

Les réformes constitutionnelles au Sénégal à l'épreuve de la division politique au sommet de l'Etat



Abdou Khadre DIOP

Professeur agrégé de droit public

Université Numérique Cheikh Hamidou Kane

Président de l'Association Sénégalaise de Droit Constitutionnel (ASDC)

Vice President du African Network of Constitutional Lawyer (ANCL)

Introduction

Le chantier de réformes institutionnelles engagé au Sénégal en 2026 entend répondre à plusieurs préoccupations récurrentes du débat constitutionnel sénégalais : rééquilibrer les rapports au sein de l'exécutif, réformer le cadre juridique des élections ainsi que des partis politiques, et renforcer les mécanismes du contrôle de constitutionnalité. Ces réformes interviennent toutefois dans un contexte politique singulier, marqué par l'approfondissement des divergences entre le Président de la République, Bassirou Diomaye Faye, et son ancien Premier ministre, Ousmane Sonko, devenu depuis Président de l'Assemblée nationale. Si les textes proposés traduisent des orientations défendues de longue date par le parti PASTEF, leur portée effective pourrait dépendre moins de leur contenu normatif que des rapports de force politiques qui entourent leur adoption et leur appropriation. Dans un contexte inédit de coexistence institutionnelle entre les deux principales figures de la majorité, le processus de réforme apparaît désormais indissociable de la compétition politique qui se joue au sommet de l'État.

L'élection de Bassirou Diomaye Faye à la présidence de la République, le 24 mars 2024, a ouvert une séquence politique placée sous le signe des réformes institutionnelles. Dans le

prolongement des engagements portés par la coalition arrivée au pouvoir, la Présidence de la République a rendu publics, le 27 avril 2026, quatre projets de textes majeurs : un avant-projet de loi portant révision de la Constitution, un avant-projet de loi organique relative à la Cour constitutionnelle, un avant-projet de loi portant Code électoral et un avant-projet de loi relatif aux partis politiques¹.

Ces réformes trouvent leur origine dans deux importantes consultations nationales. D'une part, les Assises de la Justice organisées en 2024 ont formulé plusieurs recommandations relatives à l'indépendance de la justice et à sa modernisation². D'autre part, le Dialogue national sur le système politique tenu en 2025 a permis d'aborder des questions aussi fondamentales que l'hyperprésidentialisme, les déséquilibres entre les pouvoirs exécutif et législatif ou encore la crédibilité de l'administration électorale³. Ces initiatives s'inscrivent dans le cadre plus large de la Journée nationale du Dialogue, instituée en mai 2024 afin de promouvoir une réflexion périodique sur les grandes questions de gouvernance démocratique.

La présente contribution se propose d'examiner l'architecture institutionnelle dessinée par ces différents projets de réforme en la replaçant dans son contexte politique actuel. L'avenir de ces réformes dépendra moins de l'ingéniosité juridique des dispositifs envisagés que de la configuration des rapports de pouvoir au sein des institutions chargées de les porter. Comme l'a illustré l'adoption récente d'une modification du Code électoral malgré les réserves publiquement exprimées par le Chef de l'État, la fracture politique que ces réformes prétendent en partie corriger contribue déjà à redéfinir les conditions de leur propre mise en œuvre. Cette dynamique s'est encore accentuée depuis le limogeage du Premier ministre Ousmane Sonko par le Président de la République le 22 mai 2026⁴, suivi de son retour à l'Assemblée nationale et de son élection à la présidence de cette institution. Les réformes constitutionnelles se trouvent ainsi projetées au cœur

¹ A consulter sur DROIT et POLITIQUE en AFRIQUE <https://droit-et-politique-en-afrique.info/les-avants-projets-de-lois-de-reformes-politiques-et-institutionnelles-revision-de-la-constitution-cour-constitutionnelle-code-electoral-et-partis-politiques>

² <https://droit-et-politique-en-afrique.info/rapport-general-des-assises-de-la-justice-reforme-et-modernisation-de-la-justice>

³ <https://droit-et-politique-en-afrique.info/rapport-general-du-dialogue-national-de-juin-2025-sur-le-systeme-politique-senegalais>

⁴ <https://droit-et-politique-en-afrique.info/decret-du-22-mai-2026-de-limogeage-du-premier-ministre-ousmane-sonko>

d'une nouvelle configuration institutionnelle dont elles pourraient, paradoxalement, devenir à la fois l'objet et l'enjeu.

Derrière l'ambition affichée de transformation institutionnelle se dessine une démarche plus mesurée, privilégiant l'ajustement des mécanismes existants plutôt qu'une remise en cause de l'économie générale du régime. Dans le même temps, les réformes sont appelées à évoluer dans un environnement politique profondément renouvelé par l'émergence de nouveaux rapports de pouvoir au sein de la majorité issue de l'alternance de 2024. Leur signification ne peut dès lors être saisie qu'à la lumière de cette double réalité : celle d'un projet de modernisation institutionnelle marqué par une certaine prudence constitutionnelle (I) et celle d'une recomposition politique susceptible d'en influencer durablement la trajectoire (II).

I. Une ambition modernisatrice tempérée par la prudence constitutionnelle

Considérés dans leur substance, les quatre projets dessinent une transformation maîtrisée davantage qu'une refondation. Le rééquilibrage des pouvoirs et la consolidation du juge constitutionnel en livrent une première illustration (A), avant que la modernisation de la compétition électorale et partisane n'en confirme la logique (B).

A. Le rééquilibrage des pouvoirs et la consolidation du juge constitutionnel

Deux textes structurent cette première dimension, l'avant-projet de révision constitutionnelle et l'avant-projet de loi organique relative à la Cour constitutionnelle. Le premier réaménage les rapports au sein de l'exécutif, le second consolide le statut et les compétences du juge constitutionnel, l'un et l'autre demeurant en deçà d'une rupture véritable.

L'avant-projet de révision constitutionnelle

La révision constitutionnelle envisagée entend modifier sensiblement l'économie générale des rapports entre le Président de la République et le Premier ministre. Aux termes du nouvel article 42, le Premier ministre peut présider le Conseil des ministres sur délégation du Président de la

République, et prévoit que ce dernier détermine la politique de la nation « en concertation avec le Premier ministre ».

Cette évolution traduit une volonté manifeste de corriger l'un des traits les plus souvent critiqués du constitutionnalisme sénégalais contemporain : la concentration du pouvoir politique entre les mains du Chef de l'État. Elle s'inscrit dans les recommandations formulées lors du Dialogue national de 2025 et dans le projet plus large d'atténuer certaines manifestations de l'hyperprésidentialisme défendu depuis plusieurs années par les dirigeants du PASTEF.

La portée effective de ce rééquilibrage des pouvoirs au sein de l'exécutif demeure toutefois incertaine. Derrière l'ambition normative du texte subsiste une ambiguïté rédactionnelle susceptible de produire des effets institutionnels déterminants. Si la nouvelle exigence de concertation dans la détermination de la politique de la Nation introduit incontestablement une obligation de dialogue entre le Président de la République et le Premier ministre, sa portée juridique demeure floue. Le texte ne précise pas si cette concertation implique une véritable « co-détermination » des orientations gouvernementales ou si elle se limite à une obligation procédurale de consultation préalable laissant au Chef de l'État le pouvoir ultime d'arbitrage. Contrairement à des systèmes tels que ceux de la France⁵ ou du Portugal⁶, où la Constitution attribue explicitement au Gouvernement la détermination ou la conduite de la politique nationale, le projet sénégalais maintient cette prérogative entre les mains du Président de la République tout en l'assortissant d'une exigence de concertation avec le Premier ministre. La réforme introduit ainsi une zone d'incertitude quant à l'étendue réelle de l'influence du chef du gouvernement dans la définition des politiques publiques, une question dont la réponse dépendra largement de la pratique institutionnelle qui se développera autour du nouveau dispositif.

Le rééquilibrage envisagé ne se limite pas à la définition de la politique nationale. Le texte renforce également la position institutionnelle du Premier ministre en lui reconnaissant, pour la première fois⁷, la faculté de saisir la juridiction constitutionnelle pour le contrôle a priori des lois (article 74 de l'avant-projet) ainsi que pour l'obtention d'avis consultatifs (article 92). Cette

⁵ Voir Article 20 de la Constitution française.

⁶ Voir Article 182 de la Constitution portugaise

⁷ Serigne Diop, *Le Premier ministre africain. La renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969*, Thèse de droit public et de science politique, Thèse UCAD, 1985.

extension des autorités habilitées à saisir le juge constitutionnel participe d'une revalorisation fonctionnelle de la Primature dans l'architecture institutionnelle.

Pour autant, ces avancées demeurent tempérées par le maintien d'une asymétrie fondamentale. Le Premier ministre continue d'être nommé et révoqué discrétionnairement par le Président de la République. Dès lors, la consolidation des attributions constitutionnelles du chef du gouvernement risque de se heurter à la précarité persistante de sa position institutionnelle. Tant que le pouvoir de nomination et de révocation demeure entièrement concentré entre les mains du Chef de l'État, le rééquilibrage opéré par le texte pourrait apparaître davantage comme un aménagement fonctionnel que comme une véritable transformation du régime politique.

La réforme introduit par ailleurs une innovation d'une portée symbolique considérable en rendant incompatible l'exercice de la fonction présidentielle avec la direction d'un parti politique ou d'une coalition de partis. Une telle disposition rompt avec une pratique institutionnelle solidement ancrée depuis l'indépendance, caractérisée par la concentration entre les mains du Chef de l'État de l'autorité institutionnelle et du leadership partisan.⁸ Cette innovation répond à une ambition clairement assumée de dépersonnalisation et de neutralisation de la fonction présidentielle⁹. Elle traduit la volonté de distinguer plus nettement la figure du Président de la République de celle du chef de majorité politique et de renforcer ainsi son rôle d'arbitre et de garant de l'intérêt général, tel que recommandé par le dialogue national sur le système politique¹⁰.

L'expérience politique récente met néanmoins en lumière certaines limites potentielles d'une telle évolution. En renonçant à ses fonctions de Secrétaire général de PASTEF après son accession à la magistrature suprême, le Président Faye a anticipé la philosophie de cette réforme. Cette prise de distance a toutefois contribué à affaiblir son emprise sur l'appareil partisan qui avait largement porté sa victoire électorale. À l'inverse, Ousmane Sonko a conservé la direction du parti majoritaire et continue d'incarner une part importante de la légitimité militante et parlementaire du mouvement. Cette configuration tend à révéler le coût politique potentiel d'une présidence

⁸ Voir D. G. LAVROFF, *La république du Sénégal*, Paris, LGDJ, 1966, 257 p ; I. M. Fall, *Évolution constitutionnelle du Sénégal. De la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA-CREPOS, 2007, 204 p.

⁹ Voir Georges Burdeau, *Traité de science politique*, t. II, *L'État*, Paris, LGDJ.

¹⁰ Voir République du Sénégal, *Rapport général du Dialogue national 2025*, Dakar, DGE, 2025, p. 30 (recommandation n. 20).

institutionnellement détachée de son socle partisan et soulève la question de l'équilibre réel entre légitimité institutionnelle et légitimité politique.

Enfin, le projet introduit une disposition transitoire destinée à encadrer l'exercice du pouvoir entre la proclamation des résultats électoraux et l'entrée en fonction des nouvelles autorités. Durant cette période, les autorités sortantes seraient limitées à l'expédition des affaires courantes. Cette innovation trouve son origine dans les controverses ayant entouré l'adoption de plusieurs actes réglementaires par le Président sortant Macky Sall, durant l'intervalle séparant la proclamation de l'élection du Président Faye de son investiture effective.

Saisi par le Président de la République pour avis, le Conseil constitutionnel a rendu son avis sur le projet de révision.¹¹ Tout en reconnaissant la régularité de l'initiative, il a demandé plusieurs corrections substantielles, notamment la suppression de la disposition qui entendait conférer un caractère purement consultatif aux avis de la future Cour constitutionnelle, au nom de la sécurité juridique. Cette intervention confirme une nouvelle fois le rôle central joué par le juge constitutionnel dans l'encadrement des processus de révision constitutionnelle au Sénégal.

L'avant-projet de loi organique relative à la Cour constitutionnelle

Le projet de loi organique portant création d'une Cour constitutionnelle prévoit, en application de la Constitution, le remplacement du Conseil constitutionnel par une juridiction composée de neuf membres, nommés pour un mandat unique de six ans non renouvelable. Six membres seraient directement désignés par le Président de la République, tandis que les trois autres seraient choisis parmi une liste de cinq personnalités proposée par le Président de l'Assemblée nationale.

Au-delà de la modification terminologique, la réforme poursuit un objectif plus large de consolidation du statut et des compétences de la juridiction constitutionnelle. La future Cour se verrait ainsi expressément reconnaître une mission de régulation du fonctionnement des institutions et des pouvoirs publics. Cette attribution revêt une importance particulière dans la mesure où elle consacre au niveau textuel une compétence que le Conseil constitutionnel avait déjà dégagée par voie prétorienne dans sa décision historique n° 1/C/2024 du 15 février 2024.¹² Le

¹¹ Conseil Constitutionnel, 13 mai 2026, Décision n° 4/C/2026 du 13 mai 2026.

¹² Voir Abdou Khadre DIOP et Ferdinand Diène Faye, « Le Conseil constitutionnel et le report de l'élection présidentielle au Sénégal : quelques réserves techniques sur une décision inédite », *Revue Sénégalaise de Droit (RSD)*

projet procède ainsi à une forme de constitutionnalisation d'acquis jurisprudentiels qui avaient progressivement contribué à élargir le rôle du juge constitutionnel dans l'équilibre des pouvoirs.

La même logique préside à l'extension de la compétence électorale de la future Cour. Le texte lui reconnaît une compétence générale en matière électorale, formulée dans des termes suffisamment larges pour couvrir l'ensemble des actes susceptibles d'affecter la régularité des consultations nationales. Cette clarification apparaît comme une réponse aux nombreuses controverses juridictionnelles qui ont marqué le cycle électoral de 2023-2024 et qui ont placé le Conseil constitutionnel au centre du débat public¹³.

Le projet confère par ailleurs à la future juridiction plusieurs compétences. La Cour connaîtrait ainsi de la constitutionnalité des ordonnances du Président de la République après leur ratification, de la régularité de l'élection du bureau de l'Assemblée nationale et des actes de l'Assemblée pris en application d'une loi organique. Ces ajouts comblent un angle mort longtemps demeuré au cœur du contentieux constitutionnel sénégalais, celui des actes internes du Parlement.¹⁴ En énumérant désormais les actes de l'Assemblée susceptibles de contrôle, le projet rompt avec cette logique d'abstention et soumet l'activité interne du Parlement à la discipline constitutionnelle. La portée pratique de cette extension se mesure à l'aune de l'actualité institutionnelle la plus récente. La réintégration d'Ousmane Sonko dans son mandat de député, puis son élection à la présidence de l'Assemblée nationale, a donné lieu à une saisine du Conseil constitutionnel par une partie de l'opposition¹⁵. Or l'élection du bureau de l'Assemblée, dont la présidence constitue la pièce maîtresse, figure précisément au nombre des compétences que le projet entend confier à la future Cour. La réforme intervient ainsi sur un terrain où le besoin d'un juge s'exprime avec une particulière acuité, en offrant un fondement textuel au contrôle d'actes qui demeuraient jusqu'alors soustraits à son examen.

n. 40, 2025, pp. 329-348 ; Jean Louis Correa et Abdou Khadre Diop, "La Décision 1/C/2024 du Conseil Constitutionnel Sénégalais: Analyse Furtive d'une Décision Attendue", *African Network of Constitutional Lawyers*, 22 February 2024, <https://ancl-radc.org.za/blog/la-decision-1-c-2024-du-conseil-constitutionnel-senegalais-analyse-furtive-dune-decision-attendue> (accessed 30 December 2024).

¹³ Voir Cour Suprême du Sénégal, 15 mars 2024, *Mamadou Diop et autres c/ État du Sénégal*, J/106/RG/24.

¹⁴ Voir entre autres, Conseil constitutionnel, 24 mars 2021, décision n. 1/C/2021.

¹⁵ Voir Meissa Diakhaté, « Les angles morts de la réintégration du Premier ministre à l'Assemblée nationale », CERACLE, juin 2026, disponible sur <https://ceracle.com/les-angles-morts-de-la-reintegration-du-premier-ministre-a-lassemblee-nationale-par-pr-meissa-diakhate/>.

La réforme élargit également le cercle des autorités habilitées à solliciter des avis consultatifs de la juridiction constitutionnelle. Alors que cette faculté était jusqu'à présent réservée au Chef de l'État, elle serait désormais ouverte au Président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre ainsi qu'à l'organe chargé de la gestion des élections. Cette évolution participe d'une logique de diffusion de la fonction consultative constitutionnelle et d'une plus grande intégration du juge constitutionnel dans le fonctionnement ordinaire des institutions.

Toutefois, examinée à l'aune des exigences d'indépendance et de légitimité démocratique, la réforme apparaît davantage comme un processus de consolidation que comme une véritable rupture institutionnelle.

S'agissant de l'indépendance, les garanties fondamentales dont bénéficiait déjà le Conseil constitutionnel sont pour l'essentiel reconduites. Le mandat non renouvelable et l'inamovibilité des membres pendant la durée de leurs fonctions demeurent les principaux mécanismes de protection contre les pressions extérieures. En revanche, le pouvoir de nomination continue de reposer principalement entre les mains des autorités politiques, en particulier du Président de la République. Dès lors, le changement d'appellation ne s'accompagne pas d'une modification substantielle des conditions de désignation susceptibles de renforcer l'autonomie institutionnelle de la juridiction.

Certes, l'ouverture de la composition de la Cour à des profils plus diversifiés que ceux traditionnellement issus de la magistrature ou des facultés de droit pourrait contribuer à enrichir la culture délibérative de l'institution¹⁶. Une telle évolution pourrait favoriser une meilleure représentation des différentes sensibilités juridiques et professionnelles présentes au sein de la société. Toutefois, les effets réels de cette diversification dépendront largement des pratiques de nomination adoptées par les autorités compétentes.

Les gains en termes de légitimité apparaissent tout aussi mesurés. La création d'une Cour constitutionnelle, associée à la consécration explicite de compétences déjà exercées dans la pratique, contribue sans aucun doute à renforcer le prestige institutionnel de la juridiction

¹⁶ L'avant-projet vise également les agents de la hiérarchie A1 ou assimilé, les avocats justifiant d'au moins 15 ans, les enseignants chercheurs de rang A des universités publiques ayant au moins 15 ans d'ancienneté (et non plus seulement les professeurs titulaires de droit), les magistrats justifiant d'au moins 15 ans d'ancienneté (et non plus seulement une liste limitative de magistrats ayant occupés certaines responsabilités).

constitutionnelle et à conforter sa place dans l'architecture des pouvoirs publics. Pour autant, cette évolution ne modifie pas fondamentalement les modalités de son insertion dans l'espace démocratique.

Du point de vue du citoyen, la réforme demeure marquée par une forte continuité. La future Cour hérite en effet du modèle d'accès indirect qui caractérisait déjà le Conseil constitutionnel¹⁷. Le refus d'introduire un mécanisme de saisine directe par les particuliers, à l'instar des solutions retenues dans certains États africains comme le Bénin ou le Gabon, limite considérablement la portée démocratique de la réforme. Alors même que le passage du Conseil à la Cour pouvait constituer l'occasion d'un approfondissement du constitutionnalisme des droits fondamentaux, le projet maintient l'accès au juge constitutionnel dans le cercle restreint des autorités politiques habilitées à le saisir.

Cette prudence institutionnelle illustre plus largement l'esprit général des réformes engagées. Derrière les innovations symboliques et les ajustements fonctionnels, les porteurs de la réforme paraissent privilégier une logique d'évolution graduelle plutôt qu'une transformation profonde des équilibres existants.

Ainsi envisagée, la création de la Cour constitutionnelle apparaît moins comme une refondation du contrôle de constitutionnalité que comme une entreprise de rationalisation et de consolidation d'évolutions déjà engagées par la pratique jurisprudentielle. La réforme renforce incontestablement la visibilité institutionnelle du juge constitutionnel, mais sans modifier de manière substantielle les équilibres fondamentaux qui structurent aujourd'hui la justice constitutionnelle sénégalaise.

B. La modernisation de la compétition électorale et partisane

La même prudence se retrouve dans le traitement de la vie partisane et du processus électoral. La réforme du droit des partis politiques et celle de l'administration électorale poursuivent un

¹⁷ Abdou Khadre DIOP, « La particularité de l'exception d'inconstitutionnalité sénégalaise : une analyse à la lumière du contentieux de l'exception d'inconstitutionnalité en Afrique francophone », *Annales Africaines, Nouvelle Série*, vol. 2, décembre 2020, p. 61.

objectif partagé de rationalisation et de transparence, tout en laissant ouvertes d'importantes interrogations sur le pluralisme et l'indépendance des organes électoraux.

L'avant-projet de loi relatif aux partis politiques

Le projet de loi relatif aux partis politiques constitue la traduction législative directe de plusieurs recommandations issues du Dialogue national sur le système politique de 2025. Celui-ci avait notamment préconisé un encadrement plus rigoureux de la création, du fonctionnement et de la dissolution des partis politiques, l'instauration effective d'un financement public fondé sur des critères objectifs ainsi qu'une révision du régime applicable aux financements privés, notamment ceux provenant de la diaspora sénégalaise. À plusieurs égards, le texte marque une rupture avec le cadre juridique hérité de 1981,¹⁸ dont les principales caractéristiques ont longtemps façonné le paysage partisan sénégalais.

La première innovation majeure concerne les conditions de dissolution des partis politiques. Le projet prévoit que les effets d'une dissolution administrative ne puissent intervenir qu'après l'épuisement des voies de recours juridictionnelles (article 31 de l'avant-projet). Cette disposition vise manifestement à tirer les enseignements des controverses suscitées par la dissolution de PASTEF en 2023 par simple décret¹⁹. En subordonnant les effets de la dissolution à l'achèvement du contrôle juridictionnel, le projet renforce les garanties procédurales offertes à la liberté d'association politique et limite le risque d'une instrumentalisation administrative des mécanismes de restriction du pluralisme.

Cette évolution s'inscrit dans une logique plus générale de juridictionnalisation de la vie politique, caractéristique des démocraties contemporaines, où les atteintes aux libertés politiques tendent à être davantage soumises au contrôle du juge.

La seconde innovation concerne la mise en œuvre effective du financement public des partis politiques. Alors que la révision constitutionnelle de 2016 avait consacré ce principe sans qu'il ne soit véritablement appliqué, le projet prévoit son entrée en vigueur à compter de l'exercice budgétaire 2028. Cette mesure poursuit un double objectif : réduire la dépendance des formations

¹⁸ Loi No. 81/17 du 6 mai 1981 relatif aux partis politiques (révisée par la loi No.89-36 adoptée le 12 octobre 1989).

¹⁹ Décret n. 2023-1407 du 31 juillet 2023 portant dissolution du parti politique dénommé PASTEF. Voir aussi la décision de la Cour de Justice de la CEDEAO à ce propos, 17 novembre 2023, Ousmane Sonko c/ République du Sénégal, CW/CCJ/JUD/42/23.

politiques à l'égard de ressources privées parfois opaques et favoriser une compétition électorale davantage fondée sur l'égalité des chances entre les acteurs politiques.

La question du financement fait également l'objet d'une clarification importante concernant la diaspora sénégalaise. Le texte exclut explicitement les contributions provenant des Sénégalais établis à l'étranger du champ de l'interdiction applicable aux financements étrangers. Cette précision met fin à une ambiguïté juridique persistante qui avait donné lieu à des interprétations divergentes et à plusieurs controverses politiques²⁰. Elle traduit également la reconnaissance croissante du rôle politique, économique et social joué par les communautés sénégalaises établies hors du territoire national.

Le projet renforce par ailleurs les exigences de transparence financière en soumettant les comptes certifiés des partis politiques au contrôle de la Cour des comptes. Cette mesure participe d'un mouvement plus large de moralisation de la vie publique et d'amélioration de la redevabilité des organisations partisans dans la gestion de leurs ressources.

Au-delà de ces avancées, la réforme poursuit également un objectif assumé de rationalisation du système partisan. Deux dispositions illustrent particulièrement cette orientation. D'une part, la création d'un parti politique serait désormais subordonnée à la présentation d'un seuil minimal de quinze mille parrains (article 7 de l'avant-projet). D'autre part, les partis qui ne participeraient à aucune élection pendant trois consultations électorales consécutives pourraient être dissous (article 32 de l'avant-projet).

Ces mécanismes répondent à une préoccupation régulièrement exprimée dans le débat public sénégalais : celle de la fragmentation excessive du paysage partisan. Avec plusieurs centaines de partis officiellement enregistrés, dont une grande majorité ne participe que marginalement à la compétition électorale, la question de la rationalisation du pluralisme politique est progressivement devenue un thème récurrent des réformes institutionnelles.

²⁰ El H Mbodji, "Le Financement des Campagnes Électorales et des Partis Politiques dans les États Africains Francophones", in Les Actes du Symposium International sur les Pratiques de la Démocratie, des Droits et Libertés dans l'espace Francophone, Bamako, October 2000, 3^{ème} réunion préparatoire "Les élections – Paris 25–27", April 2000, p 9. Voir aussi M Soumaré, "Senegal, le Financement des Partis Politiques, un Sujet Tabou", Jeune Afrique, 8 January 2021, <https://www.jeuneafrique.com/1100750/politique/senegal-le-financement-des-partis-politiques-un-sujet-tabou/> (consulté le 7 juin 2026).

Toutefois, cette recherche de rationalisation soulève également d'importantes interrogations du point de vue du pluralisme démocratique. Si l'objectif consistant à limiter la prolifération de formations purement nominales peut se justifier au regard des impératifs de lisibilité du système politique, les mécanismes retenus ont également pour effet d'accroître significativement le coût d'entrée dans la compétition politique.

Dans un contexte marqué par la domination d'un parti majoritaire disposant d'une assise électorale considérable, ces nouvelles exigences pourraient contribuer à renforcer la position des formations déjà établies au détriment des nouveaux entrants. Le risque existe alors que la rationalisation recherchée se transforme, en pratique, en un mécanisme de consolidation du système partisan existant.

La réforme met ainsi en lumière une tension classique du droit des partis politiques : celle qui oppose l'objectif d'organisation et de stabilisation du système politique à l'exigence de préservation du pluralisme démocratique. Tout l'enjeu résidera dans la capacité du futur dispositif à concilier ces deux impératifs sans compromettre l'ouverture de l'espace politique à l'émergence de nouvelles forces partisans.

À cet égard, le projet illustre une fois encore la philosophie générale qui traverse l'ensemble du paquet de réformes : la volonté de corriger certaines faiblesses identifiées du système institutionnel sénégalais sans remettre en cause les équilibres fondamentaux qui structurent la compétition politique. Derrière l'ambition affichée de rationalisation, la réforme apparaît ainsi comme un exercice délicat de conciliation entre efficacité institutionnelle, sécurité juridique et préservation du pluralisme démocratique.

L'avant-projet de nouveau Code électoral

Parmi les réformes envisagées, le projet de nouveau Code électoral apparaît sans doute comme l'un des plus ambitieux. Il répond à plusieurs recommandations majeures formulées lors du Dialogue national sur le système politique de 2025 et vise à remédier à certaines faiblesses structurelles mises en lumière par les crises électorales récentes.

La principale innovation du texte réside dans la création d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Cette nouvelle institution serait appelée à exercer des compétences aujourd'hui réparties entre plusieurs

organes distincts. Elle assumerait ainsi les fonctions opérationnelles actuellement dévolues à la Direction générale des élections (DGE), les missions de supervision exercées par la Commission électorale nationale autonome (CENA), ainsi que certaines attributions jusqu'alors confiées au Conseil constitutionnel, notamment en matière de réception des candidatures et de gestion du système de parrainage.

À travers cette réforme, le législateur cherche manifestement à répondre à une critique récurrente de l'administration électorale sénégalaise : la dispersion des responsabilités entre plusieurs institutions dont les compétences se chevauchent parfois et dont les interventions successives peuvent alimenter les contestations. La création d'une autorité électorale unique poursuit ainsi un objectif de simplification institutionnelle et de clarification des responsabilités.

Le projet comporte également plusieurs innovations techniques destinées à renforcer la transparence et la crédibilité du processus électoral. Il conditionne notamment la délivrance du matériel nécessaire à la collecte des parrainages au versement préalable d'une caution, introduit le bulletin unique, organise une révision continue du fichier électoral, reconnaît le droit de vote des personnes détenues n'ayant pas perdu leurs droits civiques et prévoit une dématérialisation progressive des opérations électorales sous réserve d'audits indépendants obligatoires des plateformes numériques utilisées.

Le texte innove également en imposant à l'autorité de régulation des médias l'organisation d'au moins un débat programmatique entre les deux candidats qualifiés pour le second tour de l'élection présidentielle. Cette disposition témoigne d'une volonté de renforcer la dimension délibérative de la compétition électorale en favorisant la confrontation publique des projets politiques.

Dans leur ensemble, ces mesures apparaissent comme une réponse aux nombreuses difficultés qui ont marqué les séquences électorales de 2023 et 2024. Elles traduisent la recherche d'un cadre électoral plus transparent, plus prévisible et davantage conforme aux exigences contemporaines de bonne gouvernance électorale.

Toutefois, plusieurs aspects de la réforme soulèvent également des interrogations importantes, en particulier les modalités de composition de la future CENI. Les douze commissaires appelés à diriger l'institution continueraient d'être nommés par décret selon un critère de « personnalité apolitique. L'avant-projet entendait par-là celui qui n'a jamais milité dans un parti politique ou qui

a cessé toute activité militante depuis au moins trois ans (art. L.5). Si cette définition dissipe l'imprécision de la notion, elle n'en épuise pas la difficulté. Largement déclaratif et malaisé à vérifier, le critère repose sur un délai de viduité relativement bref et laisse surtout intacte la principale source de dépendance, la nomination des commissaires par décret. Cette solution apparaît en décalage avec les exigences développées par la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, notamment dans l'affaire *APDH c. Côte d'Ivoire*,²¹ où la juridiction avait insisté sur la nécessité de garantir une indépendance effective des organes de gestion électorale vis-à-vis du pouvoir politique.

Plus fondamentalement, la réforme illustre les tensions qui traversent aujourd'hui les débats contemporains sur la gouvernance électorale en Afrique²². D'un côté, l'efficacité administrative plaide en faveur d'une centralisation des compétences au sein d'un organe unique. De l'autre, les exigences d'impartialité et de contrôle mutuel tendent à justifier une séparation plus nette entre les différentes fonctions électorales. L'avant-projet sénégalais privilégie clairement la première logique. Son succès dépendra dès lors moins de l'architecture institutionnelle retenue que de la capacité de la future CENI à construire, dans la durée, une crédibilité suffisante auprès des acteurs politiques et de l'opinion publique.

En définitive, le nouveau Code électoral traduit une volonté réelle de modernisation de l'administration électorale et apporte plusieurs réponses pertinentes aux dysfonctionnements observés lors des cycles électoraux récents. Néanmoins, comme pour les autres composantes du paquet de réformes, les innovations proposées demeurent marquées par une certaine prudence institutionnelle. Elles tendent davantage à réorganiser les structures existantes qu'à transformer radicalement les équilibres qui gouvernent le processus électoral sénégalais. Cette prudence explique sans doute le relatif consensus dont bénéficie le projet sur ses objectifs généraux, tout en laissant subsister des débats importants quant aux modalités concrètes de leur mise en œuvre.

II. Des réformes à l'épreuve de la recomposition politique

L'analyse du contenu ne suffit pourtant pas à mesurer la portée des réformes. Leur trajectoire se joue désormais dans un environnement politique profondément recomposé. La fracture entre

²¹ Cour ADHP, 18 novembre 2016, req. N. 001/2014.

²² Y. NIANG, *Le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique noire francophone : les exemples du Sénégal et du Bénin*, Thèse, Université de Bordeaux, 2018.

le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale fait émerger une configuration institutionnelle inédite (A) et déplace le centre de gravité du conflit, du fond des textes vers la procédure de leur adoption (B).

A. L'émergence d'une nouvelle configuration institutionnelle

La différenciation progressive des deux principaux pôles de la majorité issue de l'alternance de 2024 a fait naître une dualité de légitimités au sommet de l'État, dont les rapports de force parlementaires et les épisodes du printemps 2026 révèlent toute la portée.

L'analyse des réformes en cours ne saurait être dissociée du contexte politique dans lequel elles s'inscrivent. Si les textes proposés visent officiellement à redéfinir certains équilibres institutionnels, leur trajectoire est désormais étroitement liée à l'évolution des rapports entre les deux principales figures du pouvoir issues de l'alternance de 2024 : le Président de la République, Bassirou Diomaye Faye, et Ousmane Sonko, ancien Premier ministre devenu Président de l'Assemblée nationale.

L'élection présidentielle de mars 2024 s'était construite autour du slogan désormais célèbre « Diomaye moy Sonko », destiné à symboliser l'unité politique et stratégique entre les deux hommes. Cette représentation d'une légitimité partagée a progressivement laissé place à une différenciation croissante des centres de pouvoir. Dès le début de l'année 2026, Ousmane Sonko évoquait lui-même l'existence d'une forme de « cohabitation douce », reconnaissant implicitement l'apparition de dynamiques politiques distinctes au sein même de la majorité. Cette évolution se manifeste à travers trois espaces principaux de concurrence politique : le leadership de la majorité présidentielle, le contrôle de l'agenda législatif et la perspective de l'élection présidentielle de 2029.

Sur le terrain partisan, le Président Faye s'est progressivement appuyé sur la coalition Diomaye Président, tandis qu'Ousmane Sonko a consolidé son emprise sur PASTEF, principale force politique du pays et socle de la majorité parlementaire. La tenue du congrès du parti le 6 juin ayant abouti à la désignation de Sonko comme candidat du parti en 2029, a contribué à renforcer la perception d'une autonomie politique croissante entre les deux dirigeants.

Cette évolution est amplifiée par les rapports de force parlementaires. Avec 130 députés sur 165, PASTEF dispose d'une majorité particulièrement confortable au sein de l'Assemblée nationale. Cette majorité excède largement le seuil des trois cinquièmes exigé par l'article 103 de la Constitution pour l'adoption d'une révision constitutionnelle. Elle confère ainsi au parti majoritaire une capacité autonome d'initiative et de transformation institutionnelle.

Les événements survenus au printemps 2026 illustrent particulièrement cette nouvelle réalité institutionnelle.

Le 28 avril 2026, l'Assemblée nationale a adopté une modification des articles L.29 et L.30 du Code électoral visant à réduire le nombre de condamnations pénales susceptibles d'entraîner une inéligibilité. Cette réforme concernait directement le dispositif juridique ayant conduit à l'exclusion d'Ousmane Sonko de l'élection présidentielle de 2024.

Le Président de la République a alors décidé de renvoyer le texte à l'Assemblée nationale pour une seconde lecture sur le fondement de l'article 73 de la Constitution, invoquant l'existence de divergences entre plusieurs versions du texte qui lui avaient été transmises. L'Assemblée nationale a néanmoins confirmé son adoption le 9 mai 2026, conduisant le Chef de l'État à promulguer la loi quelques jours plus tard.

L'épisode aurait pu demeurer un simple désaccord procédural. Il a cependant pris une dimension institutionnelle particulière lorsque le Président Faye a publiquement exprimé ses réserves sur la réforme, estimant qu'elle s'écartait de l'esprit consensuel ayant présidé aux travaux du Dialogue national sur le système politique. Une telle situation demeure exceptionnelle dans la pratique constitutionnelle sénégalaise. Elle révèle l'existence d'un centre d'impulsion politique capable d'imposer son agenda législatif indépendamment des préférences exprimées par le Chef de l'État. Elle témoigne également d'une dissociation croissante entre la majorité parlementaire et la présidence de la République, pourtant issues de la même alternance politique.

Cette dynamique a connu une nouvelle étape avec la révocation d'Ousmane Sonko de ses fonctions de Premier ministre par le Président de la République le 22 mai 2026. Quelques jours plus tard, l'ancien chef du gouvernement retrouvait son siège de député avant d'être élu Président de l'Assemblée nationale. Cette séquence a profondément modifié la configuration institutionnelle du pouvoir. Alors que les tensions antérieures se déployaient à l'intérieur même de l'exécutif, elles

se trouvent désormais projetées dans les rapports entre l'exécutif et le législatif. Le principal leader de la majorité parlementaire occupe désormais la présidence de l'institution chargée du contrôle politique du gouvernement.

Cette évolution produit une situation inédite dans l'histoire constitutionnelle sénégalaise récente. Sans correspondre à la cohabitation classique connue dans les régimes semi-présidentiels européens, puisqu'elle ne résulte pas d'une alternance politique entre majorité présidentielle et majorité parlementaire, elle crée néanmoins une dualité de légitimités au sein du pouvoir issu de la même victoire électorale.

L'architecture constitutionnelle actuelle confère d'ailleurs à cette situation une dimension particulièrement sensible. En vertu de l'article 86 de la Constitution, la majorité parlementaire conserve la faculté d'engager la responsabilité du gouvernement par une motion de censure. À l'inverse, le pouvoir présidentiel de dissolution prévu à l'article 87 demeure temporairement neutralisé jusqu'à l'expiration des deux premières années de la législature ouverte en décembre 2024. Le Président ne pourra donc retrouver cette prérogative qu'à la fin de l'année 2026. Cette asymétrie confère momentanément un avantage institutionnel à la majorité parlementaire et renforce la capacité de son principal dirigeant à peser sur les orientations gouvernementales.

Dans ce contexte, plusieurs des réformes actuellement proposées acquièrent une signification particulière. Le renforcement du rôle du Premier ministre dans la conduite de la politique nationale, la dissociation entre fonction présidentielle et direction partisane ou encore la consolidation de la justice constitutionnelle apparaissent désormais non seulement comme des choix de politique constitutionnelle, mais également comme des réponses à des évolutions dont la pratique politique a déjà commencé à dessiner les contours.

Paradoxalement, les réformes destinées à prévenir les déséquilibres institutionnels du passé se trouvent ainsi confrontées à une nouvelle réalité politique qu'elles n'avaient pas nécessairement anticipée. Leur mise en œuvre devra désormais composer avec une redistribution du pouvoir dont les effets se manifestent déjà au sein des institutions qu'elles ambitionnent précisément de réorganiser.

B. Le déplacement du conflit du fond vers la procédure

Cette recomposition déplace l'enjeu des réformes. Si l'orientation doctrinale des textes fait l'objet d'un large accord, la compétition se concentre désormais sur la maîtrise du calendrier, le choix des voies d'adoption et le bénéfice politique attaché à la transformation institutionnelle.

Les conséquences de la fracture politique qui s'est progressivement installée entre le Président Faye et Ousmane Sonko se situent toutefois à un niveau différent de celui du contenu même des réformes proposées. Sur le fond, les quatre projets de textes rendus publics le 27 avril 2026 traduisent des orientations qui font depuis longtemps l'objet d'un large consensus au sein de la famille politique aujourd'hui au pouvoir. Qu'il s'agisse de la critique de l'hyperprésidentialisme, de la réforme de l'administration électorale, de l'encadrement du financement des partis politiques ou encore de la transformation du Conseil constitutionnel en Cour constitutionnelle, l'ensemble de ces mesures s'inscrit dans la continuité des positions historiquement défendues par PASTEF et réaffirmées lors du Dialogue national de 2025.

La divergence entre les deux principaux pôles du pouvoir ne porte donc pas véritablement sur l'orientation doctrinale des réformes. Elle concerne plutôt les conditions institutionnelles de leur adoption, leur calendrier, les mécanismes juridiques mobilisés pour leur mise en œuvre ainsi que le bénéfice politique susceptible d'être tiré de leur éventuelle adoption.

L'enjeu est d'abord celui du contrôle du processus de réforme. Dans un contexte où les deux dirigeants tirent leur légitimité d'une même victoire électorale mais cherchent progressivement à affirmer leur autonomie politique respective, la question de savoir qui apparaîtra comme l'artisan principal de la transformation institutionnelle revêt une importance considérable. Au-delà du contenu des textes, c'est donc également une compétition pour l'attribution du mérite politique qui se dessine.

Cette dimension apparaît avec d'autant plus d'acuité que les modalités d'adoption des réformes offrent plusieurs options institutionnelles. S'agissant de la révision constitutionnelle, l'article 103 de la Constitution exige une majorité des trois cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale. Or, avec 130 sièges sur 165, la majorité parlementaire dispose à elle seule des voix nécessaires pour satisfaire cette exigence. En théorie, elle est donc en mesure de porter l'adoption de la réforme sans dépendre d'alliances extérieures.

Parallèlement, l'article 51 de la Constitution permet au Président de la République de soumettre un projet de révision au référendum après consultation du Président de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel. Le recours à la voie référendaire constituerait dès lors une alternative institutionnelle permettant au Chef de l'État de replacer la réforme dans une logique de légitimation populaire directe.

Au-delà de ses implications juridiques, le choix entre ces deux voies détermine également la centralité politique des différents acteurs impliqués dans le processus. Une adoption parlementaire tendrait naturellement à valoriser le rôle de la majorité législative et de son principal dirigeant. À l'inverse, un recours au référendum renforcerait la position du Président de la République en faisant de lui l'initiateur direct de la consultation populaire.

Les autres composantes du paquet législatif obéissent à des procédures distinctes mais soulèvent des interrogations comparables. La loi organique portant création de la Cour constitutionnelle ainsi que les dispositions organiques du Code électoral devront être adoptées selon la procédure prévue à l'article 78 de la Constitution, laquelle exige une majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale ainsi qu'un contrôle obligatoire de constitutionnalité avant leur entrée en vigueur.²³ Les dispositions ordinaires du projet de loi sur les partis politiques et celles du Code électoral relevant du domaine de la loi ordinaire pourront, quant à elles, être adoptées à la majorité simple des suffrages exprimés.

D'un point de vue strictement arithmétique, la majorité parlementaire dispose donc des moyens nécessaires pour assurer l'adoption de l'ensemble du dispositif législatif. Toutefois, la capacité juridique à faire adopter une réforme ne garantit pas nécessairement sa légitimité politique. Dans un contexte marqué par la personnalisation croissante de la compétition entre les deux figures centrales du pouvoir, le calendrier de l'adoption, les modalités de consultation des acteurs politiques et sociaux ainsi que la capacité à préserver l'esprit consensuel qui avait caractérisé le Dialogue national de 2025 pourraient s'avérer tout aussi déterminants que les majorités parlementaires elles-mêmes.

La question du calendrier apparaît à cet égard particulièrement significative. La fenêtre constitutionnelle permettant au Président de dissoudre l'Assemblée nationale s'ouvrira à la fin de

²³ Ismaela Madior Fall, « La loi organique dans les ordonnancements juridiques des États d'Afrique francophone : Réflexion sur une norme particulière », *RBSJA*, n. 32, 2014, p. 24.

l'année 2026. Dès lors, l'adoption des réformes avant ou après cette échéance pourrait modifier sensiblement les rapports de force dans lesquels elles s'inscrivent. Ce facteur contribue à conférer au temps constitutionnel une importance stratégique qui dépasse largement les seules considérations techniques de procédure législative.

En définitive, le principal enjeu politique des réformes ne réside peut-être plus dans leur contenu. Celui-ci semble aujourd'hui largement stabilisé et accepté au sein de la majorité. La véritable incertitude porte désormais sur la manière dont ces réformes seront portées, appropriées et mises en œuvre dans un contexte de concurrence croissante entre les deux centres de pouvoir issus de l'alternance de 2024.

Ce déplacement du conflit, du terrain substantiel vers le terrain procédural, constitue sans doute l'une des caractéristiques les plus remarquables de la séquence constitutionnelle actuelle. Alors même que les acteurs partagent largement la même vision des transformations institutionnelles souhaitables, ils se trouvent engagés dans une compétition croissante pour le contrôle du processus par lequel ces transformations seront réalisées. Les réformes apparaissent ainsi moins comme l'objet du désaccord que comme le cadre au sein duquel celui-ci se déploie.

Conclusion

À l'examen de leur contenu, les réformes proposées traduisent une volonté de modernisation du cadre institutionnel sénégalais. Elles cherchent à apporter des réponses à plusieurs critiques récurrentes adressées au fonctionnement des institutions, qu'il s'agisse de l'hyperprésidentialisme, de l'organisation de l'administration électorale, du régime juridique des partis politiques ou encore du statut de la juridiction constitutionnelle.

Pour autant, leur portée transformatrice demeure relativement mesurée. Derrière l'ambition réformatrice affichée, les textes témoignent d'une certaine prudence constitutionnelle. Les équilibres fondamentaux du système institutionnel sont davantage ajustés que profondément redéfinis. La réforme de l'exécutif en offre une illustration particulièrement révélatrice. Si le Premier ministre voit ses attributions renforcées et son rôle dans la conduite de la politique nationale davantage affirmé, il demeure placé sous l'autorité d'un Président de la République qui conserve l'intégralité de ses pouvoirs de nomination et de révocation. De même, la transformation du Conseil constitutionnel en Cour constitutionnelle consolide le statut et les compétences de la

juridiction constitutionnelle sans remettre en cause le modèle d'accès indirect qui continue de limiter la saisine aux autorités institutionnelles habilitées.

La même logique de continuité aménagée traverse les autres volets de la réforme. Le projet relatif aux partis politiques renforce les garanties procédurales et la transparence financière tout en poursuivant un objectif de rationalisation susceptible de favoriser les formations déjà établies. Le nouveau Code électoral modernise l'administration électorale sans résoudre entièrement toutes les interrogations relatives à l'indépendance de l'autorité chargée de la gestion des élections.

L'avenir de ces réformes dépendra toutefois autant de leur contenu que du contexte politique dans lequel elles devront être mises en œuvre. La rivalité désormais visible entre le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale introduit une variable nouvelle dans l'équation institutionnelle sénégalaise. Alors même que les textes cherchent à réorganiser les rapports entre les pouvoirs publics, leur adoption intervient dans un moment où ces rapports connaissent déjà une profonde recomposition sous l'effet de la pratique politique.

C'est sans doute là que réside le principal paradoxe de la séquence actuelle. Les réformes ont été conçues pour transformer certaines caractéristiques du système institutionnel sénégalais. Elles devront désormais évoluer dans un environnement politique qui a déjà commencé à produire ses propres transformations. Dès lors, la portée réelle de ces textes dépendra moins de leur ingéniosité juridique que de la manière dont les acteurs politiques s'en saisiront pour redéfinir les équilibres du pouvoir dans le Sénégal de l'après-2024.

Dans cette perspective, le véritable test des réformes ne résidera pas uniquement dans leur adoption. Il se situera dans leur capacité à structurer durablement les relations entre des institutions dont les rapports de force, désormais plus pluralisés et plus concurrentiels, annoncent peut-être l'entrée du constitutionnalisme sénégalais dans une nouvelle phase de son évolution.