



**TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE L'ANNEE 2026**

**RAPPORT**

**FAIT AU NOM DE**

**LA COMMISSION DES FINANCES ET DU**

**CONTROLE BUDGETAIRE**

**SUR**

**LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE N°38/2026 MODIFIANT  
LA LOI ORGANIQUE N°2020-07 DU 26 FEVRIER 2020  
ABROGEANT ET REMPLAÇANT LA LOI ORGANIQUE N° 2011-15  
DU 08 JUILLET 2011 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES,  
MODIFIÉE PAR LA LOI ORGANIQUE N° 2016-34 DU 23  
DÉCEMBRE 2016**

**PAR**

**M.MADY DANFAKHA  
RAPPORTEUR GÉNÉRAL**

Monsieur le Président,  
Messieurs les Ministres,  
Chers Collègues,

La Commission des Finances et du Contrôle budgétaire s'est réunie le vendredi 25 septembre 2026, sous la présidence de Monsieur Chérif Ahmed DICKO, Président de ladite Commission, à l'effet d'examiner la proposition de loi organique n°38/2026 modifiant la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016.

Le Gouvernement était représenté par Monsieur Moussa SARR, Ministre de la Justice, Garde des Sceaux et Monsieur Bacary SARR, Ministre de la Communication et des Relations avec les Institutions, Porte-Parole du Gouvernement, entourés de leurs principaux collaborateurs.

Ouvrant la séance, le Président a, au nom de la Commission, souhaité la bienvenue aux Ministres ainsi qu'à leurs collaborateurs avant d'inviter les auteurs à présenter les motifs de leur texte.

Ils ont d'abord rappelé qu'aux termes des articles 67 et 68 de la Constitution, les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions fixées par une loi organique. Leur exécution est soumise au contrôle de l'Assemblée nationale, assistée de la Cour des comptes.

Aussi, la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances a-t-elle consacré une gestion budgétaire fondée notamment sur les principes de sincérité, de transparence, de performance et de

responsabilité. Elle organise, à cet effet, la répartition des crédits budgétaires entre programmes et dotations.

Toutefois, selon les auteurs, l'expérience de son application a révélé la nécessité de mieux encadrer certaines dépenses qui, en raison de leur objet et des impératifs de confidentialité qui s'y attachent, appellent des modalités particulières de gestion. Sont notamment concernées les dépenses relatives à la défense nationale, à la sécurité intérieure et extérieure, aux activités de renseignement et à la conduite d'actions diplomatiques.

Ils ont également fait noter que ces dépenses ont toujours été gérées selon des mécanismes ne permettant pas d'en assurer un encadrement suffisamment précis au regard des exigences de légalité budgétaire, de transparence et de contrôle des finances publiques. Or, la nature particulière de ces crédits qui ne sauraient être soumis aux mêmes règles de gestion que les autres dépenses de l'État, nécessite que leur contrôle soit organisé selon des modalités spécifiques.

Dès lors, pour les auteurs, la présente proposition de loi a pour objet, d'une part, de compléter l'article 14 de la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020, afin d'y consacrer expressément les crédits ou fonds spéciaux au titre des dotations. Elle prévoit, en outre, que les règles générales relatives à leurs modalités de contrôle soient fixées par la loi.

Ainsi, ce renvoi à la loi vise à garantir que la gestion des crédits ou fonds spéciaux soit soumise à un encadrement légal, diront-ils. Il appartiendra ainsi au législateur de déterminer, dans un texte dédié, leurs modalités de contrôle, dans le but d'assurer un équilibre entre les exigences de confidentialité propres à ces domaines et les principes de légalité budgétaire et de bonne gestion des deniers publics.

D'autre part, elle complète l'article 70 de la loi organique afin de permettre à l'Assemblée nationale d'exercer un contrôle sur l'emploi des crédits budgétaires inscrits dans les lois de finances.

Intervenant à la suite des auteurs, vos Commissaires ont, dans leur majorité, salué la présente proposition de loi, tout en les félicitant pour l'initiative qu'ils ont considérée comme s'inscrivant dans une dynamique de transparence et constituant une réponse à un engagement solennellement pris devant les Sénégalais.

Ils ont également souligné que la transparence doit irriguer la gestion des finances publiques, si bien qu'aucun centime ne puisse échapper à un minimum de contrôle, quel que soit son caractère secret ou sensible. Cette exigence répond, selon eux, aux objectifs de transparence, de sincérité, de performance et, surtout, de responsabilité.

Ils ont, dans le même sillage, rappelé l'engagement solennel du Président de la République à procéder à des réformes majeures au cours du premier trimestre de l'année 2026. Relevant qu'aucun acte n'avait, depuis lors, été posé en ce sens, ils ont estimé que la présente proposition de loi s'inscrit pleinement dans la volonté de respecter ces engagements.

Ils ont, par ailleurs, relevé ce qu'ils considèrent comme une incohérence du Gouvernement qui refuse aujourd'hui l'encadrement des crédits spéciaux, après avoir pourtant fait adopter une loi portant sur les lanceurs d'alerte ainsi qu'une autre relative à l'accès à l'information. Ils ont également déploré l'attitude du Gouvernement qui, selon eux, déclare systématiquement irrecevables les initiatives parlementaires visant à renforcer le dispositif juridique de transparence dans la gestion des deniers publics.

Sur le plan constitutionnel, ils ont, contrairement à certains de leurs collègues, estimé que la proposition de loi ne présentait aucun caractère inconstitutionnel. Bien au contraire, ils ont considéré qu'elle est en droite ligne avec les observations, voire les indications, du Conseil constitutionnel. À cet égard, ils ont relevé que l'article 14 de la LOLF a été modifié afin d'intégrer les crédits ou fonds spéciaux parmi les dotations. En procédant ainsi, le législateur ne soustrait les crédits spéciaux ni aux pouvoirs du Président de la République ni au périmètre des dotations.

Ils ont également souligné qu'il n'a pas été procédé à une requalification de ces crédits qui demeurent des dotations, dans la mesure où ils ne concourent pas à l'exécution des politiques publiques et ne sont pas soumis aux critères de performance. Selon eux, la proposition de loi vise simplement à mettre en évidence les crédits ou fonds spéciaux, qui doivent être identifiés au sein des dotations et soumis à un régime juridique spécifique de contrôle.

Ils ont estimé que cette démarche était conforme aux observations du juge constitutionnel, lequel avait considéré que le législateur ordinaire ne pouvait créer une nouvelle catégorie de crédits spéciaux. Ils en ont ainsi conclu que le dispositif envisagé relevait bien du domaine de la loi.

Pour étayer leur position, ils ont également fait référence à la réforme intervenue en France en 2001, qui a instauré un contrôle parlementaire des fonds spéciaux, tout en prévoyant un régime de contrôle restreint.

Concernant le contrôle parlementaire de ces fonds ou crédits spéciaux, ils ont évoqué l'existence de la Commission de Vérification des fonds spéciaux, une commission restreinte dont les rapports, transmis au Président de l'Assemblée nationale ou à celui du Sénat, ne sont pas

rendus publics. Dans cette perspective, certains Commissaires ont demandé au Gouvernement de proposer un mécanisme minimal de contrôle au cas où il récuserait la proposition formulée par les auteurs du texte.

Ces commissaires ont, par ailleurs, interrogé les auteurs de la proposition de loi sur les mesures prévues afin de garantir effectivement la confidentialité qui sied en l'espèce.

Considérant que les dotations peuvent servir au paiement de la dette de l'État, ils ont estimé que celles-ci doivent, par conséquent, faire l'objet d'un contrôle.

Enfin, relevant une nouvelle fois l'absence du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan lors de l'examen d'un texte relevant directement de son département, ils ont souhaité obtenir des explications claires sur ces absences répétées. Ils ont également demandé à Monsieur le Ministre si le Gouvernement entendait remettre en cause les principes de légalité budgétaire, de responsabilité et de contrôle parlementaire démocratique pour des considérations politiques ou pour répondre uniquement aux attentes du Chef de l'État.

D'autres Commissaires ont, en revanche, exprimé des réserves, voire leur opposition, à l'égard de la présente proposition de loi. A ce titre, ils ont estimé que l'Assemblée nationale est incompétente pour légiférer en la matière, celle-ci relevant, selon eux, du domaine réglementaire. Ils ont notamment fait valoir que les modalités d'exécution des crédits budgétaires sont définies par décret et que, par conséquent, l'encadrement envisagé ne relèverait pas du domaine de la loi.

Ils ont, par ailleurs, considéré que l'élaboration de la présente proposition de loi obéit à des considérations strictement politiques. Ils

ont rappelé qu'une loi constitue, par essence, un instrument destiné à répondre aux besoins des populations et ne saurait, selon eux, servir d'instrument à des règlements de comptes, particulièrement sur le plan politique.

Ils ont également considéré que la majorité entendait, à travers la présente proposition de loi, renforcer l'encadrement de l'utilisation des crédits spéciaux au nom de la transparence, alors que, selon eux, elle aurait fait preuve de davantage de tolérance à l'égard de plusieurs affaires ou dossiers qui auraient pourtant appelé une attention particulière, compte tenu des enjeux financiers et des soupçons de manque de transparence qui y seraient associés.

Reprenant la parole pour donner suite aux différentes interventions des Commissaires, les auteurs de la proposition de loi ont fait noter que les prises de parole avaient essentiellement porté sur des observations relatives à la modification de la loi organique ; une seule question spécifique ayant été soulevée.

Ils ont rappelé que la loi organique relative aux lois de finances avait déjà fait l'objet de modifications et que la présente initiative se distinguait principalement par son objet, à savoir l'encadrement et le contrôle des crédits spéciaux. Ils ont, à cet égard, souligné que la modification proposée ne remettait nullement en cause les prérogatives du Président de la République, mais visait exclusivement à renforcer les mécanismes de contrôle applicables à ces crédits.

Ils ont indiqué que les crédits spéciaux constituent des ressources inscrites dans les autorisations budgétaires accordées par l'Assemblée nationale au Gouvernement dans le cadre de l'exécution des dépenses publiques. Dès lors, les auteurs ont estimé que le Parlement était fondé

à prévoir des mécanismes permettant d'en assurer le contrôle, dans un souci de transparence et de bonne gestion des deniers publics.

Les auteurs ont également indiqué que la proposition de loi s'inscrivait dans le prolongement des orientations dégagées par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de la précédente initiative relative aux crédits spéciaux. Ils ont précisé que les observations formulées par le Président de la République avaient également été prises en compte, notamment à travers une modification de l'exposé des motifs.

S'agissant des modalités pratiques du contrôle, les auteurs ont indiqué que celui-ci serait confié à la Commission des Finances et du Contrôle budgétaire, sans pour autant mobiliser l'ensemble de ses quarante-huit membres. Un comité restreint serait constitué en son sein, dont les membres prêteraient serment et seraient spécialement chargés du contrôle des crédits concernés. Les travaux de ce comité donneraient lieu à l'élaboration de rapports destinés notamment au Président de l'Assemblée nationale, à la Cour des comptes et au Président de la République.

Les auteurs ont enfin insisté sur le fait que la réforme ne visait aucune personne ni institution en particulier, et n'avait pas pour objet de restreindre les prérogatives constitutionnelles du Chef de l'État. Selon eux, elle répond essentiellement à un objectif de transparence, de contrôle parlementaire et de reddition des comptes dans l'utilisation des ressources publiques.

Prenant la parole au nom du Gouvernement, le Ministre de la Justice a indiqué que celui-ci partageait pleinement l'objectif poursuivi par la

proposition de loi organique, à savoir le renforcement de la transparence dans la gestion des crédits spéciaux.

Il a rappelé que cette initiative faisait suite à la décision n° 7/C/2026 du 25 août 2026 du Conseil constitutionnel, qui avait déclaré irrecevable la précédente proposition de loi relative au régime juridique des crédits spéciaux, au motif que la matière relevait du domaine de la loi organique. Il a ainsi relevé que le nouveau texte empruntait désormais le véhicule normatif approprié, en proposant une modification de la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances.

Tout en reconnaissant la conformité du véhicule normatif retenu, le Ministre a formulé plusieurs observations de forme et de fond.

Sur la forme, il a relevé que l'intitulé retenu ne correspondait pas exactement à celui sous lequel la loi organique n° 2020-07 avait été publiée au Journal officiel. Il a également observé que l'exposé des motifs comportait des références constitutionnelles qui méritaient d'être recentrées sur l'article 67 de la Constitution, relatif à la détermination des ressources et des charges de l'État par la loi de finances. Il a toutefois pris acte des modifications déjà apportées à l'exposé des motifs à la suite des observations formulées par le Chef de l'État.

Sur le fond, Monsieur le Ministre a soulevé une question de cohérence avec l'architecture de la loi organique relative aux lois de finances. Il a rappelé que l'article 12, alinéa 3, regroupe dans une même dotation les crédits budgétaires directement destinés à l'exercice des missions constitutionnelles d'une institution. Dès lors, selon le Gouvernement, distinguer les crédits ou fonds spéciaux de la dotation destinée aux institutions constitutionnelles, alors qu'ils en constituent une composante, poserait une difficulté de cohérence.

Monsieur le Ministre a également relevé un vide juridique relatif à l'exécution des dotations concernées, notamment en raison de l'absence de désignation de l'ordonnateur compétent. Il a, en outre, appelé à assurer la conformité du dispositif avec la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, notamment son article 14 relatif aux crédits et charges financières faisant l'objet de dotations.

Abordant ensuite le champ d'utilisation des crédits spéciaux, il a estimé que ceux-ci ne sauraient être appréhendés uniquement sous l'angle de la défense, de la sécurité et du renseignement. Se référant au caractère social de la République consacré par l'article premier de la Constitution, il a indiqué que, dans la tradition institutionnelle sénégalaise, ces crédits peuvent également contribuer à la solidarité nationale dans certaines situations critiques.

Il a notamment évoqué la prise en charge de cas sociaux urgents, le secours aux familles frappées par l'infortune ainsi que certaines interventions destinées à préserver la cohésion sociale. Selon lui, ces situations peuvent nécessiter des réponses rapides, discrètes et efficaces que la définition initialement retenue par l'article 14 ne permettrait pas suffisamment de couvrir.

Dans cette perspective, il a présenté les principales orientations des amendements proposés par le Gouvernement. Ceux-ci tendent notamment à rétablir l'intitulé exact du texte modifié, à recentrer les références constitutionnelles de l'exposé des motifs sur l'article 67 de la Constitution et à supprimer le dernier tiret de l'article 14 afin de tenir compte à la fois des impératifs précédemment évoqués et des dispositions de la directive communautaire.

Il a précisé que cette suppression rendrait sans objet le dernier alinéa de l'article 14, lequel renvoyait à la loi la détermination des modalités de contrôle de ces crédits. Le Gouvernement propose, en conséquence, un renvoi à l'article 67, relatif aux conditions d'exécution des dotations.

Concernant plus particulièrement le contrôle parlementaire, Monsieur le Ministre a indiqué que les amendements proposés réaffirment que le contrôle de l'utilisation des crédits concernés s'exerce dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

S'agissant de l'article 70, le Gouvernement propose de revenir à une rédaction davantage conforme au dispositif actuellement en vigueur, notamment par le rétablissement de la précision selon laquelle la Commission en charge des Finances exerce son contrôle au cours de la gestion annuelle. Il propose également de supprimer le pouvoir de contrôle de l'emploi des crédits ajouté par la proposition et d'encadrer la faculté d'audition des Ministres conformément aux procédures prévues par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Il a conclu son propos en invitant les Commissaires à examiner la proposition de loi organique et les amendements présentés par le Gouvernement dans un esprit de rigueur juridique et de responsabilité institutionnelle, tout en réaffirmant l'adhésion du Gouvernement à l'objectif de transparence poursuivi par le texte.

Avant le vote, Monsieur le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, a proposé trois amendements qui ont été majoritairement rejetés par vos Commissaires.

A la fin de leurs échanges, vos Commissaires ont adopté, à la majorité, la proposition de loi organique n°38/2026 modifiant la loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique

n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016. Ils vous demandent d'en faire autant, si cela ne soulève de votre part, aucune objection majeure.