

Avant-projet de loi relatif aux partis politiques

EXPOSE DES MOTIFS

Les partis politiques, piliers de notre système politique, jouent un rôle indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Conformément à l'article 4 de la Constitution, ils ont pour mission de contribuer à la préservation de la cohésion nationale, à la formation des citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques.

À la suite de la révision constitutionnelle opérée par la loi n° 81-16 du 06 mai 1981, la loi n° 81-17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques, modifiée par la loi n° 89-36 du 12 octobre 1989, avait institué le multipartisme intégral tout en définissant un cadre légal pour leur organisation et leurs activités.

Après plusieurs décennies d'application, ce cadre juridique apparaît obsolète, en raison notamment de l'inadaptation des mécanismes de contrôle exercés par les administrations compétentes. Cette situation justifie la volonté de procéder à une du paysage politique.

En outre, la modernisation de notre système démocratique nécessite l'adoption de nouvelles règles pour une plus grande efficacité de la gouvernance des partis politiques. Elle exige également la mise en œuvre du financement public des partis politiques conformément à la loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 et à la directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques. Ce financement public constitue un impératif pour pallier le financement occulte ou étranger et vise à donner aux partis politiques les moyens de remplir leurs missions constitutionnelles.

En réalité, le besoin de rationalisation et de modernisation des partis politiques a toujours été une préoccupation des acteurs politiques, réaffirmée à travers les différents dialogues politiques qui se sont succédé en 2020, 2023 et, récemment, lors du Dialogue national consacré au système politique en 2025.

Dès lors, les nouvelles exigences démocratiques relatives à l'encadrement des libertés consacrées par la Constitution, notamment en matière de création, d'organisation, de fonctionnement et de financement des partis politiques, appellent l'adoption d'une nouvelle législation. Celle-ci vise à régir les partis politiques tout en garantissant leur liberté d'organisation et d'administration, à instituer un mécanisme de financement public et à répondre aux impératifs de transparence.

Le présent projet de loi vise ainsi à fixer les règles relatives à l'existence juridique des partis politiques et à leur financement public sur la base de critères d'éligibilité et d'admission.

A ce titre, la nouvelle loi :

- détermine les principes directeurs de l'encadrement des partis ;
- définit les règles de création, de fonctionnement, d'organisation, de suspension et de dissolution des partis politiques ;

- fixe les modalités de mise en œuvre du financement public de partis politiques ;
- organise le contrôle financier des partis politiques par la Cour des comptes ;
- délimite les dépenses éligibles au financement public.

Le présent projet de loi comporte les chapitres suivants :

Chapitre premier. - Des dispositions générales

Chapitre II.- De la constitution de parti politique

Chapitre III.- De l'organisation et du fonctionnement des partis politiques

Chapitre IV.- Du financement des partis politiques

Chapitre V.- De la suspension et de la dissolution des partis politiques

Chapitre VI. - Des dispositions transitoires et finales

Telle est l'économie du présent projet de loi portant Code des partis politiques.

CHAPITRE PREMIER : DES DISPOSITIONS GENERALES

Article premier. - Les partis politiques sont constitués sous forme d'associations sénégalaises régies par les dispositions des articles 812 à 814 du Code des Obligations civiles et sociales. Ils sont en outre soumis aux dispositions de la présente loi.

Celle-ci a pour objet de régir la constitution, l'organisation, le fonctionnement, le financement et les conditions de dissolution des partis politiques.

Article 2.- Les partis politiques ne peuvent s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une partie du territoire.

Ils sont tenus de respecter strictement les règles de bonne gouvernance associative sous peine de sanction.

Ils ne doivent pas porter atteinte à l'unité nationale, l'intégrité du territoire et la forme républicaine de l'Etat.

Il leur est interdit toute discrimination dans leurs statuts et leur fonctionnement.

Article 3.- Tout citoyen sénégalais, jouissant de ses droits civils et politiques, a le droit d'adhérer librement au parti politique de son choix, dans les conditions prévues par la loi.

Un citoyen ne peut être membre que d'un seul parti politique.

Article 4.- Les partis politiques veillent à la préservation de la cohésion nationale, à la formation des citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques.

Ils concourent à l'expression du suffrage par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques, assurent la formation de leurs militants et exercent leurs activités dans le respect de la Constitution et de la loi.

Article 5.- Le Ministre chargé de l'Intérieur est l'autorité compétente pour délivrer le récépissé de déclaration aux partis politiques et contrôler leurs règles d'organisation et de fonctionnement.

Il est, également, chargé de mettre en œuvre le mécanisme de financement public des partis politiques.

CHAPITRE II.- DE LA CONSTITUTION DE PARTI POLITIQUE

Article 6.- La constitution de parti politique est libre.

Article 7.- Pour la constitution d'un parti politique, le demandeur doit présenter un dossier comprenant les pièces suivantes :

1. le procès-verbal de l'Assemblée générale constitutive du parti politique précisant, notamment, la composition du bureau ;
2. les statuts du parti politique par lesquels il s'engage à respecter la Constitution, les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ;
3. le règlement intérieur ;
4. quinze mille (15.000) parrainages répartis, au moins, dans la moitié des régions, à raison de cinq cent (500) parrains, au moins, par région ;
5. un programme de formation pour les militants et sympathisants ;

Les trois (3) représentants légaux du parti politique doivent chacun produire un certificat de nationalité, un bulletin n°3 du casier judiciaire, datant de moins de trois (3) mois et faire l'objet d'une enquête de moralité par les services de sécurité compétents.

Les modalités de collecte, de dépôt et de contrôle des parrainages sont fixées par arrêté du Ministre de l'Intérieur.

Article 8.- Le procès-verbal de l'Assemblée générale constitutive doit comporter les noms, prénoms, dates et lieux de naissance, adresses, professions des membres fondateurs et les fonctions de ceux d'entre eux élus pour assumer des responsabilités dans les organes dirigeants au plan national.

Les statuts doivent comporter une dénomination, un emblème, un logo, un sigle, des couleurs, un symbole différent de ceux des partis politiques déjà existants.

Article 9.- Le dossier complet est déposé en double exemplaire auprès de l'autorité compétente.

Un récépissé de dépôt est délivré au déclarant. Toutefois, ce récépissé ne préjuge pas de la validité du dossier de constitution de parti politique.

Article 10.- L'autorité compétente doit, au plus tard, dans un délai de quatre (4) mois, donner suite à la demande de reconnaissance.

Le récépissé de déclaration, remis à chaque parti politique par le Ministre chargé de l'Intérieur, rappelle le respect des dispositions de la Constitution et de la présente loi.

Si, à l'expiration du délai prévu à l'alinéa premier du présent article, aucune notification officielle de reconnaissance ou de rejet du parti n'est parvenue au déclarant, le dossier de constitution dudit parti est réputé conforme à la présente loi.

Dans ce cas, le Ministre chargé de l'Intérieur est tenu de délivrer le récépissé de déclaration sur simple requête du demandeur.

CHAPITRE III.- DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Article 11.- Tout parti politique doit se conformer à ses statuts et règlement intérieur déposés auprès de l'autorité compétente.

En cas de modification des textes et actes, cités à l'alinéa premier du présent article, les partis politiques sont tenus d'en informer le Ministre de l'Intérieur dans un délai maximum d'un (1) mois.

Le non-respect de ces obligations entraîne l'application des sanctions prévues par la présente loi.

Article 12.- Il est fait obligation à tout parti politique de disposer d'un siège principal, fonctionnel et permanent et d'ouvrir un compte auprès d'un établissement bancaire ou financier établi au Sénégal, dont les références seront transmises à l'autorité compétente, dans un délai de trois (3) mois à compter de la notification de sa reconnaissance officielle.

Article 13.- Les partis politiques sont tenus d'organiser leurs instances statutaires selon les délais fixés par le décret portant application de la présente loi.

Article 14.- Chaque parti politique est tenu de déposer auprès de l'autorité compétente son rapport d'activités annuel ainsi que ses états financiers certifiés.

Ce rapport doit établir que le parti ne dispose que des seules ressources autorisées par la loi. En particulier, il doit faire ressortir que le parti ne bénéficie pas de subsides provenant de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal.

Article 15.- Les partis politiques peuvent librement s'organiser en coalition ou faire fusion. Toute constitution de coalition ou fusion de partis politiques est, obligatoirement, consignée dans un procès-verbal signé par les représentants légaux desdits partis.

Article 16.- Les partis politiques, regroupés en coalition, gardent leur personnalité juridique.

En cas de fusion-dissolution, les partis politiques concernés perdent leur personnalité juridique au profit de la nouvelle entité qui sera soumise aux règles de création prévues au chapitre II de la présente loi.

En cas de fusion-absorption, il n'y a pas création d'une nouvelle personne morale et le parti absorbant garde, seul, la personnalité juridique. Le parti politique absorbé est considéré comme dissout.

Dans tous les cas précités, l'autorité compétente doit en être informée dans un délai maximum d'un (1) mois.

CHAPITRE IV.- DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Article 17.- Les dispositions relatives au financement des partis politiques concernent l'origine de leur patrimoine, les règles de leur comptabilité et les procédures de contrôle de leur financement.

Ce financement est privé ou public.

Article 18.- Les sources de financement privé des partis politiques proviennent de ressources propres ou externes.

- 1.** Les ressources propres proviennent :
 - des droits d'adhésion et cotisations de ses membres ;
 - des produits de ses biens patrimoniaux ;

- des revenus ou recettes de ses activités.
- 2.** Les ressources externes comprennent :
 - les aides autres que celles issues du financement public, accordées dans le cadre de la coopération entre partis politiques nationaux ;
 - les dons et legs émanant de toute personne physique de nationalité sénégalaise ;
 - les emprunts souscrits conformément aux lois et règlements.

Article 19.- Le montant des cotisations des membres d'un parti politique est fixé librement par celui-ci.

Il en est de même des droits d'adhésion et du prix de vente des cartes de membre.

Article 20.- Il est interdit aux partis politiques de recevoir :

- des dons anonymes ou occultes ;
- des dons provenant de personnes morales de droit public autres que l'État ;
- des financements par crypto monnaie ou autre instrument non agréé par les institutions financières ;
- des financements provenant des sociétés publiques conformément à la loi d'orientation sur le secteur parapublic ;
- tout autre financement non conforme à la réglementation en vigueur.

Il est également interdit à tout parti politique de recevoir, directement ou indirectement, des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal. Cette disposition n'est pas applicable aux sénégalais de la diaspora.

Article 21.- Le financement public est exclusivement réservé aux partis politiques. Il est constitué de toutes les subventions et autres aides reçues de l'État

Ces ressources sont inscrites chaque année au budget général de l'État.

Elles sont exclusivement destinées au financement de leurs activités.

Article 22.- Pour bénéficier du financement public, tout parti politique doit remplir les critères d'éligibilité et d'admission ci-dessous.

1. Les critères d'éligibilité :

- avoir un siège principal, fonctionnel et permanent, exclusivement destiné aux activités du parti, distinct d'un domicile ou d'un bureau ;
- avoir trois (3) sièges secondaires répartis dans différentes régions ;
- participer aux élections, seul ou en coalition, au moins une fois dans une période de cinq (5) ans ;
- avoir un compte actif, au nom du parti, ouvert dans les livres d'un établissement bancaire ou financier installé au Sénégal ;
- produire la preuve de la tenue régulière des instances statutaires du parti ;
- produire la preuve de la formation et de l'animation politique par le dépôt de rapport périodique d'activités de formation et de sensibilisation ;
- tenir un inventaire annuel des biens meubles et immeubles annexé aux états financiers à déposer au plus tard le 31 janvier de chaque année auprès de l'organe de contrôle.

Les critères visés à l’alinéa 1 du présent article sont cumulatifs.

2. Les critères d’admission :

Les partis politiques éligibles, ayant obtenu les résultats ci-dessous, lors de l’élection présidentielle, des élections législatives ou des élections locales, sont admis au financement public :

- **5%** des suffrages valablement exprimés lors de l’élection présidentielle ;
- **01** député-;
- **0,25%** de conseillers sur l’ensemble des conseillers départementaux et municipaux sur le territoire national.

Ce financement public est considéré comme définitivement acquis durant l’année en cours sauf dissolution ou suspension pendant la période concernée.

Article 23.- En cas de fusion de deux ou plusieurs partis politiques impliquant un ou plusieurs partis éligibles au financement public, celui-ci est attribué au nouveau parti issu de la fusion ou au parti absorbant.

Article 24.- L’autorité compétente est habilitée à mettre en place une commission chargée de vérifier la conformité des partis politiques aux critères d’allocation du financement public et à la répartition dudit financement conformément au décret d’application de la présente loi.

Article 25.- La production d’un faux document entraîne la perte du droit au financement public pour une durée de deux (2) ans à compter de la constatation par la commission, sans préjudice d’autres sanctions prévues par la législation en vigueur.

En cas de non-respect de l’obligation de transmission des états financiers certifiés, le parti politique concerné perd, automatiquement, le droit au financement de l’année en cours sans préjudice des sanctions prévues au Chapitre V de la présente loi et des sanctions pénales prévues par la législation en vigueur.

Article 26.- La preuve de l’utilisation du financement public est administrée par tout moyen prévu par la réglementation comptable en vigueur au Sénégal.

Article 27.- Tout parti politique est tenu de déposer, auprès de l’autorité compétente, ses états financiers certifiés en double exemplaire, au plus tard le 31 mars de chaque année, en vue de leur transmission à la Cour des comptes, qui peut exercer un contrôle.

En cas de non-conformité, les sanctions prévues à l’article 29 sont applicables, sans préjudice d’autres sanctions prévues par la législation en vigueur.

CHAPITRE V.- DE LA SUSPENSION ET DE LA DISSOLUTION DES PARTIS POLITIQUES

Article 28.- Tout manquement, par un parti politique, aux règles de fonctionnement et de financement édictées par la présente loi, autorise l’autorité compétente, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai de quatre-vingt (90) jours, à prononcer sa suspension.

Article 29.- La suspension est prononcée par arrêté motivé du Ministre chargé de l’Intérieur, soit d’office, soit sur rapport de la Direction générale de l’Administration territoriale, pour une période ne pouvant dépasser six (6) mois, dans les cas suivants :

1. défaut de communication à l'autorité compétente des modifications qui affectent, soit les organes du parti, soit ses statuts ;
2. application d'une modification statutaire refusée par l'autorité compétente ;
3. défaut de transmission du rapport d'activités et des états financiers certifiés dans les délais prescrits ;
4. fusion de partis politiques non déclarée à l'autorité compétente ;
5. défaut d'un siège principal, fonctionnel et permanent et de trois (3) sièges secondaires ;
6. production d'un faux document ;
7. non-respect des dispositions prévues à l'article 20 de la présente loi.

Article 30.- Le parti politique, suspendu, ne peut plus exercer ses activités et perd le bénéfice du droit au financement public pendant la durée de la sanction.

Si, dans un délai de quatre-vingt (90) jours à compter de l'expiration de la période de suspension, le parti concerné ne s'est pas conformé aux injonctions de l'autorité compétente, la dissolution administrative intervient de plein droit.

Article 31.- La dissolution entraîne, d'office, la perte de la personnalité juridique du parti politique et du financement public.

Elle est volontaire ou administrative.

La dissolution volontaire est constatée par l'autorité compétente.

La dissolution administrative ne produit d'effet qu'après épuisement des voies de recours.

Article 32.- La dissolution administrative est prononcée ou constatée par décret pris sur rapport de l'autorité compétente.

Elle intervient en cas de :

- suspension non suivie d'effets, tel que prévu à l'article 30 de la présente loi ;
- atteintes graves aux caractères de l'État (républicain, laïc et démocratique), aux institutions de la République, à l'indépendance nationale, à l'unité nationale ou à l'intégrité du territoire ;
- non-participation du parti politique, seul ou dans le cadre d'une coalition, à au moins une des trois (3) élections successives organisées ;
- financement provenant, directement ou indirectement, de l'étranger, à l'exception de celui des sénégalais de la diaspora ou d'étrangers établis au Sénégal.

Article 33.- En cas de dissolution, les droits et obligations réciproques résultant des rapports entre les membres du parti politique s'éteignent.

Les biens meubles et immeubles du parti politique sont liquidés conformément aux dispositions statutaires.

A défaut de telles dispositions, la liquidation sera prononcée par le Tribunal de Grande instance du ressort, saisi par tout intéressé ou à la diligence du Ministère public.

CHAPITRE VI.- DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 34.- Les modalités de financement public des partis politiques seront mises en œuvre à compter de l'exercice budgétaire de l'année 2028.

Article 35.- Les partis politiques existants sont tenus de produire, au plus tard le 31 mars 2027 et sous peine de dissolution, les pièces et documents suivants.

- les statuts actuels ;
- le procès-verbal attestant la composition actuelle du bureau, accompagné de la feuille de présence ;
- un programme de formation pour les militants et sympathisants ;
- les états financiers certifiés de l'année écoulée par un expert-comptable agréé ;
- une copie du titre de propriété, un contrat de location ou tout autre document indiquant l'adresse du siège fonctionnel principal du parti.

Article 36.- La présente loi abroge et remplace la loi n° 81-17 du 06 mai 1981 relative aux parties politiques, modifiée par la loi n° 89-36 du 12 octobre 1989.