

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

ASSEMBLÉE NATIONALE

XIV^{ÈME} LÉGISLATURE

SESSION ORDINAIRE UNIQUE 2023-2024

RAPPORT

FAIT AU NOM DE

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

SUR

LE PROJET DE LOI N°05/2024 PORTANT AMNISTIE

PAR

M. ABDOULAYE DIAGNE

RAPPORTEUR

Monsieur le Président,

Madame et Messieurs les Ministres,

Chers Collègues,

La Commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains s'est réunie le mardi 05 mars 2024, sous la présidence de Monsieur Moussa DIAKHATE, Président de ladite Commission, à l'effet d'examiner le projet de loi n°05/2024 portant amnistie.

Le Gouvernement était représenté par Madame Aïssata TALL SALL, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Monsieur Samba SY, Ministre du Travail, du Dialogue social et des Relations avec les Institutions et Monsieur El Hadji Momar SAMBE, Ministre, auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, chargé de la Bonne Gouvernance et de la Promotion des Droits humains, assistés de leurs principaux collaborateurs.

Ouvrant la séance, Monsieur le Président a, d'abord, au nom de la Commission, souhaité la bienvenue à Madame et Messieurs les Ministres ainsi qu'à leurs collaborateurs. Il a, ensuite, adressé ses félicitations et encouragements au Garde des Sceaux, avant de l'inviter à présenter l'exposé des motifs justifiant l'élaboration dudit projet de loi.

À l'entame de son propos, Madame le Ministre a adressé ses salutations les plus déférentes à Monsieur le Président et à tous les membres de la Commission. Elle s'est, ensuite, réjouie d'être devant les Représentants du peuple pour présenter le présent texte.

Relativement à l'exposé des motifs, Madame le Ministre a indiqué que, dans le but d'apaiser le climat politique et social, de renforcer la cohésion nationale, de consolider les conclusions du dialogue national, et afin de permettre à certaines personnes qui ont maille à partir avec la justice de participer pleinement à la vie démocratique, Monsieur le Président de la République entend poursuivre la mise en œuvre des mesures de décrispation, au-delà du droit de grâce que lui reconnaît la Constitution.

De surcroît, elle a rappelé que la volonté du législateur a toujours été de favoriser l'exercice démocratique dans un contexte de dialogue et d'ouverture politique. Cela s'est traduit, dira-t-elle, à chaque fois par l'adoption de lois portant amnistie

des infractions criminelles et correctionnelles ayant un lien avec des événements politiques conflictuels.

Dans ce cadre, Madame le Ministre a annoncé que certaines poursuites engagées devant les juridictions ont abouti à des condamnations ayant entraîné des incapacités et des déchéances liées aux droits de vote et d'élection.

C'est dans cet esprit, a-t-elle précisé, que le présent projet de loi intervient pour amnistier les infractions commises tant au Sénégal qu'à l'étranger et couvrant une période allant du 1^{er} février 2021 au 25 février 2024.

Ainsi, Madame le Ministre a mentionné que, pendant longtemps, le législateur a voulu privilégier la voie de l'amnistie de plein droit qui a un caractère général et anonyme avec un champ d'application large effaçant, sans aucune distinction, les infractions visées.

Elle a clos sa lecture de l'exposé des motifs en indiquant que le présent projet de loi permettra à des personnes privées de leurs droits civiques et politiques d'être rétablies dans leurs droits.

Intervenant à leur tour, vos Commissaires ont adressé leurs félicitations et encouragements à Madame le Ministre, avant de faire part de leurs préoccupations et suggestions qui, pour l'essentiel, se résument aux points ci-après :

D'emblée, certains Commissaires ont salué le projet de loi d'amnistie qui milite en faveur de la paix, du pardon et de la réconciliation nationale. Ils ont, à cet égard, indiqué que l'amnistie a toujours été une modalité de régulation sociale et politique à laquelle les Etats ont recouru à un moment donné de leur trajectoire historique.

Pour preuve, il a été rappelé que le premier décret d'amnistie a été signé en 403 avant Jésus-Christ à Athènes. Bien des siècles plus tard, des pays tels que la France, l'Allemagne, la Côte d'Ivoire, l'Arabie Saoudite et le Rwanda ont fait usage de l'amnistie malgré des situations douloureuses qu'ils ont traversées.

Par conséquent, au regard du contexte socio-politique qui prévaut actuellement dans notre pays, il est apparu nécessaire de faire œuvre de pardon au nom de l'unité nationale, afin d'engager l'avenir du Sénégal sous de meilleurs auspices.

Cependant, d'autres Commissaires ont exprimé leur désaccord contre ce projet de loi en avançant plusieurs raisons. En effet, diront-ils, ce texte est de nature à enfreindre l'action de la Justice pour enquêter sur les crimes de sang, les incendies volontaires, les saccages des biens publics et privés, les actes terroristes comme ceux perpétrés contre un bus à Yarakh en 2023 occasionnant le décès de deux jeunes filles innocentes.

Il en est de même de l'affaire des forces occultes et spéciales et de l'attitude de certains sénégalais établis à l'étranger qui insultent nos Chefs religieux sur les réseaux sociaux et appellent à l'assassinat de leaders politiques, notamment, des députés de la 14^{ème} Législature.

Selon eux, la réconciliation nationale tant souhaitée ne peut se faire en dehors de la vérité. C'est la raison pour laquelle, il est essentiel de juger ces faits répréhensibles et de situer les responsabilités, avant d'envisager l'adoption d'une loi d'amnistie. À défaut, cette dernière pourrait constituer un précédent dangereux pour le futur Président de la République du Sénégal.

Sur ce point, il a été rappelé que les lois d'amnistie votées au bénéfice des nazis, en Allemagne, et des génocidaires, au Rwanda, ont été précédées respectivement par des jugements du Tribunal de Nuremberg et des Tribunaux populaires communément appelés « *gacaca* ».

Par ailleurs, Madame le Ministre a été interpellée sur les motivations qui sous-tendent la délimitation temporelle du champ d'application de ce projet de loi qui s'étend du 1^{er} février 2021 au 25 mars 2024. Sur cette question, elle a été invitée à fournir des éclairages sur le rétablissement des droits civiques et politiques mentionné dans l'exposé des motifs car dans la séquence temporelle sus évoquée en rapport avec les événements politiques visés, il n'a pas été répertorié de personne jugée et déchue de ses droits civiques et politiques.

Néanmoins, certains Commissaires se sont interrogés sur les principaux bénéficiaires de ce projet de loi d'amnistie. Plus précisément, ils ont demandé à Madame le Ministre de préciser si des hommes politiques comme Monsieur Ousmane SONKO, Maître Moussa DIOP et le Député Cheikh Abdou Mbacké qui ont maille à partir avec la Justice en bénéficieront.

Parallèlement, ils l'ont invitée à apporter des éclaircissements sur tous les articles dudit texte, particulièrement sur les infractions commises par tous supports de communication prévues à l'article premier ainsi que sur le choix de la loi d'amnistie en lieu et place de la grâce amnistiante.

Il en est de même de l'adoption d'une loi d'amnistie au Sénégal qui porte sur des faits non jugés de 1960 à nos jours.

Ils ont également mis l'accent sur les causes qui ont motivé ce projet de loi d'amnistie. Sur ce point, il a été soutenu que ces dernières sont liées en partie à la réforme du Code pénal et du Code de Procédure pénale intervenue en juin 2021 qui a assimilé certaines actions politiques à des actes terroristes, d'où le nombre record d'arrestations.

En outre, l'attention de Madame le Ministre a été attirée sur les constatations de l'Observateur national des Lieux de Privation de Liberté relativement à des actes de torture que des personnes gardées à vue ou en détention auraient subis. À ce propos, il a été demandé si ce projet de loi n'entrave pas l'exigence de justice à l'égard de ces personnes, étant entendu que notre pays a souscrit à beaucoup de conventions internationales relatives aux droits de l'homme, notamment, celle relative à la lutte contre la torture.

Aussi, ce texte, tel que libellé, profite-t-il au Chef de l'Etat, son initiateur.

Des Commissaires ont aussi interpellé Madame le Ministre sur la justification de l'examen du projet en procédure d'urgence. Compte tenu de son importance, les Députés auraient pu disposer suffisamment de temps pour l'étudier, dans le souci de mieux cerner son objet.

En réponse à cette préoccupation, il a été informé que l'urgence est demandée par le Chef de l'Etat lors de la saisine de l'Assemblée nationale, conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Abordant la question des personnes qui ont subi des dommages matériels, des blessés et des familles des victimes ayant perdu des proches lors des événements visés, vos Commissaires ont recommandé un accompagnement conséquent du Gouvernement à leur profit.

Dans cette perspective, il a été également suggéré de tenir compte de la réparation due aux personnes qui ont fait l'objet de détention provisoire lors des événements politiques visés.

Reprenant la parole à la suite de vos Commissaires, Madame le Ministre a salué la richesse et la pertinence des débats qui témoignent de la vitalité de notre démocratie. A cet égard, elle fera noter que la ténacité des échanges et la diversité des opinions dont vos Commissaires ont fait montre constituent une preuve parfaite que notre pays n'a pas failli à la grande tradition des lois d'amnistie.

Pour reconforter ses propos, elle a fait appel à l'histoire qui a démontré que les lois d'amnistie, dans le monde entier, ont toujours été des lois impopulaires, de passion, voire de désordre. Cela se justifie, selon elle, par le fait que chacun se sent concerné et prend partie en fonction de sa propre histoire. De surcroît, une loi d'amnistie fait peur et il faut être solide et résilient pour avoir la capacité de pardonner, a-t-elle indiqué.

Abordant la question relative à la situation des victimes, Madame le Garde des Sceaux a informé qu'à la suite de l'adoption de ce texte et conformément aux recommandations du Chef de l'Etat, un mécanisme d'indemnisation sera mis en place, à travers une commission qui se chargera d'étudier tous les cas et dossiers y afférents.

À ce propos, elle a tenu à rappeler que le pardon est au-dessus de la réparation et il faut avoir un sens de l'élévation absolu pour y arriver.

À ce niveau, elle a exprimé tout son regret face aux actes odieux et terroristes perpétrés à l'encontre de personnes innocentes, tout en ayant une pensée pieuse à l'endroit de tous ceux qui ont perdu leur vie lors de ces manifestations politiques.

En ce qui concerne la procédure d'urgence, Madame le Ministre a remercié vos Commissaires d'avoir rappelé les conditions de son usage. Toutefois, elle a fait comprendre, d'une part, qu'elle n'est pas synonyme d'absence de débats et, d'autre part, qu'elle suscite plutôt une discussion en profondeur sur les enjeux et la portée du texte concerné.

Poursuivant dans le même sens, elle soutiendra que l'urgence est justifiée par la ferme volonté du Président de la République de pacifier et de réconcilier le pays avant l'échéance de son mandat. Ainsi, dira-t-elle, les manifestations pendant cette période ont impacté lourdement tous les pans de notre Nation et le Chef de l'Etat ne souhaite pas que son successeur soit confronté à de pareilles situations.

Son ambition est de lui léguer un Sénégal paisible, stable et uni pour un futur rayonnant, a-t-elle précisé.

Par ailleurs, Madame le Ministre est revenue sur les inquiétudes de vos Commissaires concernant l'absence de jugement des présumés coupables qui vont bénéficier de ce texte. Sur ce point, elle a fait savoir que celui-ci revêt un fondement juridique certain et, d'ailleurs, il existe une loi de même nature à savoir la loi n° 88-01 du 04 juin 1988 portant amnistie sur les événements dits de Casamance.

En outre, elle a précisé que cette loi d'amnistie ne fait pas prime à l'impunité et ne permet pas non plus d'ignorer la vérité. Au contraire, c'est parce que la vérité est connue qu'il est d'autant plus fondamental de pardonner.

S'intéressant au champ d'application de la loi, Madame le Garde des Sceaux a retracé les aspects fondamentaux de la loi qui renvoient à son caractère général et impersonnel ainsi que son application *erga omnes*. Ainsi, elle a tenu à expliquer que la loi ne spécifie pas et n'indexe pas la personne qui va en bénéficier, ceci étant une prérogative dévolue au juge.

Ce qui signifie, selon elle, que toutes les manifestations qui ont eu des incidents violents pendant cette temporalité sont concernées par l'amnistie. Par contre, la qualification des faits de personnes qui ont commis d'autres crimes ou délits dans d'autres circonstances sont hors de portée de cette loi. La qualification des faits est du ressort exclusif du juge, qui est seul habilité à décider si le fait poursuivi bénéficie ou pas d'une amnistie.

Sur la question du recours à la grâce amnistiante, Madame le Ministre informera que cette procédure est de portée restrictive et ne permet pas de répondre à la volonté de son Excellence, Monsieur le Président Macky SALL soucieux de prendre des mesures générales et collectives susceptibles d'aboutir à la paix, à la stabilité et à la réconciliation nationale.

Relativement aux supports de communication dont il est fait mention au niveau de l'article premier du présent projet de loi, elle a déclaré qu'ils concernent tous supports audios, écrits et/ou visuels, utilisés pendant la période des manifestations.

S'agissant de la question se rapportant aux cas de tortures ou de traitements dégradants, elle indiquera que ces actes sont bannis et exclus du champ d'application de cette loi. Sous ce rapport, elle fera noter que des sanctions seront prononcées s'il existe des preuves les attestant. De plus, l'Observatoire national

des Lieux de Privation de Liberté, qui joue un rôle déterminant dans ce domaine, est rattaché à son ministère.

Pour conclure, Madame le Ministre a soutenu que ce projet de loi n'est pas destiné au Président Macky SALL, aux manifestants ou ceux qui sont en détention. Ce texte est pour l'avenir du Sénégal. À ce titre, elle a invité vos Commissaires à faire preuve de pardon, de s'élever le plus loin possible et de se mettre à la mesure du Sénégal pour l'adoption dudit texte.

Prenant la parole à son tour, Monsieur El Hadji Momar SAMBE, Ministre, auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, chargé de la Bonne Gouvernance et de la Promotion des Droits humains a exprimé tout le plaisir qui l'anime d'assister à nouveau aux débats à l'Assemblée nationale. Il a également salué l'expression plurielle des points de vue, les tonalités différentes qui sont acceptées, ainsi que la richesse des échanges qui permet de se retrouver autour d'une préoccupation fondamentale qui est le sort du pays et de ses populations.

Revenant sur le présent projet de loi, il dira que le pardon est une exigence humaine, un pari pour l'humain que nous sommes. Il revêt, selon lui, un caractère à la fois culturel, religieux et social dans notre pays.

Il indiquera, dans le même sens, que le Président de République a usé de ses pouvoirs constitutionnels pour demander à ce qu'on pardonne. En le faisant, il mise sur la capacité que nous avons à nous pardonner. Il s'agit d'un pari sur l'avenir de la Nation, pour la paix et la stabilité sociale.

Satisfaits des réponses apportées par les Ministres, vos Commissaires ont adopté, à la majorité, le projet de loi n°05/2024 portant amnistie. Ils vous demandent d'en faire autant, s'il ne soulève, de votre part, aucune objection majeure.



REPUBLICUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XIV^{ème} LÉGISLATURE

N°05/2024

LOI PORTANT AMNISTIE

L'Assemblée nationale, après en avoir délibéré, a adopté, en sa séance du mercredi 06 mars 2024, selon la procédure d'urgence, la loi dont la teneur suit :

Article Premier. - Sont amnistiés, de plein droit, tous les faits, susceptibles de revêtir la qualification d'infraction criminelle ou correctionnelle, commis entre le 1er février 2021 et le 25 février 2024 tant au Sénégal qu'à l'étranger, se rapportant à des manifestations ou ayant des motivations politiques y compris celles faites par tous supports de communication, que leurs auteurs aient été jugés ou non.

Article 2.- L'amnistie entraîne, sans qu'elle ne puisse jamais donner lieu à restitution, la remise totale de toutes les peines principales, accessoires et complémentaires, ainsi que la disparition de toutes les déchéances, exclusions, incapacités et privations de droits attachées à la peine.

Article 3.- L'amnistie ne préjudicie pas aux droits des tiers.

La contrainte par corps ne peut être exercée contre les condamnés ayant bénéficié de l'amnistie, si ce n'est à la requête des victimes de l'infraction ou de leurs ayant droit.

Article 4.- Les contestations relatives à l'application de la présente loi d'amnistie sont jugées par la chambre d'accusation de la Cour d'Appel de Dakar, dans les conditions prévues par l'article 735 du Code de Procédure pénale.

Article 5.- Il est interdit à tout magistrat ou fonctionnaire de rappeler ou de laisser subsister sous quelque forme que ce soit dans un dossier judiciaire ou de police ou dans tout document officiel, les condamnations, déchéances, exclusions, incapacités et privations de droit attachées à la peine effacée par l'amnistie sauf dispositions prévues à l'article 3 de la présente loi.

Toutefois, les minutes des jugements ou arrêts ainsi que les décrets, arrêtés et décisions pris dans le cadre de la fonction publique ou des Ordres nationaux échappent à cette interdiction lorsqu'ils ont été déposés dans les greffes ou aux Archives nationales.

Dakar, le 06 mars 2024

Le Président de séance

Amadou Mame DIOP



REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XIV^{ème} LEGISLATURE

Projet de loi n°05/2024 portant amnistie

COMPOSITION DU DOSSIER

- 1°) Décret de présentation n°2024-683 du 1^{er} mars 2024 de Monsieur le Président de la République ;
- 2°) Exposé des motifs ;
- 3°) Projet de loi.

Décret n° 2024-683

ordonnant la présentation à l'Assemblée nationale du projet de loi portant amnistie

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

VU la Constitution ;

VU le décret n° 2022-1774 du 17 septembre 2022 portant nomination du Premier Ministre,

DECRETE :

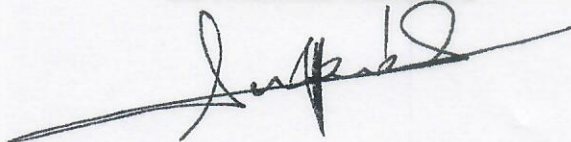
Article premier. - Le projet de loi dont le texte est annexé au présent décret, sera présenté à l'Assemblée nationale par le Garde de Sceaux, Ministre de la Justice qui sera également chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 2.- Le Garde de Sceaux, Ministre de la Justice et le Ministre du Travail, du Dialogue social et des Relations avec les Institutions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal officiel*.

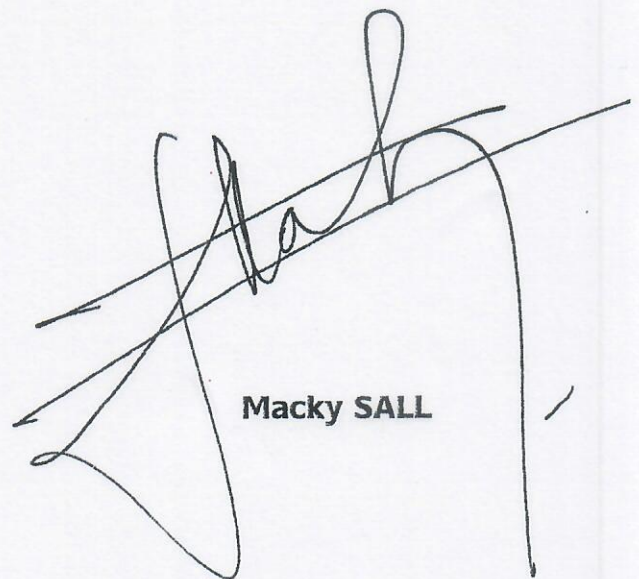
Fait à Dakar, le 1^{er} mars 2024

Par le Président de la République

Le Premier Ministre



Amadou BA



Macky SALL

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un peuple-Un but-Une foi

Ministère de la Justice

Projet de loi portant amnistie

EXPOSE DES MOTIFS

Dans le but d'apaisement du climat politique et social, de renforcement de la cohésion nationale, de consolidation du dialogue national, et afin de permettre à certaines personnes qui ont eu maille à partir avec la justice de participer pleinement à la vie démocratique, Monsieur le Président de la République entend poursuivre la mise en œuvre des mesures de décriminalisation, au-delà du droit de grâce que lui reconnaît la Constitution.

De surcroît, la volonté du législateur a toujours été de favoriser l'exercice démocratique dans un contexte de dialogue et d'ouverture politique. Cela s'est traduit à chaque fois par l'adoption de lois portant amnistie des infractions criminelles et correctionnelles ayant un lien avec des événements politiques conflictuels.

Certaines poursuites engagées devant les juridictions ont abouti à des condamnations ayant entraîné des incapacités et des déchéances liées aux droits de vote et d'élection.

C'est dans cet esprit que le présent projet de loi intervient pour amnistier les infractions commises tant au Sénégal qu'à l'étranger et couvrant une période allant de 2021 à 2024.

Pendant longtemps, le législateur a voulu privilégier la voie de l'amnistie de plein droit qui a un caractère général et anonyme avec un champ d'application large, effaçant sans aucune distinction, les infractions visées.

Le présent projet de loi permettra à des personnes privées de leurs droits civiques et politiques d'être rétablies dans leurs droits.

Telle est l'économie du présent projet de loi.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un peuple-Un but-Une foi

Loi n°.....
portant amnistie

Article Premier. - Sont amnistiés, de plein droit, tous les faits, susceptibles de revêtir la qualification d'infraction criminelle ou correctionnelle, commis entre le 1er février 2021 et le 25 février 2024 tant au Sénégal qu'à l'étranger, se rapportant à des manifestations ou ayant des motivations politiques y compris celles faites par tous supports de communication, que leurs auteurs aient été jugés ou non.

Article 2.- L'amnistie entraîne, sans qu'elle ne puisse jamais donner lieu à restitution, la remise totale de toutes les peines principales, accessoires et complémentaires, ainsi que la disparition de toutes les déchéances, exclusions, incapacités et privations de droits attachées à la peine.

Article 3.- L'amnistie ne préjudicie pas aux droits des tiers.

La contrainte par corps ne peut être exercée contre les condamnés ayant bénéficié de l'amnistie, si ce n'est à la requête des victimes de l'infraction ou de leurs ayant droit.

Article 4.- Les contestations relatives à l'application de la présente loi d'amnistie sont jugées par la chambre d'accusation de la Cour d'Appel de Dakar, dans les conditions prévues par l'article 735 du Code de Procédure pénale.

Article 5.- Il est interdit à tout magistrat ou fonctionnaire de rappeler ou de laisser subsister sous quelque forme que ce soit dans un dossier judiciaire ou de police ou dans tout document officiel, les condamnations, déchéances, exclusions, incapacités et privations de droit attachées à la peine effacée par l'amnistie sauf dispositions prévues à l'article 3 de la présente loi.

Toutefois, les minutes des jugements ou arrêts ainsi que les décrets, arrêtés et décisions pris dans le cadre de la fonction publique ou des Ordres nationaux échappent à cette interdiction lorsqu'ils ont été déposés dans les greffes ou aux Archives nationales.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.