

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

Ibrahima Fall est directeur d'études à l'École de commerce international, des communications et des techniques d'entreprise (ETTICA) à Dakar, au Sénégal. Catherine Lena Kelly est directrice des relations extérieures au Centre d'études stratégiques de l'Afrique. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne constituent pas une position officielle de leurs institutions respectives.

Le 2 avril 2024, le Sénégal a inauguré le Président Bassirou Diomaye Faye, achevant un cycle électoral présidentiel mouvementé et passant avec succès un test important pour sa démocratie. Représentant le parti des Patriotes africains du Sénégal pour le travail, l'éthique et la fraternité (Pastef), cet ancien inspecteur des impôts âgé de 44 ans a remporté le premier tour du scrutin du 24 mars avec 54 % des voix. Le principal adversaire de M. Faye, l'ancien Premier ministre Amadou Ba, de la coalition au pouvoir Benno Bokk Yakaar (Unis dans l'espoir, BBY), a recueilli 36 % des voix. Le transfert du pouvoir du président sortant, Macky Sall, leader du BBY, au Président Faye a marqué le quatrième changement de président et le troisième changement de parti politique au pouvoir à l'issue d'élections libres et équitables.

Ce résultat n'était toutefois pas acquis d'avance. Le scrutin était initialement prévu pour le 25 février. Mais le 3 février, une semaine avant le début de la période de campagne électorale standard de trois semaines, le président Sall a saisi l'occasion pour dénoncer la corruption de deux des sept membres nommés du Conseil constitutionnel. Invoquant un « conflit ouvert » entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sur cette question, il a abrogé le décret fixant la date des élections.¹ Le pouvoir législatif, à majorité BBY, a alors adopté une loi reportant les élections au mois de décembre, malgré le tollé suscité parmi les parlementaires affiliés à l'opposition, qui ont affirmé que cette décision équivalait à un coup d'État constitutionnel. Ils ont contesté le projet de loi jusqu'à ce que les gendarmes les fassent physiquement sortir de la chambre législative pour permettre le vote.

Les hommes politiques, les universitaires et les leaders de la société civile détracteurs des actions du Président Sall ont souligné que la nouvelle date des élections dépassait largement le délai du 2 avril requis pour un transfert légal du pouvoir.²

Une période tendue de troubles politiques et sociaux s'ensuivit, et le 15 février, le Conseil constitutionnel jugea que le report au mois de décembre était inconstitutionnel.³ Trois semaines plus tard, le 6 mars, Sall repoussa la date des élections au 24 mars afin de se conformer à la loi,

¹ "Message du Président à la Nation, DakarActuTV, 3 février 2024, <https://www.youtube.com/watch?v=WzJDfU4v2M>

² Voir, par exemple, Ndiaga Sylla, " L'interruption du processus de l'élection présidentielle : un projet inopportun funeste et illégal ", 4 février 2024, https://www.senenews.com/actualites/contribution-chronique/linterruption-du-processus-de-lelection-presidentielle-un-projet-inopportun-funeste-et-illegal-ndiaga-sylla_479903.html

³ Conseil Constitutionnel du Sénégal, Décision 1/c/2024, Session du 15 février 2024. <https://cjca-conf.org/wp-content/uploads/2024/02/Senegal-decision-report-election.pdf>

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

même si cela raccourcissait la période de campagne électorale de trois semaines prévue par le code électoral.

Dans un contexte préélectoral où plusieurs aspects des droits politiques et des libertés civiles durement acquis au Sénégal étaient menacés, cette transition a été saluée comme un triomphe des institutions démocratiques par de nombreuses personnes au Sénégal et au-delà. Pendant le second mandat de Sall, en particulier, le gouvernement a utilisé les ressources de l'État et le pouvoir exécutif d'une manière qui a remis en cause les libertés fondamentales des journalistes indépendants, des dirigeants des partis politiques de l'opposition et de la société civile dans son ensemble. Les actions de l'ancien président Sall et de son administration ont également transformé la campagne électorale en un processus qui a mis à l'épreuve les limites et les possibilités du système sénégalais de contrôle et d'équilibre entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Pourtant, le pays a réussi à surmonter ces défis au constitutionnalisme. Bien qu'un certain nombre de facteurs aient permis au Sénégal de surmonter les défis constitutionnels qui ont surgi à l'approche des élections de 2024, deux facteurs ont particulièrement contribué à renforcer la résilience démocratique : l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'activisme de la société civile. D'une part, les actions de l'exécutif et du pouvoir législatif ont déclenché et aggravé la lutte constitutionnelle à laquelle le Sénégal a été confronté avant le scrutin. D'autre part, la compétence des tribunaux et les activités persistantes de la société civile, en particulier des jeunes électeurs urbains à la recherche de nouveaux modèles de gouvernance, ont favorisé la résolution du conflit sur la date de l'élection présidentielle, permettant ainsi le bon déroulement du scrutin et la transition qui a suivi.

“Rupture” et résilience en 2024

Jusqu'au début de l'année 2024, le Sénégal s'était préparé pour le scrutin de février conformément à la Constitution, qui autorisait le président à fixer la date par décret. Le Président Sall l'a fait plusieurs mois après avoir finalement déclaré en juillet 2023 qu'il ne briguerait pas un troisième mandat, ce qui aurait été inconstitutionnel. Les tergiversations précédentes du président sur cette question avaient fait craindre à certains une répétition des élections de 2012, lorsque le président Abdoulaye Wade, prédécesseur de Sall élu pour la première fois en 2000, avait brigué un troisième mandat controversé. L'annonce par Sall, dans une allocution télévisée, du report des élections, ainsi que la confrontation au Parlement qui suivait, a donc choqué la nation.

L'affirmation qui a déclenché ces événements provenait du fils d'Abdoulaye Wade, Karim, le candidat proposé par l'ex-Parti démocratique sénégalais (PDS) au pouvoir pour la course de 2024. Karim Wade vivait à l'étranger depuis sa condamnation en 2016 pour enrichissement illicite et détournement de 238 millions de dollars américains pendant qu'il était ministre dans le gouvernement de son père. Il avait déjà été empêché de se présenter à l'élection présidentielle de 2019 en raison de ces condamnations pénales. En janvier 2024, Karim Wade a porté des accusations de corruption contre deux des sept membres du Conseil constitutionnel,

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

l'autorité judiciaire qui valide l'éligibilité des candidats aux élections, après que celui-ci avait rejeté sa candidature pour cette année-là.

Ce mois-là, le Conseil, dont les sept dirigeants (sages) sont nommés par le pouvoir exécutif, avait examiné 93 candidatures et en avait approuvé 21. Celle de Wade, cependant, avait été rejetée. La Constitution sénégalaise interdit aux personnes ayant la double nationalité de se présenter à l'élection présidentielle, et le Conseil a déterminé que Wade était citoyen à la fois du Sénégal et de la France lorsqu'il a déposé son dossier de candidature. En réponse, les membres du groupe parlementaire d'opposition du PDS, ainsi que les députés de la coalition au pouvoir, ont ouvert une commission d'enquête pour examiner le processus de validation des candidatures. Ils ont accusé le candidat du parti au pouvoir, alors Premier Ministre Bâ, d'avoir corrompu deux des sept membres du Conseil constitutionnel afin de disqualifier Wade. Lorsque l'Assemblée nationale, l'assemblée législative monocamérale du pays, a ouvert sa commission d'enquête avant l'abrogation par Sall du décret électoral, ces allégations n'avaient pas encore fait l'objet d'une enquête par les voies habituelles du système judiciaire.

Les actions de Sall et du Parlement ont créé des frictions institutionnelles qui ont mis à l'épreuve le système sénégalais de contrôle et d'équilibre des pouvoirs. Par exemple, alors que le Parlement a le pouvoir d'organiser des commissions d'enquête, celle en question avait des implications directes sur les candidatures présidentielles, que le Conseil constitutionnel a le pouvoir de valider. En outre, la constitutionnalité du report de l'élection par Sall était discutable. Ni le président ni l'Assemblée nationale n'ont le pouvoir absolu de reporter l'élection à une date qui ne relève pas du champ constitutionnel. Le président et le corps législatif ont toutefois le droit d'engager des révisions de la loi constitutionnelle. Mais, selon plusieurs experts constitutionnels sénégalais, le changement de date de l'élection a violé plusieurs clauses de la Constitution, notamment l'article 103, qui stipule que la durée du mandat présidentiel ne peut être modifiée (ce que le report à décembre aurait certainement fait), et l'article 27, qui limite chaque président à deux mandats (le deuxième mandat de Sall expirant le 2 avril selon les règles dans la Constitution).⁴

Ceux qui ont demandé au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la légalité du report avaient tendance à croire que Sall utilisait l'abrogation du décret électoral pour contourner l'autorité judiciaire. Dans cette optique, la volonté de la coalition au pouvoir de se joindre à l'opposition parlementaire du PDS pour faire adopter la législation reportant les élections, ainsi que l'absence d'enquête approfondie sur les allégations de corruption par les voies judiciaires officielles, semblaient constituer une tentative de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Après tout, ce report était potentiellement utile à Sall et à Karim Wade ainsi qu'à leurs

⁴ Abdel-el Kader Boye, Serigne Diop, Babacar Gaye, Alioune Sall, et Alioune Badara Fall, "La judiciabilité incontestable de la loi constitutionnelle no 04/2024 devant le conseil constitutionnel", Centre de Recherche, d'Expertise et de Formation sur les Institutions constitutionnelles, les Administrations publiques, la Gouvernance financière et la Légistique en Afrique, <https://ceracle.com/la-justiciabilite-incontestable-de-la-loi-constitutionnelle-n-04-2024-devant-le-conseil-constitutionnel/>.

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

partis, en particulier face à la forte concurrence de Faye, devenu le candidat du Pastef après que le leader charismatique du parti, Ousmane Sonko, aujourd'hui Premier Ministre, a été empêché de se présenter en raison de ses récentes condamnations pénales.

Ces incertitudes institutionnelles ont également mis à l'épreuve la santé des relations entre l'État et la société au Sénégal. La période précédant les élections de 2024 avait déjà été marquée par l'utilisation stratégique de la loi par l'administration Sall pour inculper plusieurs personnalités de l'opposition, invalidant ainsi leur candidature à la présidence. Sonko, qui était arrivé troisième aux élections de 2019 et dont la victoire était largement prévue pour 2024, était la cible principale de ces manœuvres. L'ancien maire de Dakar, Khalifa Sall, qui avait été empêché de se présenter en 2019, en était une autre. Karim Wade est parfois considéré comme un autre exemple, bien qu'il ait été accusé et condamné pour des crimes beaucoup plus graves que ceux de Sall. Il ne fait aucun doute que certaines de ces accusations méritaient d'être enquêtées par l'État. Néanmoins, le moment où les accusations ont été portées, ainsi que la vitesse et les circonstances de leur progression, n'ont pas toujours été conformes au principe de l'État de droit, selon lequel tous les citoyens sont soumis aux mêmes normes d'application et d'exécution, quelle que soit leur affiliation politique. En 2021, les analystes de l'Institut d'études de sécurité Afrique ont observé que "le système judiciaire sénégalais est prompt à traiter les affaires impliquant des opposants politiques, mais reste silencieux sur celles qui portent atteinte aux personnes au pouvoir". ⁵

Reflétant ce sentiment, des manifestations de masse ont éclaté au Sénégal en 2021 et 2023 après l'arrestation et la condamnation d'Ousmane Sonko. La répression qui a suivi a donné lieu à des affrontements meurtriers entre les forces de sécurité et les jeunes manifestants. En mars 2021, le leader du Pastef a été arrêté et placé en détention pour « trouble à l'ordre public » lorsque des foules de partisans ont suivi son cortège alors qu'il se rendait au tribunal pour répondre à une convocation judiciaire. En juin 2023, Sonko a été condamné pour diffamation et « corruption de la jeunesse ». La combinaison des peines pénales supérieures à six mois l'a rendu inéligible à la candidature présidentielle. Des manifestations et des émeutes ont éclaté dans plusieurs villes à ces deux occasions, et au moins 65 personnes ont été tuées, dont beaucoup ont souffert aux mains de la police. ⁶

La confiance du public dans le gouvernement a également souffert du fait que le président Sall a refusé d'exclure la possibilité de briguer un troisième mandat, ce qui serait inconstitutionnel. À la fin de son premier mandat en 2018, il avait promis au pays qu'il ne briguerait pas un troisième mandat, mais il a ensuite refusé, jusqu'en juillet 2023, de réaffirmer publiquement cet engagement. À cette date, des jeunes avaient trouvé la mort aux mains de la

⁵ Aissatou Kante, "Senegal's Political Turbulence Reveals a Justice System in Crisis", Institute for Security Studies - Africa, 19 mars 2021, <https://issafrica.org/iss-today/senegals-political-turbulence-reveals-a-justice-system-in-crisis>

⁶ Bamba Ndiaye, "Mobilisation de la jeunesse et démocratie au Sénégal", *Histoire en cours* (mai 2025), 181-186.

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

police et de la gendarmerie déployées pour réprimer les manifestations ; des journalistes de renom, dont Pape Alé Niang, avaient été emprisonnés pour leurs reportages politiques ; et l'État avait temporairement suspendu les signaux de télévision de médias réputés tels que Walfadjri pour avoir couvert les manifestations. Malgré tout cela, les chefs religieux soufis et chrétiens ont joué un rôle fiable de médiateurs dans les conflits sociaux liés aux conflits politiques, et l'armée sénégalaise s'est montrée à la hauteur de son professionnalisme en restant en dehors de la mêlée politique. Malgré ces facteurs atténuants, ainsi que la tentative de l'administration Sall d'organiser un dialogue national inclusif (ce que une grande partie de l'opposition a rejeté), le régime était déjà sous pression avant même la période précédant immédiatement les élections de 2024.

Des institutions à l'épreuve du stress

Compte tenu de l'érosion démocratique qui s'était produite au cours du deuxième mandat de Macky Sall, il n'était pas certain que la démocratie sénégalaise résiste à la tension du drame électoral de 2024. Pourtant, à ce moment critique, les tribunaux sont restés fidèles à leur rôle d'arbitres de la Constitution, tandis que la société civile s'est mobilisée pour maintenir la pression sur le gouvernement. Tous deux ont refusé de céder aux tensions électoraux et aux tactiques de pression.

Indépendance judiciaire. Le pouvoir judiciaire a affirmé son indépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, malgré le contrôle majoritaire exercé par le président sur la composition du Conseil constitutionnel du pays. De 1992 jusqu'au référendum constitutionnel de 2016, le Conseil était composé de cinq juges nommés uniquement par le président. Par la suite, le Conseil a été élargi à sept membres : cinq nommés par le président et deux que le président choisit parmi une liste de quatre noms que lui soumet le Président de l'Assemblée nationale.

Le contrôle exercé par le pouvoir exécutif sur le Conseil fait depuis longtemps l'objet de préoccupations et de débats politiques. En 2012, par exemple, lorsque Abdoulaye Wade a cherché à se présenter pour un troisième mandat en violation de la Constitution, l'Assemblée nationale a refusé d'adopter une loi qui l'aurait facilité, mais le Conseil constitutionnel a fini par valider la demande de candidature de Wade et l'a autorisé à participer à la course. Ce n'est finalement pas le Conseil, mais les électeurs sénégalais, qui ont mis fin à la tentative de Wade de remporter un troisième mandat.⁷

Pendant de nombreuses années auparavant, les juges, les magistrats et un large éventail de citoyens consultés dans le cadre des débats publics sur la réforme institutionnelle au Sénégal, notamment les Assises nationales de 2007 et la Commission nationale pour la réforme institutionnelle de 2013, avaient exprimé leurs préoccupations sur toute une série de questions : les écarts par rapport au calendrier standard dans la nomination des magistrats, le manque

⁷ Catherine Lena Kelly, "Sénégal : What Will Turnover Bring ?" *Journal of Democracy* 23:3 (juillet 2012), 121-131.

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

d'autonomie des magistrats vis-à-vis du pouvoir exécutif et les fréquentes révisions de la Constitution (dix fois) et de la loi électorale (dix-huit fois) au cours du seul premier mandat de Macky Sall.⁸ Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) reste sous le contrôle des responsables de l'exécutif, ce qui le rend plus enclin aux interférences politisées. C'est toujours le cas aujourd'hui, malgré le vigoureux plaidoyer des praticiens du droit — juges et magistrats — et d'autres défenseurs du professionnalisme dans le secteur de la justice. Parmi les porte-parole éminents figurent des personnalités telles que l'ancien juge Ibrahima Deme, qui a démissionné du CSM en 2017 et quitté la profession en 2018 en raison de ce qu'il a qualifié de « culture de soumission ».⁹

Les organisations liées au secteur judiciaire, notamment l'Union des magistrats sénégalais et son ancien dirigeant Souleymane Téliko, ont également soulevé ces préoccupations en relançant des colloques sur l'indépendance judiciaire et en émettant des recommandations.¹⁰ A travers de multiples générations de consultations et de dialogues nationaux, les citoyens sénégalais ont souligné leur désir de voir l'indépendance judiciaire renforcée, ce qu'ils considèrent essentielle pour améliorer le système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs dans le pays. Les citoyens l'ont clairement exprimé pendant la présidence de Wade lors des Assises nationales de 2007,¹¹ pendant la présidence de Sall par le biais de la Commission nationale pour la réforme institutionnelle de 2013,¹² et pendant la présidence de Faye lors d'un dialogue organisé en juin 2024 par le président actuel peu après son investiture.

Dans ce contexte, l'invalidation par le Conseil constitutionnel de la loi reportant les élections de 2024 au mois de décembre a marqué un tournant décisif pour l'État de droit. Cette intervention n'était pas évidente ; le fait qu'elle a eu lieu alors que les membres du Conseil devaient obtenir l'approbation du président pour exercer leurs fonctions est remarquable. La décision du Conseil d'intervenir et d'affirmer que la loi violait la Constitution a contribué à empêcher toute nouvelle concentration du pouvoir de facto au sein d'un pouvoir exécutif déjà dominant.

Mais le pouvoir judiciaire devait encore faire face à un autre test crucial pour sa légitimité. Le président a le pouvoir légal de fixer la date des élections par décret, de sorte que la

⁸ Cited by Pape Ndiaye in Salma Niasse-Ba, "Sénégal: grosses dépenses et petits arrangements, la face cachée du mandat de Macky Sall," *Le Monde*, 21 February 2019, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/02/21/senegal-grosses-depenses-et-petitsarrangements-la-face-cachee-du-mandat-de-macky-sall_5426481_3212.html.

⁹ "Le Juge Ibrahima Dème démissionne de la magistrature", *Seneweb*, 26 mars 2018, https://www.seneweb.com/news/Justice/le-magistrat-ibrahima-hamidou-deme-demis_n_242030.html.

¹⁰ Catherine Lena Kelly, "Questions of Justice, Governance, and Rule of Law Surround the Local Elections in Senegal", *Georgetown Journal of International Affairs*, 15 avril 2022.

¹¹ Le rapport final et la documentation relative au processus des Assises Nationales sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.assisesnationales.org/?ans=doc>

¹² "Rapport de la Commission nationale de réforme des institutions au Président de la République du Sénégal, décembre 2013, <https://www.cnrisenegal.org/media/pdfs/1392807779.pdf>

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

poursuite de la course dépendait de la décision de Sall de remettre les compteurs à zéro. Mais le président a choisi de ne pas le faire pendant tout le reste du mois de février et une partie du mois de mars 2024, malgré l'arrêt du Conseil appelant « les autorités compétentes à organiser les élections dans les plus brefs délais ». Ici, le Conseil constitutionnel a su éviter une nouvelle impasse politique potentielle en interprétant ses pouvoirs en vertu de la loi avec un mélange mesuré de proactivité et d'humilité. Après la décision initiale du Conseil, Sall a organisé un dialogue national fin février pour discuter du calendrier des élections. Une partie importante de l'opposition a boycotté ce dialogue de deux jours, tandis que les participants favorables au régime ont suggéré d'organiser les élections le 2 juin. Ces nouveaux retards et la proposition controversée d'attendre après le 2 avril pour organiser le scrutin ont galvanisé l'engagement civique des partis d'opposition, des syndicats, des groupes religieux et des associations locales, qui ont exigé le retour rapide à un calendrier légal.

Le 6 mars, le Conseil constitutionnel est à nouveau intervenu. À ce moment-là, il ne restait que quatre jours avant qu'il ne soit plus possible de choisir une date d'élection qui tombe un dimanche (jour traditionnel du scrutin), qui soit conforme au code électoral exigeant une période de campagne de 21 jours et qui ait lieu avant le 2 avril. Les juges ont noté que "le Conseil constitutionnel n'a exercé ces prérogatives [de fixation de la date des élections] que par substitution, en vertu de son pouvoir réglementaire, afin de pallier le manquement de l'administration à l'exigence constitutionnelle de reprise du processus électoral interrompu".¹³

Le Conseil est toutefois revenu sur sa décision lorsque le pouvoir exécutif a publié plus tard dans la journée un nouveau décret fixant la date des élections au 24 mars. Cela aurait raccourci la période de campagne obligatoire de trois semaines. Mais le 31 mars était le dimanche de Pâques, et le président Sall a déclaré qu'il souhaitait éviter d'organiser le scrutin lors d'une fête importante pour la minorité chrétienne du Sénégal. Dans le même temps, les partisans de la coalition au pouvoir se sont élevés contre le Conseil, affirmant qu'il outrepassait ses pouvoirs et que seul le président avait la prérogative de publier des décrets fixant les dates des élections. Le lendemain, le Conseil a publié une note reconnaissant que le choix des dates des élections « relève des prérogatives légales du président de la République » et affirmant la constitutionnalité du 24 mars. Bien que les normes du code électoral aient été modifiées pour répondre aux exigences politiques du moment, la décision du Conseil de renoncer à la date du 31 mars a démontré la volonté de l'institution de se soumettre à l'état de droit vis-à-vis des actions présidentielles pour des raisons légitimes.

Action collective de la société civile. La société civile sénégalaise a exercé des pressions sur les dirigeants afin qu'ils respectent les principes juridiques constitutionnels relatifs aux élections et à la limitation des mandats. Des manifestations ont éclaté dans tout le Sénégal après

¹³ Conseil constitutionnel, "Communiqué," 7 March 2024, <http://droit-et-politiqueen-afrique.info/wp-content/uploads/2024/03/Communique-du-7-mars-2024-du-Conseilconstitutionnel-sur-la-date-de-la-presidentielle.pdf>.

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

le report sans précédent de l'élection présidentielle par Sall. Le régime a répondu à ces manifestations par la force, faisant plusieurs morts, et a également coupé le signal Internet, restreignant ainsi l'environnement médiatique. Pourtant, de jeunes militants civiques, des dirigeants de partis politiques de l'opposition, des universitaires de renom, et des journalistes indépendants ont tout de même réussi à organiser des actions efficaces pour faire pression sur le gouvernement afin qu'il rectifie la décision controversée du président.

Après que le Président Sall avait annoncé le report des élections de dix mois et que le Parlement avait examiné un projet de loi visant à officialiser ce report, plus d'une centaine d'organisations de la société civile se sont regroupées pour former la coalition Front de résistance (FDR), qui regroupe des organisations civiques, des organisations non gouvernementales, des syndicats, des mouvements religieux, des coalitions de partis politiques d'opposition et des citoyens concernés. Le FDR comprenait des groupes qui organisaient déjà activement des manifestations et pouvaient coordonner leurs activités, notamment la coalition Aar Sunu Election (Protégez notre élection), le Front des candidats à l'élection présidentielle (un regroupement de seize des dix-neuf candidats à l'élection présidentielle, qui appelait à la tenue des élections à la date initialement prévue), le Mouvement des forces vives (F24) et le Front pour la défense de la démocratie (FDD). La Ligue des imams du Sénégal s'est jointe à l'action collective et l'archevêque de Dakar a publié une déclaration publique condamnant le report des élections.

Aar Sunu Election a déclaré à la presse que la décision délibérée du président Sall d'annuler l'élection « non seulement viole la Constitution [du Sénégal] mais défie aussi ouvertement l'autorité du Conseil constitutionnel ». ¹⁴ Sall, dont le mandat touchait à sa fin, n'avait pas le pouvoir de reporter les élections, sauf dans des cas exceptionnels prévus spécifiquement par la loi d'urgence détaillée à l'article 52 de la Constitution (qui ne s'appliquait pas dans ces circonstances). C'est dans ce contexte que plusieurs parlementaires de l'opposition ont demandé au Conseil de se prononcer sur la constitutionnalité de la loi adoptée par l'Assemblée nationale reportant les élections au 15 décembre.

Une pression complémentaire pour résoudre la question est venue d'autres acteurs de la société civile. Par exemple, des leaders civiques affiliés à Aar Sunu Election, tels que Babacar Gueye, professeur de droit constitutionnel et président du collectif des organisations de la société civile pour les élections, ont demandé au Conseil constitutionnel d'exercer son autorité de se prononcer sur la légalité de la tentative de report des élections. La coalition a ensuite organisé une série de manifestations, notamment une marche silencieuse qui s'est déroulée dans tout le pays deux jours avant que le Conseil constitutionnel n'ait rendu sa décision du 15 février invalidant l'annulation du décret électoral du président. Dix jours plus tard, le jour où l'élection

¹⁴ Mamadou Diop, "Le Front de Résistance s'épaissit", *EnQuete+*, 1er mars 2024, <https://www.enqueteplus.com/content/pr%C3%A9sidentielle-jonction-entre-fc25-f24-fdd-et-aar-sunu-%C3%A9lection-le-front-de-r%C3%A9sistance-s>

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

présidentielle devait initialement avoir lieu, le groupe a organisé un vote symbolique, puis a poursuivi son action en publiant un manifeste intitulé « Contre l'usurpation du pouvoir ».¹⁵

Alors que la coalition électorale Aar Sunu se formait, un collectif de plus d'une centaine de professeurs a rédigé une lettre ouverte intitulée « Restaurer la République ». La communauté universitaire a dénoncé l'inconstitutionnalité des actions de Sall et a appelé aux citoyens de défendre l'État de droit et les institutions démocratiques. Les professeurs ont affirmé que le report des élections « risque de devenir le marqueur d'un avant et d'un après dans l'histoire du Sénégal indépendant » et ont appelé le peuple sénégalais « à s'élever contre cet outrage, à exiger le respect du calendrier républicain, à faire rétablir le droit par le Conseil constitutionnel, à rétablir leur nation et à restaurer résolument leur République et leur idéal de vie commune ».¹⁶

Alors que le Sénégal traversait des moments tendus de mobilisation, des journalistes indépendants ont également contribué à sensibiliser l'opinion publique nationale et internationale aux manœuvres électorales de Sall. Ces journalistes ont agi au péril de leur vie, les services de sécurité ayant recouru à la force à plusieurs reprises contre les reporters qui couvraient les manifestations. Dans un cas particulièrement brutal, Absa Hane, du site d'information Seneweb, a été battue jusqu'à perdre connaissance dans un véhicule de police.¹⁷ Avant cet incident, elle et plus de deux cents autres journalistes avaient signé un manifeste dénonçant la coupure du signal de Walf TV par le gouvernement pendant sa couverture des manifestations liées aux élections et appelant à la fin du harcèlement des journalistes.¹⁸ Cette convergence d'actions soutenues menées par un large éventail de la société civile a facilité une défense coordonnée du constitutionnalisme et de l'État de droit, et a exercé des pressions transversales importantes en faveur d'une résolution du conflit sur la date des élections.

En ce sens, la résilience du public face à une grave menace pour l'ordre électoral peut s'expliquer en partie par la « mémoire musculaire » acquise au fil de décennies d'organisation et de mobilisation pour défendre les freins et contrepoids, y compris dans les années qui ont précédé l'élection présidentielle de 2024. En effet, l'action collective qui a façonné le résultat de l'élection n'est pas sortie de nulle part. Au cours du deuxième mandat du Président Sall (2019-2024), le régime est devenu de plus en plus autoritaire et intolérant à l'égard des discours, des manifestations et des reportages critiques à son égard ou à l'égard de son administration. Mais à

¹⁵ Aar Sunu Election, "Contre l'Usurpation du Pouvoir, 29 février 2024, <https://www.seneplus.com/politique/contre-lusurpation-du-pouvoir>

¹⁶ "Restaurer la République, Texte collectif, 5 février 2024, <https://www.seneplus.com/opinions/restaurer-la-republique>

¹⁷ Committee to Protect Journalists, "At Least 25 Journalists Attacked, Detained, or Tear Gassed in Senegal Protests," 14 February 2024, <https://cpj.org/2024/02/at-least-25-journalists-attacked-detained-or-tear-gassed-in-senegal-protests/>.

¹⁸ "Tribune de plus de 200 journalistes sénégalais : Pour le rétablissement du signal de Walf TV et la fin du harcèlement des journalistes !" *Ndarinfo*, 9 février 2024, https://www.ndarinfo.com/Tribune-de-plus-de-200-journalistes-senegalais-Pour-le-retablissement-du-signal-de-Walf-TV-et-la-fin-du-harcelement-des_a37244.html

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

chaque fois, la société civile et les citoyens ordinaires se sont mobilisés pour protéger les libertés démocratiques fondamentales. Ces tendances se sont intensifiées à partir de 2021, lorsque Sonko a été emprisonné sur la base des accusations de viol, ce que ses partisans ont perçu comme une décision motivée par des raisons politiques.

Plusieurs défis de longue date pour la démocratie ont été amplifiés pendant cette partie de la présidence de Sall : la criminalisation des délits de presse tels que la diffamation et la diffusion de fausses informations, qui a eu un effet dissuasif sur le journalisme indépendant (avec les poursuites contre des journalistes tels que Pape Alé Niang de Dakar Matin et Pape Ndiaye de WalfTV) ; les défis auxquels la gendarmerie sénégalaise a été confrontée dans l'utilisation appropriée de la force lors des manifestations ; la réticence de l'administration à approuver les demandes importantes de rassemblements pacifiques ; et la restriction par le gouvernement de l'accès à Internet et aux réseaux sociaux pendant les périodes de troubles politiques. Ainsi, lorsque le conflit de 2024 a éclaté, les leaders de la société civile étaient bien préparés et positionnés, grâce à leur travail de plaidoyer et à leur activisme des années précédentes, pour résister à l'atteinte du gouvernement aux libertés civiles et fondamentales.

Quelle est la prochaine étape pour la démocratie au Sénégal ?

Au Sénégal, les périodes de transition politique sont souvent considérées comme des défis considérables, mais aussi comme des occasions pour renforcer la démocratie. Le cycle des élections présidentielles de 2024 n'a pas fait exception à cette règle. Les conséquences du report des élections par le Président Sall ont finalement renforcé le système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs du Sénégal et l'engagement civique des citoyens. Toutefois, cela a également révélé des domaines dans lesquels la nouvelle administration du Président Faye pourrait essayer de combler les lacunes dans les domaines où la demande de démocratie de la part du public dépasse l'offre actuelle.

La controverse sur les élections de 2024 a confronté les citoyens sénégalais avec un ensemble de problèmes institutionnels qui ne leur étaient pas totalement étrangers. Le report de la course de 2024 a été important dans l'histoire de la politique sénégalaise, car dans toute l'histoire post-indépendance des élections compétitives dans le pays, les dirigeants n'en avaient jamais retardé une auparavant. Cependant, les tensions qui ont refait surface en 2024 étaient enracinées dans les défis institutionnels du passé.¹⁹ Le plus notable d'entre eux fut peut-être la candidature réussie d'Abdoulaye Wade à un troisième mandat illégitime à la présidence, une initiative considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'un effort plus large visant à organiser la succession héréditaire du pouvoir à son fils, Karim.²⁰ Cette année-là, l'équilibre des pouvoirs qui s'était inversé en 2024 a prévalu, la majorité législative du parti au pouvoir rejetant un projet de

¹⁹ Pour d'autres exemples, voir Felwine Sarr, "Sénégal : Une démocratie à la dérive", *Seneweb*, 4 mars 2021, <https://www.senepius.com/opinions/senegal-une-democratie-la-derive>

²⁰ Marie Brossier, "L'échec de la succession héréditaire dans une perspective comparative : Le cas du Sénégal (2000-2024)", *Affaires africaines* 123(490), janvier 2024, 1-31.

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

loi qui aurait permis à Wade de mener à bien son projet et le Conseil constitutionnel validant sa candidature controversée. En fin de compte, c'est l'électorat sénégalais qui a joué le rôle d'arbitre final, en écartant Wade du pouvoir après des campagnes de protestation à l'échelle nationale avec le thème "Touche pas à ma constitution".

Les électeurs sénégalais ont élu Macky Sall en 2012. Cependant, au cours de son deuxième mandat, Sall semblait adopter certains des comportements troublants qui avaient caractérisé les dernières années du mandat de son prédécesseur. Wade, qui avait lutté pendant des décennies contre le régime du parti unique, est devenu de plus en plus autocratique au cours de sa présidence et a commencé à s'en prendre à ses opposants politiques, tels que son ancien Premier ministre Idrissa Seck (2002-2004), lorsque celui-ci est devenu un acteur politique puissant au milieu des années 2000. De même, l'administration de Sall était largement perçue comme appliquant la loi de manière sélective pour cibler des opposants politiques de premier plan.

Les citoyens sénégalais ont surmonté les tensions de 2024 en s'appuyant sur la résilience acquise en surmontant les défis institutionnels passés. Outre une longue tradition de transitions pacifiques d'un président à un autre du même parti (1981) et d'un parti à un autre (2000, 2012), la tradition sénégalaise de dialogue communautaire a influencé la conduite de consultations nationales telles que les Assises nationales de 2007, où la préférence de longue date pour un pouvoir judiciaire plus indépendant et un pouvoir exécutif moins dominant a été clairement exprimée. Ces idées ont de nouveau été mises en avant en 2024, lorsqu'un large éventail de groupes de la société civile a demandé au Conseil constitutionnel d'exercer ses pouvoirs et d'atténuer l'incertitude des élections qui a menacé la paix et la prospérité du Sénégal.

En fin de compte, le conflit institutionnel de 2024 a été résolu d'une manière qui est conforme à l'opinion des citoyens sénégalais sur l'État de droit : Selon de récents sondages Afrobarometer, plus de 75 % des personnes interrogées estiment que même le chef de l'État doit être soumis à la loi, quoi qu'il arrive.²¹ En fin de compte, c'est à la fois la navigation du Conseil constitutionnel de ses pouvoirs de jure et de facto, ainsi que les messages et la mobilisation de la société civile, qui ont permis au Sénégal de réaliser ce principe de l'état de droit l'année dernière. Pour l'administration Faye, cela établit un programme de réforme institutionnelle et d'innovation dans les politiques publiques qui répondent aux priorités des citoyens.

La réforme du secteur judiciaire est un domaine dans lequel le gouvernement actuel pourrait être pionnier en proposant des approches visant à répondre à des demandes de longue date. L'instabilité du pouvoir judiciaire, en particulier en ce qui concerne la nomination des magistrats et leur autonomie par rapport au pouvoir exécutif, reste un sujet de préoccupation.

²¹ "Au Sénégal, le contexte des élections reportées est un fort soutien populaire à la démocratie et un mécontentement croissant à l'égard de son fonctionnement, Afrobaromètre, 5 février 2024, <https://www.afrobarometer.org/articles/in-senegal-context-for-postponed-election-is-strong-popular-support-for-democracy-growing-dissatisfaction-with-its-workings/> .

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

L'opposition a régulièrement dénoncé l'ingérence politique dans les affaires judiciaires. En mai 2024, peu après son élection, le président Faye a convoqué une Conférence nationale sur la justice consacrée à la réforme et à la modernisation du système judiciaire. Le comité technique a d'abord cherché à documenter l'ampleur du « mécontentement » des justiciables à l'égard du pouvoir judiciaire, constatant, grâce à la plateforme en ligne du gouvernement destinée à recueillir les commentaires des citoyens, Jubbanti, que 75 % des contributeurs à la plateforme Jubbanti ont « peu ou pas confiance dans le système judiciaire sénégalais ».²² Les commissaires ont recommandé 136 réformes visant à améliorer la confiance des citoyens dans le système, notamment le remplacement du Conseil constitutionnel par une Cour constitutionnelle plus autonome (dont les nominations doivent provenir d'une liste de candidats établie par les professionnels de la justice eux-mêmes et dont le mandat de cinq ans serait protégé), la révision de divers codes régissant le système judiciaire, la réduction des pouvoirs du procureur général et la création d'une fonction judiciaire chargée de superviser les questions liées à la détention.

Cependant, des désaccords persistent quant à la manière de réorganiser le Conseil supérieur de la magistrature, notamment en ce qui concerne les rôles respectifs du président et du ministre de la Justice dans les nominations judiciaires. La nomination d'Ousmane Diagne, ancien doyen des juges avec plus de trente ans de service, qui n'a pas hésité à prendre des décisions allant à l'encontre des intérêts politiques de Wade et de Sall pendant leurs présidences, au poste de ministre de la Justice devrait faciliter l'examen de réformes plus profondes du système judiciaire afin de le protéger des pressions politiques. Ces réformes pourraient inclure la nomination des juges, des mécanismes de contrôle démocratique plus transparents, une gestion plus équitable des affaires judiciaires et des mesures supplémentaires visant à garantir l'équité du système judiciaire.

L'autonomisation de la société civile est un autre domaine sur lequel l'administration Faye pourrait se pencher. Sous le gouvernement Sall, la société civile était active, mais ses libertés étaient restreintes, tant en matière d'expression, avec des réformes du code pénal prévoyant jusqu'à deux ans de prison pour diffamation et jusqu'à trois ans pour diffusion de fausses informations, qu'en matière de réunion, avec des restrictions juridiques et physiques imposées aux activités de mouvements tels que Y'en a Marre et le Front pour une révolution populaire et panafricaine anti-impérialiste (Frapp).

Le fondateur du Pastef, le Premier ministre Ousmane Sonko, prône un changement de paradigme inspiré par la figure emblématique de l'ancien premier Premier ministre du pays, Mamadou Dia (1957-1962), qui était un farouche opposant au président fondateur Léopold Sédar Senghor (1960-1980). Sonko envisage un modèle dans lequel la jeunesse et la société civile servent de points d'ancrage politiques. Le Pastef cherche à fédérer les forces politiques autour de

²² Republic of Senegal, “Synthèse du rapport général des Assises de la Justice,” *Journée du Dialogue National*, June 2024, p. 5, http://droit-et-politique-en-afrique.info/wp-content/uploads/2024/07/Synthese-du-rapport-general-des-Assises-de-la-Justice_Juin-2024-SENEGAL.pdf.

Pourquoi la démocratie au Sénégal a perduré

par Ibrahima Fall et Catherine Lena Kelly

réformes structurelles, à réaffirmer la souveraineté du Sénégal sur la gestion de ses affaires intérieures dans des domaines tels que les partenariats de défense, l'énergie et le commerce, et à renforcer la transparence et la responsabilité du gouvernement dans les domaines émergents. L'élection présidentielle de 2024 a démontré le pouvoir que peuvent avoir les tribunaux et le peuple pour éviter une crise de la démocratie et de l'État de droit. Défendre un espace permettant des critiques robustes et constructives à l'égard du gouvernement, qui facilite le traitement des questions politiques les plus importantes pour la population, ainsi que l'analyse et le dialogue permettant une « cohabitation » constitutionnellement saine et stratégiquement efficace entre le président Faye et le Premier ministre Sonko, pourrait également s'avérer essentiel pour le succès du Sénégal dans ces domaines.

Le Sénégal a toujours su trouver un équilibre entre démocratie et autoritarisme compétitif, malgré son histoire véritablement illustre en matière de relations professionnelles entre civils et militaires, de politique partisane compétitive et de dialogue et débats robustes.²³ Sous les présidences de Wade et de Sall, les classements de Freedom House ont passé de "libre" à "partiellement libre", avant de remonter grâce aux engagements normatifs et pratiques de la population en faveur d'un renforcement de l'engagement civique et des institutions politiques. L'élection présidentielle de 2024 a démontré le pouvoir que les tribunaux et le peuple peuvent avoir pour éviter une crise de la démocratie et de l'État de droit. La prochaine génération de dirigeants politiques, institutionnels et civiques du Sénégal doit faire preuve d'une grande résilience, mais doit répondre à des attentes tout aussi importantes.

²³ Steven Levitsky & Lucan Way, *Competitive Authoritarianism : Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press, 2010. Catherine Kelly, "Sénégal : What Will Turnover Bring ?" *Journal of Democracy* 23:3 (juillet 2012), 121-131. Danielle Resnick, "Senegal's Democratic Backsliding is a Threat to African Democracy", *Foreign Policy*, 29 juillet 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/07/29/senegal-sall-democratic-backsliding-african-democracy/>.