

EXPOSE DES MOTIFS

La présente proposition de loi vise à faire coïncider la durée du mandat du Président de l'Assemblée nationale avec celle de la législature et à corriger les incohérences entre le règlement intérieur et les textes que sont la Constitution et le code électoral.

Sur le premier registre, la loi constitutionnelle n° 2008-67 du 21 octobre 2008 portant modification de l'article 62 de la Constitution retire de la Constitution la durée du mandat du président de l'Assemblée nationale pour la renvoyer au règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui le fixe à une année. Ce qui obligeait chaque année les députés à procéder à l'élection du Président de l'Assemblée nationale.

Pour assurer la stabilité de l'institution, il paraît opportun de modifier le règlement intérieur de l'Assemblée nationale pour faire coïncider la durée du mandat du Président de l'Assemblée nationale avec celle de la législature.

Sur le second registre, la réforme de l'article 63 de la Constitution instaurant la session ordinaire unique devait entraîner la modification de tous les articles du règlement intérieur prévoyant la tenue de deux sessions ordinaires.

Il en est de même des articles 111 à 118 qui renvoient à des articles du code électoral dont la numérotation a changé.

Toujours dans le même souci, il faut harmoniser l'article 74 de la Constitution avec les articles 20 et 73 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Il est en effet beaucoup plus judicieux de retenir une base objective devant permettre la détermination du nombre requis de députés pouvant bénéficier de l'exercice d'un droit particulier.

Pour la saisine du Conseil constitutionnel par les députés d'un recours visant à déclarer une loi inconstitutionnelle, l'article 74 de la Constitution fait référence à une proportion adossée au nombre total des membres de l'Assemblée nationale (le dixième des membres de l'Assemblée nationale).

C'est cette même logique qui prévaut dans la détermination du nombre de députés nécessaire pour le dépôt de la motion de censure qui est fixé à l'article 99 du Règlement intérieur au dixième des membres de l'Assemblée nationale.

Il apparaît clairement à la lumière de ces considérations que la proportion de dix députés prescrite pour former un groupe parlementaire (article 20 du règlement intérieur) et pour demander la discussion d'urgence sur les affaires soumises aux délibérations de l'Assemblée nationale (article 73) n'est pas conforme à l'esprit de la Constitution.

Il est donc impératif de mettre en cohérence le règlement intérieur de l'Assemblée nationale avec la Constitution en fixant le nombre de députés, nécessaire à la constitution d'un groupe parlementaire ainsi que celui nécessaire pour demander la discussion d'urgence sur les affaires soumises aux délibérations de l'Assemblée Nationale, au dixième des membres de l'Assemblée nationale.

Dans la perspective de stabilisation des groupes parlementaires, le député démissionnaire d'un groupe parlementaire devient non-inscrit au sein de l'Assemblée nationale.

Awa DIAGNE

Papa Poiram Touni

1. Iman Mbaye NIANG

1. H. Khomaïchi NIASS

1. Awa Guéye Diop

Haoua Dia Thiann

1. Zator NDIAYE

1. Aime' ASSINE

1. Cheikh Seck

1. Moustapha Miskhaté

1. Ndeye Weïe Cissé

Abdou MBOW

Danda Dia

1. Sambo Deubé Ndiaye

5. Yetta Sow

1. Mama Khary MBACKE

1. Djamel L'AN

8. BABACAR DIANE

Y. Diouf

A. Diop

C. Diouf

A. Diop

C. Diouf

A. Diop

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLÉE NATIONALE

XII^{ÈME} LEGISLATURE

SESSION ORDINAIRE UNIQUE 2014-2015

RAPPORT

FAIT AU NOM DE

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

SUR

**LA PROPOSITION DE LOI N°13/2015
MODIFIANT LA LOI N°2002-20 DU 15 MAI
2002 MODIFIÉE PORTANT RÈGLEMENT
INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PAR

M. MAGUETTE DIOKH

RAPPORTEUR

Monsieur le Président,
Messieurs les Ministres,
Chers Collègues,

La Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains s'est réunie le vendredi 26 juin 2015, sous la présidence de Monsieur Djibril WAR, Président de ladite Commission à l'effet d'examiner la proposition de loi n° 13/2015 modifiant la loi n° 2002-20 du 15 mai 2002 modifiée portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement était représenté par Monsieur Sidiki KABA, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et Monsieur Mansour SY, Ministre du Travail, du Dialogue social, des Organisations professionnelles et des Relations avec les Institutions, entourés de leurs collaborateurs.

Ouvrant la séance, Monsieur le Président de la Commission a souhaité la bienvenue aux Ministres et à leurs collaborateurs, avant de donner la parole à Monsieur Papa Biram Touré, co-auteur de la proposition de loi, pour la présentation de l'exposé des motifs.

De cet exposé des motifs, il faut retenir que depuis la loi constitutionnelle n°2008-67 du 21 octobre 2008 portant modification, de l'article 62 de la Constitution, il est apparu une incohérence juridique entre le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et d'autres textes, tels que la Constitution et le Code électoral.

Tout d'abord, il a été retiré de la Constitution la durée du mandat du Président de l'institution parlementaire pour la renvoyer au Règlement intérieur qui la fixe à une année. Ceci obligeait chaque année les députés à procéder à l'élection du Président de l'Assemblée nationale au même titre que les autres membres du bureau.

Ainsi, en vue d'assurer la stabilité de l'institution, il paraît opportun de modifier le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale afin de faire coïncider la durée du mandat du président avec celle de la législature.

Dans un autre registre, la réforme de l'article 63 de la Constitution instaurant la session ordinaire unique devait entraîner la modification de tous les articles du Règlement intérieur mentionnant encore la tenue de deux sessions ordinaires.

La même constatation prévaut dans les articles 111 à 118 qui renvoient à des articles du Code électoral dont la numérotation a changé.

Dans ce même souci, il est nécessaire d'harmoniser l'article 74 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. A cet effet, il est plus indiqué de retenir une base objective de la détermination du nombre requis de députés pouvant bénéficier de l'exercice d'un droit particulier.

Il a été noté que, pour la saisine du Conseil constitutionnel en vue d'une invalidation d'une loi, la Constitution, en son article 74, fait référence à une proportion adossée au nombre total des membres de l'Assemblée nationale et qui est fixée au dixième de l'effectif.

Il en est de même dans la détermination du nombre de députés exigé pour le dépôt d'une motion de censure en vertu de l'article 99 du Règlement intérieur.

A la lumière de ces considérations, la proposition de loi prescrit d'harmoniser certaines dispositions du Règlement intérieur avec la Constitution. Ainsi, il est proposé de porter au dixième des membres de l'institution parlementaire le nombre de députés exigé pour former un groupe parlementaire (article 20 du Règlement intérieur) et pour demander la discussion d'urgence sur les affaires soumises aux délibérations de l'Assemblée nationale (article 73). Ce nombre est actuellement de dix députés.

La mise en cohérence du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale avec la Constitution est devenue un impératif du moment.

Dans la perspective de stabilisation des groupes parlementaires, il est proposé que le député démissionnaire d'un groupe parlementaire devienne non-inscrit. A la lumière de ces considérations, la proposition de loi prescrit d'harmoniser certaines dispositions du Règlement intérieur avec la Constitution.

Ainsi, il est proposé de porter au dixième des membres de l'institution parlementaire le nombre exigé pour former un groupe parlementaire (article 20 du Règlement intérieur) et pour demander la discussion d'urgence sur les affaires soumises aux délibérations de l'Assemblée nationale (article 73). Ce nombre est actuellement de dix députés.

La mise en cohérence du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale avec la Constitution est devenue un impératif du moment.

Il est enfin proposé de remplacer toute référence aux « première et deuxième sessions ordinaires » par « la session ordinaire unique ».

A l'entame des discussions, avec l'inscription d'abord des intervenants, vos Commissaires se sont livrés à un duel juridique passionnant et souvent vif portant sur la participation ou non des auteurs de la proposition de loi aux débats, au même titre que les autres Commissaires.

Ainsi ont-ils contesté aux auteurs de la proposition de loi le droit de participer directement aux discussions. L'intervention de ces derniers devrait se faire après la prise de parole de leurs collègues non signataires de la proposition.

D'autres Commissaires ont contesté cette position en se référant au Règlement intérieur qui garantit un droit de parole à tout député, lors des travaux des commissions techniques.

Après d'âpres discussions, il a été retenu de s'inspirer de la jurisprudence en vigueur dans la procédure adoptée lors la présentation des projets de loi du gouvernement.

Ainsi, les initiateurs de la proposition de loi ne doivent intervenir qu'en dernier ressort pour apporter des réponses ou des compléments d'information à leurs collègues.

Cette question préjudicielle évacuée, vos Commissaires ont abordé le fond du problème. A la lumière des interventions de vos Commissaires, deux tendances principales se sont dégagées : celle qui s'oppose irréductiblement à la proposition de loi et celle qui l'approuve sans réserve.

Toutefois, une frange de vos Commissaires a adopté la position du « oui, mais ».

Vos Commissaires qui ont dénoncé la proposition ont fait un rappel historique des différents soubresauts liés à la durée du mandat du Président de l'Assemblée nationale et à la fixation du

nombre de députés requis pour la formation d'un groupe parlementaire.

Ces Commissaires estiment que l'élection du président pour la durée de la législature permet à ce dernier d'échapper à tout contrôle et d'opter pour une gestion dictatoriale de l'Assemblée nationale.

Le relèvement du nombre des députés pour la constitution d'un groupe parlementaire a pour conséquence de changer les règles du jeu démocratiques. Selon ces Commissaires, on s'achemine vers un recul démocratique avec cette proposition qui freine l'expression plurielle et la représentation des formations politiques dans le cadre du travail parlementaire. Or, le Sénégal, souvent cité en référence en Afrique, ne doit pas s'inscrire dans cette procédure de fragilisation de notre démocratie.

De l'avis toujours de ces Commissaires, au vu de la configuration des partis ou coalitions de partis, aucun nouveau groupe parlementaire ne pourra être constitué ; ce qui ouvre la porte à une assemblée monocolore ou monolithique et à une instrumentalisation du parlement.

Vos Commissaires ont notamment cité l'exemple du Bénin qui compte près de sept (7) groupes parlementaires pour un total de quatre-vingt trois (83) députés.

Enfin, les adversaires de cette proposition de loi jugent illégitime l'interdiction de s'allier à un autre groupe parlementaire à tout député démissionnaire de son groupe initial. Ils s'étonnent que l'on interdise le nomadisme à l'intérieur de l'institution parlementaire, alors qu'on favorise et encourage la transhumance au sein des formations politiques.

De ce fait, on prive le député de sa liberté de s'associer au groupe parlementaire de son choix.

Ces commissaires ont battu en brèche l'argumentaire juridique tissé autour de toutes ces questions politiques principalement sur la non-rétroactivité de cette loi par rapport aux groupes déjà constitués. En fait, ils soutiennent qu'un groupe déjà constitué dont le nombre de membres devient inférieur à dix perd de sa légitimité et peut être dissout.

Enfin, ils ont appelé les auteurs à la raison leur demandant de ne pas avoir une appréhension négative à l'égard des alliés politiques du groupe de la majorité présidentielle. Il ne faudrait pas remettre en cause cette alliance par le biais de cette proposition de loi.

Une autre composante de vos Commissaires favorable à l'adoption de la proposition de loi salue la restauration de la dignité du Président de l'Assemblée nationale. Fort de son statut de suppléant du Président de la République, il ne pouvait pas continuer à subir l'inconfort du renouvellement annuel de son mandat, en même temps que les autres membres du bureau de l'Assemblée nationale.

La modification du Règlement intérieur est saluée par ces Commissaires qui se sont toutefois interrogés sur l'urgence de cette proposition de loi à deux ans de la fin de la législature.

Vos Commissaires ont rappelé que la réforme du Règlement intérieur a été préconisée depuis plusieurs années. A l'occasion d'un séminaire parlementaire tenu à Saly, sur le thème « Ethique dans la gouvernance parlementaire », il avait été retenu d'inscrire la modification du Règlement intérieur dans les réformes devant renforcer et consolider la présence de l'Assemblée nationale au sein des institutions de la République.

Les points ciblés, lors de cet atelier, par les députés sont relatifs à leur plus grande implication dans la préparation des projets de

lois des finances avec la possibilité de proposer des amendements sans aucune entrave.

D'autres préoccupations concernent le fonctionnement correct des Commissions par la production régulière de rapports sur leur fonctionnement et l'éradication de l'absentéisme des députés, lors des travaux des commissions techniques.

La réforme du Règlement intérieur, selon ces commissaires, passe par le renforcement de capacité des députés, l'amélioration des conditions de travail, la rigueur et la sérénité dans la conduite des travaux des commissions techniques afin d'éviter toute dérive préjudiciable à l'image du parlement.

En d'autres termes, ces Commissaires préconisent de continuer la concertation pour parvenir à une proposition consensuelle sur le reste des projets de réforme du Règlement intérieur. Il faudrait encourager la concertation au sein des groupes parlementaires, éliminer le favoritisme, le clientélisme et toute tentative de musèlement du député. La plus grande réforme devrait consister à réconcilier le député avec son peuple.

Sur la base de ces considérations, ils se sont engagés à porter cette proposition de loi et à souhaiter, dans un avenir proche, le toilettage intégral du Règlement intérieur.

Intervenant à leur tour, les concepteurs de la proposition de loi ont salué l'appropriation de la réforme par la majorité des Commissaires. Ils ont apporté des éclairages sur les différents points contestés.

Ils ont soutenu qu'une pétition signée par trente-huit (38) députés peut mettre en péril le mandat du Président de l'Assemblée nationale à travers une résolution dont la procédure est encadrée par le Règlement intérieur.

Les auteurs ont expliqué les difficultés rencontrées pour faire passer toutes les modifications du Règlement intérieur à travers cette proposition de loi, du fait des travaux de la Commission Nationale de Réforme des Institutions (CNRI).

Il fallait, donc, en extraire les dispositions les plus urgentes pour les proposer à l'Assemblée nationale et à l'Exécutif. Les acteurs de cette réforme ont également fustigé le nomadisme parlementaire qui peut même entraver le travail parlementaire.

L'amélioration de l'efficacité de l'œuvre parlementaire doit être accompagnée d'un relèvement du nombre minimal de députés pouvant prétendre à la constitution des groupes parlementaires, arguent-ils. Poursuivant leur propos, ils se disent convaincus que le peuple se reconnaîtra dans cette loi qui est loin d'être impopulaire et qui est en conformité avec les dispositions de la Constitution. La réforme vise à moraliser le landerneau politique, de l'avis des auteurs.

En conclusion, les initiateurs se sont réjouis de l'amendement signé par leurs collègues (hommes et femmes) sur la parité prévue dans les textes législatifs et réglementaires, mais dont l'application tardait à se réaliser.

Ils ont rassuré vos Commissaires que cette proposition de loi ne vise ni à entraver la marche de la démocratie, ni à marginaliser, encore moins à museler qui que ce soit.

Au terme de ces interventions, Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice a été invité à prendre la parole. Ce dernier a d'abord salué la proposition d'amendement relatif à la parité dans le bureau de l'Assemblée nationale.

Ensuite, il s'est félicité de la richesse du débat et a adressé ses encouragements à vos Commissaires et à l'ensemble des honorables députés.

Monsieur le Ministre a encouragé vos Commissaires à davantage de production législative via notamment les propositions de loi qui, avec les projets de textes du gouvernement, constitueront une garantie dans le renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit, de l'élargissement des libertés.

Il est d'avis qu'il faut encourager dans notre pays « un débat fracassant et éviter le fracas des armes ».

Reprenant la parole, Monsieur le Président de la Commission a remercié Monsieur le Ministre pour ses encouragements. Il a également adressé ses chaleureuses félicitations à Monsieur le Ministre en charge des Relations avec les Institutions, au Premier Ministre et à Monsieur le Président de la République.

Il a ensuite précisé à l'endroit de vos Commissaires que le problème de la parité se pose par rapport à son déficit d'application, car la loi et son décret d'application sont sans ambiguïté.

Satisfaits des réponses apportées par les auteurs de la proposition de loi, vos Commissaires ont adopté, à la majorité, la proposition de loi n° 13/2015 modifiant la loi n° 2002-20 du 15 mai 2002 modifiée portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Ils vous demandent d'en faire autant, s'il ne soulève, de votre part, aucune objection majeure.



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XII^{ÈME} LÉGISLATURE

N° 16/2015

**LOI MODIFIANT LA LOI N°2002-20 DU 15 MAI 2002
MODIFIÉE PORTANT RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale, après en avoir délibéré, a adopté,
en sa séance du lundi 29 juin 2015, la loi dont la teneur
suit :

Article premier :

Les articles 2, 3, 4, 14, 15, 16, 20, 24, 25, 30, 73, 92, 104, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117 et 118 de la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale sont modifiées par les dispositions suivantes:

« Article 2 :

Remplacer les dispositions de l'alinéa premier de l'article 2 par les suivantes :

« L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en une session ordinaire unique qui commence dans la première quinzaine du mois d'octobre et qui prend fin dans la seconde quinzaine du mois de juin de l'année suivante (article 63 de la Constitution). »

A l'alinéa 2 de l'article 2, remplacer le groupe de mots « de la seconde session ordinaire » par « la session ordinaire unique ».

Article 3:

A la première ligne de l'article 3, remplacer le groupe de mot « première session ordinaire de l'année » par le groupe de mots « session ordinaire ».

Article 4

Remplacer les dispositions de l'article 4 par les suivantes :

« A l'exception de la date d'ouverture de la première session de l'Assemblée nationale nouvellement élue qui est fixée par le Président de la République, l'Assemblée nationale fixe la date d'ouverture et la durée de la session ordinaire de l'Assemblée nationale. (Article 63 de la Constitution). »

Au cas où la session ordinaire ou session extraordinaire est close sans que l'Assemblée ait fixé la date d'ouverture de sa prochaine session ordinaire, celle-ci est fixée, en temps utile, par le Bureau de l'Assemblée nationale (article 63 de la Constitution). »

Article 14 :

A la troisième ligne de l'alinéa 2 de l'article 14, insérer entre le mot « fonction » et le point, le bout de phrase « respectant la parité Homme-Femme, conformément aux dispositions de la loi n°2010-11 du 28 mai 2010. »

Article 15 :

Remplacer les dispositions de l'alinéa premier de l'article 15 par les deux alinéas suivants :

« Le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature.

Les autres membres du Bureau sont élus pour une durée d'un an. »

Remplacer le bout de phrase « les mandats du Président et des autres membres de l'Assemblée nationale » par « Les mandats des membres du Bureau de l'Assemblée, excepté celui du Président de l'Assemblée nationale. »

Article 16 :

A la dernière ligne de l'alinéa 3 de l'article 16 remplacer le groupe de mots « à chaque session ordinaire » par « à l'Assemblée ».

Article 20 :

A l'alinéa 2, remplacer le groupe de mots « moins de dix membres » par « un nombre de députés inférieur au dixième des membres de l'Assemblée nationale. »

Au deuxième alinéa, insérer entre « remettant » et « à la présidence » le groupe de mots « au début de la première session de la législature. »

Insérer entre le deuxième et le troisième alinéa de l'article 20 un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Pour les autres sessions de la législature, la déclaration politique de constitution de groupe est remise au Président de l'Assemblée nationale dans les mêmes formes. »

Insérer entre le quatrième et le cinquième alinéa (nouveaux), un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Le député qui démissionne de son groupe ne peut, en aucun cas, s'affilier à un autre groupe parlementaire au cours de la législature. »

Article 24 :

A l'alinéa 1 remplacer « la première session ordinaire » par « à l'ouverture de la session ordinaire unique ».

Article 25 :

A la dernière ligne de l'article 25, remplacer « la première session ordinaire » **par** « à l'ouverture de la session ordinaire unique. »

Article 30 :

A l'article 30, remplacer « la première session ordinaire » **par** « la session ordinaire unique. »

Article 73 :

A l'alinéa premier de l'article 73 remplacer le groupe de mots « à dix » **par** le groupe de mots « au dixième ».

Article 92 :

Insérer entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 92 modifié, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les réponses apportées par les membres du Gouvernement aux questions écrites sont distribuées à l'ensemble des députés. »

Au troisième alinéa nouveau, insérer entre les expressions « des questions d'actualité » et « et des questions orales » l'expression « des questions d'actualité au gouvernement ».

Remplacer le quatrième alinéa (nouveau) par les dispositions suivantes :

« Pendant la session ordinaire unique:

- Un jour, au moins, par quinzaine déterminée à l'avance est réservé aux questions orales ;
- Un jour, au moins, par semaine est réservé aux questions d'actualité ;
- Un jour, au moins, par mois est réservé aux questions d'actualité au Gouvernement. »

Article 104 :

Au premier alinéa de l'article 104, remplacer le groupe de mots « de deux sessions ordinaires consécutives » **par** « d'une session ordinaire unique ».

Article 106:

Au cinquième alinéa de l'article 106, remplacer le groupe de mots « est préjudiciable » par le groupe de mots « est passible ».

Article 111 :

A la dernière ligne de l'article 111, remplacer « 157 » par « 161 ».

Article 112 :

A la dernière ligne de l'alinéa 3 de l'article 112, remplacer « 158 » par « 162 ».

Article 113 :

Au point 3 de l'article 113, remplacer « 159 » par « 163 ».

Article 114 :

A la dernière ligne de l'alinéa 3 de l'article 114, remplacer « 160 » par « 164 ».

Article 115 :

A la dernière ligne de l'alinéa 2 de l'article 115, remplacer « 161 » par « 165 ».

Article 116 :

A la dernière ligne de l'article 116 remplacer « 162 » par « 166 ».

Article 117 :

A la dernière ligne de l'alinéa 2, remplacer « 163 » par « 167 ».

Article 118 :

A la dernière ligne de l'alinéa premier de l'article 118, remplacer « 164 » par « 168 ».

Au deuxième alinéa de l'article 118, remplacer, « 164 » par « 168 »

Au quatrième alinéa, remplacer « 164 » par « 168 ». »

Article 2 : dispositions transitoires

« Les dispositions de l'alinéa premier de l'article 15 s'appliquent à l'actuelle législature.

Les nouvelles dispositions de l'alinéa 2 de l'article 20 ne s'appliquent pas aux groupes constitués avant son entrée en vigueur. »

Dakar, le 29 juin 2015

Le Président de séance



Moustapha NIASSE