité, pour l'Assemblée nationale, de tirer toutes les conséquences de cette situation dans le cadre de l'exercice de ses compétences constitutionnelles.

À cet effet, il a préconisé que le projet de loi de règlement de l'exercice 2026 fasse l'objet d'un examen minutieux et rigoureux, portant spécifiquement sur les actes, les paiements et les emprunts imputables au décret n° 2026-2416.

À la suite de la présentation de la proposition de résolution, vos Commissaires ont interpellé les auteurs essentiellement sur la légalité du décret n° 2026-2416, ses conséquences institutionnelles, la préservation des prérogatives constitutionnelles de l'Assemblée nationale ainsi que le fondement juridique, la finalité et la portée de la résolution soumise à leur examen.

À l'entame de leurs interventions, ils ont salué l'initiative visant à réaffirmer les prérogatives constitutionnelles de l'institution parlementaire et à préserver l'équilibre des pouvoirs. Ils ont

également félicité l'initiateur de la proposition de résolution pour la démarche entreprise.

Abordant la question de la constitutionnalité du décret, certains Commissaires ont relevé que le rejet du projet de loi de finances rectificative, intervenu le 3 novembre 2026, à la suite de l'adoption de la question préalable, conformément aux dispositions de l'article 83 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, ne saurait être assimilé à une absence de vote.

À cet égard, ils ont rappelé que l'Assemblée nationale avait procédé à l'examen dudit projet de loi lors des séances de commission des 20, 23 et 30 octobre 2026, avant de se prononcer définitivement en séance plénière. Ils ont ainsi estimé que les conditions d'application de l'article 68, alinéa 5, de la Constitution n'étaient pas réunies, dès lors que l'Assemblée nationale avait expressément rejeté le texte dans le délai constitutionnel imparti.

Dans le même ordre d'idées, des Commissaires ont relevé ce qu'ils considèrent comme une contradiction entre les motifs invoqués dans le rapport de présentation du décret et les conditions constitutionnelles de sa mise en œuvre. Ils ont notamment fait observer qu'aucun amendement n'avait été adopté par l'Assemblée nationale, alors que les dispositions constitutionnelles invoquées font référence aux amendements votés par celle-ci et acceptés par le Président de la République.

S'agissant de la nécessité de garantir la continuité budgétaire et le respect des engagements internationaux de l'État, invoquée pour justifier la prise du décret, des Commissaires ont rappelé que la loi n° 2025-19 du 22 décembre 2025 portant loi de finances pour l'année 2026 avait déjà autorisé les ressources et les charges de l'État au titre dudit exercice. Ils se sont, dès lors,

interrogés sur la réalité du risque d'interruption du fonctionnement régulier des institutions résultant du rejet du projet de loi de finances rectificative.

Poursuivant leurs interventions, ils ont attiré l'attention sur les conséquences institutionnelles susceptibles de découler d'une interprétation de l'article 68 de la Constitution permettant la mise en vigueur, par décret, d'un projet de loi de finances expressément rejeté par l'Assemblée nationale. À leur avis, une telle interprétation risquerait de priver le vote parlementaire de sa substance et de remettre en cause l'effectivité du pouvoir d'autorisation budgétaire reconnu à la représentation nationale.

À titre illustratif, ils ont évoqué les conséquences qu'une extension de cette interprétation aux lois de règlement pourrait entraîner sur l'exercice du contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire, notamment en matière d'appréciation de l'exactitude et de la sincérité des comptes de l'État.

Par ailleurs, des Commissaires ont insisté sur la nécessité de procéder à une lecture combinée des dispositions de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de finances et du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Ils ont notamment souligné l'intérêt de distinguer les procédures d'examen et de vote applicables aux différentes catégories de lois de finances, tout en tenant compte de l'évolution historique de la rédaction de l'article 68 de la Constitution.

Relativement à la proposition de résolution proprement dite, les Commissaires ont souhaité obtenir davantage de précisions sur son fondement juridique, sa finalité et les effets attachés à son adoption. Ils ont notamment voulu savoir si la résolution revêtait un caractère contraignant, si elle était susceptible de produire un

effet suspensif à l'égard du décret présidentiel ou si sa portée était essentiellement politique, institutionnelle et déclarative.

À ce propos, certains Commissaires ont rappelé que la proposition de résolution, à la différence de la loi, constitue un acte par lequel l'Assemblée nationale exprime une position, un avis, un souhait ou une recommandation sur une question déterminée, sans nécessairement créer d'obligations juridiques à l'égard de ses destinataires. Ils ont ainsi considéré la proposition de résolution comme un acte de mise en garde destiné à réaffirmer les prérogatives constitutionnelles de l'institution parlementaire.

En outre, vos Commissaires se sont préoccupés des conséquences pratiques de l'adoption de la résolution sur les autorités gouvernementales, les ordonnateurs de dépenses, les comptables publics ainsi que les autres agents de l'État chargés de l'exécution budgétaire. Ils ont notamment souhaité savoir comment ces derniers devraient se comporter face à la coexistence du décret présidentiel et de la résolution parlementaire, afin d'éviter toute situation d'incertitude juridique dans l'accomplissement de leurs missions.

Ils ont également évoqué la portée de la résolution à l'égard des partenaires techniques et financiers du Sénégal, notamment du Fonds monétaire international et des autres bailleurs de fonds. À cet égard, certains ont estimé que son adoption permettrait de porter à la connaissance de la communauté internationale la position de l'Assemblée nationale sur les conditions constitutionnelles de souscription et d'exécution des engagements financiers de l'État.

Enfin, vos Commissaires ont souligné l'importance de préserver l'autorité du vote parlementaire, la séparation des pouvoirs et le

respect des règles constitutionnelles régissant les finances publiques. Ils ont, à cet effet, insisté sur la nécessité de prévenir tout précédent institutionnel susceptible d'affaiblir durablement les pouvoirs d'autorisation et de contrôle budgétaires de l'Assemblée nationale.

En réponse aux différentes préoccupations soulevées par vos Commissaires, l'auteur de la proposition de résolution a apporté des éclairages sur son fondement juridique, sa nature, sa finalité et sa portée, avant de revenir sur les arguments qui sous-tendent la contestation du décret n° 2026-2416 portant mise en vigueur du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2026.

S'agissant du fondement juridique de la proposition de résolution, il a indiqué que celle-ci repose sur les dispositions de l'article 103 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, aux termes desquelles l'Assemblée nationale peut inscrire à son ordre du jour la discussion des résolutions présentées par l'une de ses commissions, un groupe parlementaire ou un nombre de députés non-inscrits égal au dixième de ses membres. Leur discussion obéit à la procédure prévue pour l'examen, en séance plénière, des projets et propositions de loi.

À cet égard, il a rappelé que la pratique parlementaire connaît plusieurs catégories de résolutions, notamment celles portant mise en accusation devant la Haute Cour de justice, levée de l'immunité parlementaire ou création de commissions d'enquête parlementaire.

Toutefois, la présente résolution relève d'une catégorie d'actes permettant à l'Assemblée nationale, en sa qualité d'institution représentative du peuple sénégalais, d'exprimer officiellement sa position sur des questions d'intérêt national ou international. Il a ainsi fait observer que les missions de l'institution parlementaire

ne se limitent pas au vote des lois et au contrôle de l'action gouvernementale, mais comportent également une dimension éminemment politique.

Illustrant ses propos par l'expérience du droit parlementaire français, il a rappelé que l'article 34-1 de la Constitution française reconnaît expressément aux assemblées parlementaires la possibilité de voter des résolutions dans les conditions fixées par une loi organique, tout en encadrant leur portée à l'égard du Gouvernement.

Il a également indiqué que, dans le cadre d'une précédente initiative de révision constitutionnelle, il avait été envisagé d'introduire une disposition similaire dans la Constitution sénégalaise, afin de consacrer expressément cette prérogative, actuellement prévue par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Relativement à la nature et à la portée juridique de la résolution, l'auteur a établi une distinction entre la portée juridique d'un acte et son caractère contraignant. Contrairement à la loi, dont la vocation est notamment d'autoriser, d'interdire ou de prescrire, la résolution de cette nature permet à l'institution parlementaire d'exprimer une position et, le cas échéant, de formuler des recommandations à l'endroit du Gouvernement ou d'autres acteurs concernés.

Ainsi, a-t-il précisé, bien que dépourvue de force juridiquement contraignante, elle constitue un acte officiel de l'Assemblée nationale, revêtu d'une importante valeur politique, institutionnelle et symbolique.

Pour étayer cette affirmation, il a évoqué les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies qui, bien que généralement dépourvues de caractère obligatoire, constituent

des instruments de référence dont les États peuvent s'inspirer dans l'élaboration de leurs politiques publiques. Ces instruments relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler, en droit international, la *soft law* ou le droit souple.

Il a ainsi estimé que, dans le cadre des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif, l'Assemblée nationale doit pouvoir, indépendamment des voies de recours juridictionnelles éventuellement ouvertes, exprimer officiellement sa position sur des actes de l'Exécutif qu'elle considère comme portant gravement atteinte à ses prérogatives constitutionnelles.

Concernant la distinction entre une résolution parlementaire et un communiqué institutionnel, il a souligné que ces deux actes ne revêtent ni la même nature ni la même portée. En effet, la résolution est, selon lui, adoptée au terme d'une procédure parlementaire formalisée, comprenant notamment l'examen de sa recevabilité par le Bureau, sa programmation par la Conférence des Présidents, sa transmission aux commissions compétentes ainsi que sa discussion et son vote en séance plénière.

Il a ajouté que les résolutions adoptées sont consignées dans les documents officiels retraçant les débats parlementaires et peuvent faire l'objet d'une publication au Journal officiel, ce qui leur confère une solennité particulière.

Pour illustrer leur importance politique, il a rappelé le précédent d'une proposition de résolution visant à soutenir la position du Gouvernement en faveur de la non-restructuration de la dette publique du Sénégal. Alors que son examen en commission et en séance plénière avait été programmé, le ministre chargé des Finances avait, selon lui, sollicité son report à plusieurs reprises, au motif que son adoption risquait d'interférer avec les

discussions engagées avec le Fonds monétaire international (FMI).

Ce précédent témoigne, à son avis, de l'importance des prises de position officielles de l'Assemblée nationale, tant à l'égard du Gouvernement que de l'opinion nationale et internationale.

Abordant la question de la constitutionnalité du décret n° 2026-2416, l'auteur de la proposition de résolution a indiqué que les griefs formulés à l'encontre dudit décret reposent principalement sur la méconnaissance du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs, consacré par le préambule de la Constitution, ainsi que sur l'atteinte aux compétences exclusives reconnues à l'Assemblée nationale en matière législative et budgétaire.

Il a rappelé que la Constitution dispose expressément que l'Assemblée nationale vote seule la loi, l'emploi du terme « seule » traduisant, selon lui, la volonté du constituant de consacrer le caractère exclusif de cette compétence. En matière financière, cette prérogative s'exerce à travers le vote des différentes catégories de lois de finances.

Il a, toutefois, reconnu que le constituant a prévu, à titre exceptionnel, un mécanisme permettant au Président de la République de mettre en vigueur, par décret, un projet de loi de finances lorsque les conditions fixées par l'article 68 de la Constitution sont réunies. Ce mécanisme constitue une dérogation à la compétence exclusive de l'Assemblée nationale et doit, à ce titre, faire l'objet d'une interprétation stricte.

Sur la pertinence de l'invocation de l'article 42 de la Constitution, l'auteur a estimé que les prérogatives reconnues au Président de la République en sa qualité de gardien de la Constitution et de garant du fonctionnement régulier des institutions ne sauraient

constituer un fondement autonome lui permettant de se substituer au pouvoir législatif.

A cet égard, il a fait observer que cette qualité implique, avant tout, l'obligation de respecter et de faire respecter les dispositions constitutionnelles relatives à la répartition des compétences entre les différents pouvoirs.

En outre, le rejet du projet de loi de finances rectificative ne saurait, selon lui, être assimilé à un blocage institutionnel, dès lors qu'il procède de l'exercice, par l'Assemblée nationale, d'une compétence que lui reconnaît expressément la Constitution.

Dans le même ordre d'idées, il a rappelé les dispositions de l'article 3 de la Constitution, aux termes desquelles la souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais, qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum, aucune section du peuple ni aucun individu ne pouvant s'en attribuer l'exercice.

Il en a déduit que les prérogatives constitutionnelles reconnues au Président de la République ne sauraient être interprétées comme lui conférant un pouvoir général de substitution aux autres institutions de la République.

S'agissant du champ d'application de l'article 68 de la Constitution, l'auteur a développé une argumentation fondée sur la finalité du délai constitutionnel, de soixante jours, imparti à l'Assemblée nationale pour se prononcer sur le projet de loi de finances.

Il a expliqué que ce délai répond essentiellement à l'impératif de continuité budgétaire, lequel commande que l'État dispose, dès le début de chaque exercice, des autorisations nécessaires à la perception de ses ressources et à l'exécution de ses charges.

C'est dans cette perspective que le constituant a fixé la date limite de dépôt du projet de loi de finances de l'année au jour de l'ouverture de la session ordinaire unique, laquelle intervient au plus tard le 15 octobre, afin de permettre l'achèvement de la procédure budgétaire avant le début du nouvel exercice. Selon lui, cette justification ne saurait être transposée indistinctement aux lois de finances rectificatives et aux lois de règlement, dont l'objet et la finalité diffèrent de ceux de la loi de finances initiale. En effet, les lois de finances rectificatives ont pour objet de modifier, en cours d'exercice, les dispositions de la loi de finances de l'année. Dès lors, leur rejet ne crée pas de vide juridique ou budgétaire, puisque les autorisations accordées par la loi de finances initiale demeurent en vigueur.

Il a également attiré l'attention sur les absurdités auxquelles pourrait conduire une application systématique du délai de soixante jours aux projets de loi de finances rectificatives. À titre d'illustration, un projet déposé au mois de décembre pourrait être examiné et voté au mois de février de l'année suivante, alors même que l'exercice budgétaire auquel il se rapporte serait déjà clos, ce qui serait contraire à l'objet même d'une loi de finances rectificative.

Concernant les lois de règlement, il a fait observer que leur examen requiert l'intervention préalable de la Cour des comptes, notamment à travers la production du rapport sur l'exécution des lois de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics. La production de ces documents n'étant pas nécessairement enfermée dans le délai constitutionnel de soixante jours, son application systématique aux lois de règlement serait également inadaptée.

Il a ainsi considéré que la finalité poursuivie par le constituant commande de circonscrire le mécanisme exceptionnel de mise en vigueur par décret aux projets de loi de finances de l'année.

Pour ce qui est des conditions de mise en œuvre de l'article 68, alinéa 5, de la Constitution, l'auteur a soutenu que, même à supposer cette disposition applicable aux lois de finances rectificatives, les conditions requises pour sa mise en œuvre ne seraient pas réunies en l'espèce. En effet, cette disposition subordonne la mise en vigueur par décret d'un projet de loi de finances à l'absence de vote définitif à l'expiration du délai constitutionnel de soixante jours. Or, le projet de loi de finances rectificative pour l'année 2026, déposé le 18 septembre 2026, a fait l'objet d'un rejet définitif en séance plénière le 3 novembre 2026, soit avant l'expiration dudit délai.

Il a ainsi établi une distinction fondamentale entre l'absence de vote définitif, qui traduit une carence de l'institution parlementaire à se prononcer dans le délai imparti, et le rejet définitif d'un projet de loi, qui constitue l'expression d'une décision prise par l'Assemblée nationale dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles. Selon lui, le mécanisme prévu à l'article 68 vise à remédier à une éventuelle carence de l'Assemblée nationale susceptible de compromettre la continuité budgétaire et non à neutraliser les effets d'un vote parlementaire régulièrement intervenu.

Relativement à l'articulation entre la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il a rappelé que l'article 68, alinéa premier, de la Constitution renvoie expressément à une loi organique pour la détermination des conditions de vote des projets de loi de finances. À cet égard, il a relevé que l'article 57 de la LOLF, également invoqué à l'appui du décret contesté, reprend le mécanisme constitutionnel relatif

au délai d'examen du projet de loi de finances et à sa mise en vigueur par décret.

Toutefois, cette disposition figure dans la section exclusivement consacrée au vote des projets de loi de finances de l'année, tandis que le vote des projets de loi de règlement fait l'objet de dispositions distinctes. Cette architecture de la loi organique constitue, selon lui, un argument supplémentaire en faveur d'une interprétation restrictive du champ d'application de l'article 68 de la Constitution.

Sur la cohérence des mécanismes constitutionnels applicables en matière budgétaire, l'auteur a évoqué les dispositions de l'article 86, alinéa 6, de la Constitution, qui permettent au Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances. Dans cette hypothèse, le projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures, est votée dans les conditions prévues par la Constitution.

Il s'est interrogé sur l'utilité de ce mécanisme si le Président de la République disposait de la faculté de mettre en vigueur, par décret, tout projet de loi de finances expressément rejeté par l'Assemblée nationale. Une telle interprétation permettrait, selon lui, au pouvoir exécutif de contourner un vote défavorable sans engager la responsabilité politique du Gouvernement devant la représentation nationale, privant ainsi cette disposition constitutionnelle de son effet utile.

Il a, dès lors, estimé que le Gouvernement aurait pu envisager le recours à ce mécanisme avant le rejet définitif du projet de loi de finances rectificative.

Concernant les possibilités offertes au Gouvernement pour faire face aux contraintes budgétaires, l'auteur a rappelé que la LOLF prévoit plusieurs instruments permettant d'adapter les autorisations budgétaires aux nécessités de l'exécution, notamment les décrets d'avance, les virements, les transferts, les annulations et les reports de crédits.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, le Gouvernement aurait ainsi pu, sous réserve du respect des conditions prévues par l'article 23 de la LOLF, recourir aux décrets d'avance pour ouvrir des crédits supplémentaires destinés à la couverture de certaines dépenses prioritaires initialement inscrites dans le projet de loi de finances rectificative. Ces ouvertures de crédits demeurent soumises aux exigences de ratification prévues par la loi organique.

Il a ainsi considéré que le Gouvernement disposait de marges de manœuvre juridiques et budgétaires lui permettant de faire face à certaines contraintes d'exécution, sans remettre en cause la décision de rejet prise par l'Assemblée nationale.

Il a d'ailleurs réaffirmé que la loi n° 2025-19 du 22 décembre 2025 portant loi de finances pour l'année 2026 demeure en vigueur et continue de constituer le fondement des autorisations budgétaires accordées pour l'exercice en cours.

S'agissant de la non-adoption éventuelle d'une loi de finances de l'année, il a également rappelé l'existence de mécanismes constitutionnels permettant d'assurer la continuité de l'action de l'État, notamment à travers la reconduction des services votés, dans les conditions prévues par les textes. À titre illustratif, il a évoqué l'expérience de l'Espagne qui, selon lui, procède depuis plusieurs années à la reconduction de son budget de 2023, sans que cette situation ait nécessairement compromis la continuité

de l'action publique ou les performances économiques du pays qui a l'une des croissances du PIB les plus vigoureuses de l'Union Européenne.

Au sujet des engagements souscrits auprès des partenaires internationaux du Sénégal, l'auteur a estimé que la mise en vigueur du projet de loi de finances rectificative par décret pourrait notamment s'expliquer par la volonté du Gouvernement de respecter les conditionnalités du FMI pour la restructuration de la dette, lesquels auraient déterminé le cadrage budgétaire retenu.

Il a, toutefois, insisté sur le fait que ces engagements ne sauraient justifier une méconnaissance des règles constitutionnelles régissant l'autorisation et l'exécution des ressources et des charges de l'État.

En ce qui concerne la qualification d'usurpation du pouvoir législatif retenue dans la proposition de résolution, l'auteur a expliqué que celle-ci procède de la substitution, qu'il estime irrégulière, du pouvoir exécutif à l'Assemblée nationale dans l'exercice d'une compétence exclusivement reconnue à cette dernière par la Constitution.

Il a, à cet égard, rappelé que les pouvoirs respectivement exercés par le Président de la République et l'Assemblée nationale trouvent leur fondement dans la Constitution et ne sauraient être exercés en dehors des limites qu'elle leur assigne.

Sur la finalité et les effets attendus de l'adoption de la proposition de résolution, l'auteur a indiqué que celle-ci vise à exprimer, de manière officielle, solennelle et ferme, la position de l'Assemblée nationale sur la mise en vigueur, par décret, du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2026.

Il a précisé que son dispositif tend notamment à réaffirmer le caractère définitif du rejet dudit projet de loi, à dénoncer ce qu'il considère comme une usurpation du pouvoir législatif, à rappeler les limites constitutionnelles des prérogatives reconnues à l'Exécutif en matière financière et à demander le retrait du décret.

Les autres dispositions consistent essentiellement en des rappels adressés aux différents acteurs de la chaîne budgétaire, notamment les ordonnateurs, les comptables publics ainsi que les administrations fiscales et douanières, sur la nécessité d'exercer leurs attributions dans le strict respect des textes régissant les finances publiques, particulièrement la LOLF et le Règlement général sur la Comptabilité publique.

La portée de la résolution réside essentiellement dans la réaffirmation des principes constitutionnels et dans la volonté de porter officiellement à la connaissance du Gouvernement, des acteurs de la chaîne budgétaire, des partenaires internationaux et de l'opinion publique la position de l'institution parlementaire.

Enfin, concernant la dimension démocratique, institutionnelle et historique de la résolution, l'auteur a rappelé que son adoption ne suppose nullement l'unanimité des membres de l'Assemblée nationale. La diversité des sensibilités politiques constitue une caractéristique essentielle de toute assemblée délibérante et l'examen de cette résolution en séance plénière permettra à chaque député d'exprimer librement son opinion.

A ce propos, il a estimé que, par-delà les divergences politiques, la préservation des prérogatives constitutionnelles de l'Assemblée nationale devrait constituer une préoccupation commune à l'ensemble des députés.

Il a, pour conclure, insisté sur la portée historique de cette initiative, en faisant observer qu'une résolution adoptée demeure consignée dans les archives parlementaires et constitue, pour les générations futures, un témoignage de la position prise par l'Assemblée nationale face à une situation institutionnelle déterminée. Il a ainsi réaffirmé que l'objectif poursuivi est de sauvegarder l'Etat de droit, de préserver durablement l'autorité du vote parlementaire, de défendre les compétences constitutionnelles de l'Assemblée nationale et de prévenir tout précédent susceptible d'affaiblir l'institution parlementaire dans l'exercice de ses missions.

Avant de procéder au vote, certains Commissaires ont présenté des amendements, lesquels ont été adoptés à la majorité. Ces amendements seront annexés au rapport.

À la suite des réponses apportées par l'auteur, vos Commissaires ont adopté, à la majorité, la proposition de Résolution relative au décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026 portant mise en vigueur du projet de loi n° 40/2026 portant loi de finances rectificative pour l'année 2026, rejeté par l'Assemblée nationale, et aux responsabilités résultant de son exécution. Ils vous demandent d'en faire autant, si cela ne soulève, de votre part, aucune objection majeure.

République du Sénégal
Un Peuple - Un But - Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XVe Législature

PROPOSITION DE RÉSOLUTION RELATIVE AU DÉCRET N°2026-2416 DU 19 NOVEMBRE 2026 PORTANT MISE EN VIGUEUR DU PROJET DE LOI N°40/2026 PORTANT LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR L'ANNÉE 2026, REJETÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, ET AUX RESPONSABILITÉS RÉSULTANT DE SON EXÉCUTION

AUTEUR : GROUPE PARLEMENTAIRE PASTEF – LES PATRIOTES

République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

GROUPE PARLEMENTAIRE PASTEF LES PATRIOTES

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution relative au décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026 portant mise en vigueur du projet de loi n° 40/2026 portant loi de finances rectificative pour l'année 2026, rejeté par l'Assemblée nationale, et aux responsabilités résultant de son exécution

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le 3 novembre 2026, l'Assemblée nationale a rejeté le projet de loi n° 40/2026 portant loi de finances rectificative pour l'année 2026, par l'adoption, à 126 voix, d'une question préalable fondée sur l'article 83 de la loi organique n° 2025-11 du 18 août 2025 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Cette disposition reconnaît expressément à la Représentation nationale la faculté de décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur un projet de loi et attache à l'adoption de la question préalable une conséquence juridique sans équivoque : le rejet définitif du texte. L'Assemblée nationale a ainsi exercé une prérogative législative qui s'est traduite par une décision expresse et définitive dans le cadre de la procédure législative.

En tentant de mettre en vigueur, par décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026, le projet de loi de finances rectificative définitivement rejeté, le Président de la République a méconnu l'effet juridique attaché au vote de la question préalable. Le rapport de présentation du décret n° 2026-2416 invoque l'article 68, alinéas 3 et 5, de la Constitution et l'article 57, alinéa 2, de la loi organique relative aux lois de finances : il se prévaut du dépôt du projet le 18 septembre 2026, de l'expiration du délai de soixante jours, de l'absence d'amendements parlementaires adoptés

et de la continuité budgétaire de l'État. L'article 68 de la Constitution organise une procédure subsidiaire destinée à pallier l'absence de vote définitif dans le délai constitutionnel. Il ne saurait, sans priver le vote parlementaire de toute portée, être interprété comme autorisant le pouvoir exécutif à rétablir un projet dont l'Assemblée nationale a expressément prononcé le rejet en vertu de son Règlement intérieur.

Au demeurant, le rapport de présentation du décret reconnaît expressément le rejet du projet par l'Assemblée nationale, en indiquant sans équivoque : « L'Assemblée nationale l'a ensuite rejeté en séance plénière le 3 novembre 2026 ».

L'Assemblée nationale estime, dès lors, que le décret n° 2026-2416 est une usurpation de la compétence budgétaire du pouvoir législatif, en raison de la méconnaissance de l'article 83 du Règlement intérieur, de l'interprétation erronée de l'habilitation prévue à l'article 68 de la Constitution et de l'atteinte portée à l'autorité du vote parlementaire ainsi qu'au principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs. Un acte réglementaire ne saurait se substituer à une décision de rejet régulièrement prononcée par la Représentation nationale.

Cette situation emporte des conséquences concrètes pour les opérations financières, fiscales et douanières qui trouveraient leur fondement exclusif dans le décret. Les ordonnateurs et leurs délégataires, les contrôleurs budgétaires, les comptables publics et les autres payeurs, les agents des administrations fiscale et douanière doivent avoir pleinement conscience qu'en prenant, visant ou exécutant de telles opérations, leur responsabilité pourrait être engagée, en cas de manquement imputable aux obligations propres à leurs fonctions, dans les conditions fixées par les lois et règlements. Il ne leur appartient pas, pour autant, de se substituer au juge dans l'appréciation de la constitutionnalité du décret. Le Règlement général sur la Comptabilité publique, notamment en ses articles 20, 22, 34, 133 et 205, impose des diligences propres de légalité, de régularité, de disponibilité des crédits et de conformité aux autorisations de l'Assemblée nationale. Les opérations d'emprunt non couvertes par les autorisations financières régulièrement votées ne sauraient tirer leur légalité du seul décret.

Ces diligences de légalité valent aussi pour les réformes fiscales et douanières prévues par le projet de loi de finances rectificative pour l'année 2026, dès lors que l'article 67 de la Constitution du Sénégal dispose que la Loi, seule, fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

Aussi, l'Assemblée nationale doit tirer toutes les conséquences de cette situation dans le cadre de ses compétences. La loi de règlement de l'exercice 2026 devra, à cet effet, faire l'objet d'un examen minutieux et rigoureux, portant spécifiquement sur les actes, paiements et emprunts imputables au décret n° 2026-2416.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

L'Assemblée nationale,

Vu la Constitution, notamment ses articles 3, 42, 59, 62, 67 et 68 ;

Vu la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances, notamment ses articles 5, 30, 46, 47, 49, 50, 57, 62, 70 et 71 ;

Vu la loi organique n° 2025-11 du 18 août 2025 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, notamment ses articles 83, 88 et 103 ;

Vu la loi n° 2025-19 du 22 décembre 2025 portant loi de finances pour l'année 2026 ;

Vu le décret n° 2020-978 du 23 avril 2020 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, notamment ses articles 20, 22, 34, 133 et 205 ;

Vu le décret n° 2026-1645 du 18 septembre 2026 ordonnant la présentation à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2026 ;

Considérant que la souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais, qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum, qu'aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice et que les engagements financiers internationaux de l'État doivent respecter les compétences constitutionnelles de ses institutions ;

Considérant que le principe de sincérité budgétaire, consacré par l'article 30 de la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances, impose des prévisions réalistes et prudentes fondées sur des données d'exécution exhaustives, actualisées et concordantes, notamment pour l'appréciation du déficit, du besoin de financement, des arriérés et de la soutenabilité de la dette publique ;

Considérant le vote du 3 novembre 2026 entraînant le rejet du projet de loi n° 40/2026 portant loi de finances rectificative pour l'année 2026 ;

Constatant l'usurpation de pouvoir et l'atteinte grave aux principes fondamentaux que constitue la prise du « décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026 mettant en vigueur le projet de loi de finances rectificative pour l'année 2026 »;

Considérant que la sauvegarde de la compétence budgétaire de l'Assemblée nationale, de la légalité des finances publiques et du consentement de l'impôt relève des exigences fondamentales de l'État de droit ;

Adopte la résolution dont la teneur suit :

Article premier. – L'Assemblée nationale affirme que le projet de loi n° 40/2026 portant loi de finances rectificative pour l'année 2026 a été définitivement rejeté par l'adoption, le 3 novembre 2026, de la question préalable prévue à l'article 83 de son Règlement intérieur.

En conséquence, l'Assemblée nationale soutient que le décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026 constitue une usurpation du pouvoir législatif et une atteinte grave aux principes fondamentaux dès lors qu'il met en vigueur un projet de loi de finances expressément rejeté par la Représentation nationale, sur le fondement d'une interprétation de l'article 68, alinéa 5, de la Constitution qui méconnaît les effets juridiques attachés au vote parlementaire.

Elle déclare que les prérogatives exceptionnelles reconnues à l'exécutif en matière financière doivent s'exercer dans le respect des conditions prévues par la Constitution, de la compétence législative de l'Assemblée nationale et des effets juridiques de ses délibérations.

L'Assemblée nationale demande le retrait sans délai du décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026 et de s'abstenir de toute exécution du projet de loi de finances rectificative pour l'année 2026 sur le fondement dudit décret.

Article 2.- L'Assemblée nationale rappelle aux ordonnateurs, délégataires, contrôleurs budgétaires, les comptables publics et autres payeurs, agents des administrations fiscale et douanière, que l'intervention du décret n° 2026-2416 ne les affranchit d'aucune obligation de contrôle de la légalité et de la régularité des opérations dont ils prescrivent, visent ou assurent l'exécution.

Il appartient aux ordonnateurs, aux contrôleurs budgétaires, aux comptables publics, aux administrations financières d'exercer, chacun dans la limite de ses attributions, les vérifications relatives notamment à la régularité des engagements, à la disponibilité des crédits, à la qualité de l'ordonnateur, à la validité des créances, à la production des pièces justificatives et à la conformité des actes aux autorisations financières et fiscales applicables, conformément aux articles 20, 22, 34 et 205 du Règlement général sur la Comptabilité publique et 67 de la Constitution. Ces vérifications n'impliquent pas que les agents concernés se substituent à une juridiction dans l'appréciation de la constitutionnalité du décret.

Article 3.- L'Assemblée nationale rappelle que la mise en œuvre du décret n° 2026-2416 du 19 novembre 2026 ne saurait soustraire les autorités exécutives aux obligations et responsabilités attachées à l'exercice de leurs fonctions.

Article 4.- L'Assemblée nationale rappelle que les engagements financiers souscrits par le Gouvernement auprès du Fonds monétaire international (FMI) et des autres partenaires techniques et financiers du Sénégal ne sauraient se substituer aux autorisations budgétaires et financières relevant de sa compétence constitutionnelle.

L'Assemblée nationale rappelle que, conformément à l'article 133 du Règlement général sur la Comptabilité publique, les emprunts, engagements payables à terme ou par annuités et opérations de conversion de dette ne peuvent être contractés qu'en vertu d'une loi de finances.

Elle souligne que tout emprunt nouveau, émission de titres, convention financière ou engagement de dette excédant les plafonds et habilitations résultant de la loi de finances pour 2026 effectivement votée, et fondé exclusivement sur le décret n° 2026-2416, ne bénéficie pas d'une autorisation parlementaire expresse. L'Assemblée nationale procèdera à la vérification de leur régularité sur la base d'une demande de justification de leurs bases juridiques, leurs montants et leur conformité aux autorisations financières applicables.

Les autorités chargées de son engagement, de sa signature, de sa mobilisation et de sa comptabilisation doivent être conscientes des responsabilités qu'elles engagent à raison des actes qu'elles accomplissent.

Article 5.- L'Assemblée nationale affirme que le projet de loi de règlement de l'exercice 2026 sera soumis à un examen minutieux et rigoureux portant spécifiquement sur les encaissements de recettes, les paiements de dépenses ainsi que les emprunts exécutés sur le seul fondement du décret n° 2026-2416.

La Commission des Finances et du Contrôle budgétaire assurera un contrôle et un suivi réguliers de l'exécution budgétaire, conformément à ses prérogatives.

Article 6.- L'Assemblée nationale réaffirme son attachement au respect de la Constitution, du principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs et de sa compétence constitutionnelle en matière de lois de finances.

L'Assemblée nationale réaffirme sa disponibilité à examiner et à adopter, dans le respect des compétences constitutionnelles et de la procédure parlementaire, des lois de finances fondées sur des hypothèses macroéconomiques et budgétaires sincères, réalistes et prudentes.

Fait à Dakar, le 20 novembre 2026.

Le Président du Groupe
parlementaire Pastef Les Patriotes

AMENDEMENT

Article premier.- Au début de l'article 4 de la proposition de résolution, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« L'Assemblée nationale rappelle que les engagements financiers souscrits par le Gouvernement auprès du Fonds monétaire international (FMI) et des autres partenaires techniques et financiers du Sénégal ne sauraient se substituer aux autorisations budgétaires et financières relevant de sa compétence constitutionnelle. »

Article 2.- il est inséré un nouvel alinéa à la fin de l'article 5 un nouvel alinéa ainsi libellé :

« La Commission des Finances et du Contrôle budgétaire assurera un contrôle et un suivi réguliers de l'exécution budgétaire, conformément à ses prérogatives ».

Article 3.- Il est inséré à la fin de l'article 6 un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« L'Assemblée nationale réaffirme sa disponibilité à examiner et à adopter, dans le respect des compétences constitutionnelles et de la procédure parlementaire, des lois de finances fondées sur des hypothèses macroéconomiques et budgétaires sincères, réalistes et prudentes ».

AMADOU BA N° 2