

Le couplage des élections législatives et des élections territoriales au Sénégal : l'incompatibilité juridique des calendriers électoraux et les perspectives de réforme

*Par Ndiaga SYLLA, Expert électoral
Président du Dialogue citoyen*

Introduction

L'hypothèse d'un couplage des élections législatives et des élections départementales et municipales occupe une place croissante dans le débat institutionnel sénégalais. Présentée comme une modalité de rationalisation du calendrier électoral, cette réforme répondrait à plusieurs objectifs : améliorer l'efficacité administrative de l'organisation des scrutins, réduire les charges financières liées à la répétition des consultations électorales et limiter la permanence de la compétition politique qui accompagne les cycles électoraux successifs.

Au-delà de ces considérations d'opportunité, le regroupement des scrutins pourrait également contribuer à une meilleure stabilité de l'action publique en réduisant les périodes de mobilisation électorale et en favorisant une plus grande cohérence entre la représentation nationale et la gouvernance territoriale. Toutefois, une telle évolution ne saurait être appréhendée uniquement sous l'angle politique ou administratif. Elle soulève avant tout une question de compatibilité juridique au regard des normes constitutionnelles et législatives qui encadrent l'organisation des élections au Sénégal.

En effet, le calendrier électoral repose sur un ensemble de règles impératives relatives à la durée des mandats, aux délais de convocation des électeurs, aux périodes de dépôt des candidatures et aux conditions d'organisation des différents scrutins. Or, l'analyse du droit positif révèle une discordance entre, d'une part, les échéances applicables au renouvellement des conseils départementaux et municipaux et, d'autre part, les délais constitutionnels régissant l'organisation d'élections législatives anticipées consécutives à une dissolution de l'Assemblée nationale.

Cette divergence temporelle constitue une véritable difficulté normative. Elle interroge la possibilité de concilier plusieurs exigences fondamentales de l'État de droit démocratique : le respect du principe de périodicité des élections, la continuité de la représentation politique, la prévisibilité du droit électoral et l'obligation de garantir la sincérité du scrutin.

La question centrale n'est donc pas seulement de déterminer si le couplage des élections apparaît politiquement souhaitable, mais d'établir dans quelles conditions il pourrait être juridiquement réalisable au regard de l'ordre constitutionnel sénégalais.

La présente analyse se propose ainsi d'examiner les contraintes juridiques qui entourent l'éventuelle synchronisation des élections législatives et territoriales. Elle rappellera, dans un premier temps, les exigences résultant de la durée du mandat des conseillers départementaux et municipaux (I). Elle démontrera ensuite que l'état actuel du droit électoral crée une incompatibilité entre les différents calendriers électoraux (II). Enfin, elle analysera les mécanismes juridiques susceptibles de rendre possible un tel couplage, qu'il s'agisse d'une intervention législative exceptionnelle ou d'une réforme constitutionnelle encadrée (III).

I. La périodicité des élections territoriales : une exigence juridique limitant la flexibilité du calendrier électoral

A. La durée du mandat des conseillers départementaux et municipaux

Les conseillers départementaux et municipaux élus à l'issue du scrutin du 23 janvier 2022 exercent un mandat d'une durée de cinq ans conformément aux dispositions des articles **L.236 et L.269 du Code électoral sénégalais**.

La cinquième année de ce mandat couvre donc la période comprise entre le **23 janvier 2026 et le 23 janvier 2027**, cette dernière date correspondant à l'échéance normale du mandat des assemblées territoriales concernées.

Cette précision temporelle revêt une importance particulière dans l'analyse de la faisabilité d'un éventuel couplage électoral. En effet, contrairement à certaines considérations politiques qui pourraient conduire à envisager un report ou un regroupement des consultations, le droit électoral fixe un cadre temporel précis destiné à garantir la continuité démocratique des institutions représentatives locales.

Les dispositions du Code électoral relatives aux élections départementales et municipales prévoient que le renouvellement des conseils intervient dans les trente jours précédant l'expiration du mandat en cours.

Il en résulte qu'en l'absence d'une modification législative expresse, le renouvellement des conseils départementaux et municipaux devra nécessairement intervenir au plus tard dans la période comprise entre le 24 décembre 2026 et le 23 janvier 2027. Cette exigence découle du principe de périodicité des élections, principe consubstantiel à toute démocratie représentative, qui impose que les citoyens puissent exercer régulièrement leur droit de participation politique.

Ainsi, le calendrier territorial ne dispose pas d'une souplesse suffisante permettant son alignement automatique sur une éventuelle élection législative anticipée. Toute synchronisation supposerait donc une modification préalable du cadre juridique applicable.

B. Le principe de périodicité des élections comme garantie constitutionnelle et internationale

La limitation temporelle des mandats électifs constitue une exigence fondamentale de la démocratie représentative. Elle traduit le principe selon lequel l'exercice du pouvoir politique doit demeurer périodiquement soumis à l'appréciation des citoyens.

Même lorsqu'il n'est pas expressément formulé comme un principe constitutionnel autonome, le principe de périodicité des élections découle des exigences attachées au suffrage universel et à la participation citoyenne.

Ce principe trouve son fondement dans l'ordre juridique interne, mais également dans les engagements internationaux souscrits par le Sénégal. Il découle notamment de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit le droit de prendre part à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ainsi que de l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Il est également conforté par le Protocole additionnel

de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, qui érige la tenue régulière d'élections libres et transparentes en principe essentiel de la gouvernance démocratique.

Dans cette perspective, toute réforme visant à modifier le calendrier électoral doit être appréciée avec prudence. Le regroupement des scrutins ne saurait avoir pour effet de prolonger indûment les mandats en cours ou de différer l'expression du suffrage populaire au-delà de limites raisonnables.

Le principe de rationalisation du calendrier électoral doit donc être concilié avec celui de la légitimité démocratique des institutions représentatives.

II. Le couplage des élections : une réforme institutionnelle opportune mais juridiquement encadrée

L'hypothèse d'un couplage des élections législatives et des élections départementales et municipales s'inscrit dans une réflexion plus globale relative à la rationalisation du calendrier électoral sénégalais. Elle procède d'une volonté de rechercher un meilleur équilibre entre les exigences de représentation démocratique, les impératifs d'efficacité administrative et la maîtrise des ressources publiques consacrées à l'organisation des scrutins.

Contrairement à certains États africains (Mauritanie, Togo et Guinée) qui ont expérimenté le regroupement de plusieurs consultations électorales, le Sénégal a historiquement privilégié une dissociation entre les différents niveaux de scrutin. Les élections nationales et les élections territoriales ont ainsi été organisées selon des temporalités distinctes, permettant de différencier les enjeux liés à la représentation politique nationale de ceux relatifs à la gestion des collectivités territoriales.

Cette distinction s'inscrit dans une tradition institutionnelle ancienne. Elle constitue notamment le prolongement du choix opéré lors de la réforme du Code électoral consensuel de 1992, qui a consacré la séparation entre l'élection présidentielle et les élections législatives, mettant fin au système de synchronisation qui prévalait depuis l'instauration du régime présidentiel en 1963 et qui avait été maintenu jusqu'en 1988.

Toutefois, si la séparation des scrutins présente certains avantages en termes de lisibilité démocratique et de différenciation des enjeux électoraux, elle comporte également plusieurs limites. La multiplication des consultations entraîne une mobilisation administrative répétée, une augmentation significative des dépenses publiques, ainsi qu'une succession quasi permanente de périodes préélectorales susceptibles d'affecter la continuité de l'action gouvernementale et territoriale.

C'est dans cette perspective que nous avons proposé, dès novembre 2020, l'ouverture d'une réflexion dans le cadre d'un dialogue politique national visant à instaurer un mécanisme de couplage des élections législatives et locales¹. Une telle réforme poursuivrait un triple objectif : rationaliser le calendrier électoral républicain, optimiser les ressources publiques affectées aux opérations électorales et réduire la permanence de la compétition politique.

¹ N. SYLLA, « De l'appréciation de la sincérité des scrutins : Guinée, Côte d'Ivoire, Sénégal », novembre 2020

Cependant, la mise en œuvre d'un tel mécanisme ne pourrait se limiter à une simple modification du calendrier électoral. Elle supposerait une réflexion plus profonde sur l'architecture institutionnelle de la représentation territoriale, notamment sur le mode de désignation des conseillers départementaux.

A. La nécessaire réforme du mode d'élection des conseils départementaux

Le couplage des élections législatives et territoriales pourrait difficilement être envisagé sans une adaptation du système actuel d'élection des conseillers départementaux. En effet, le maintien d'une élection départementale distincte au suffrage universel direct constituerait un facteur de complexité supplémentaire dans l'organisation matérielle d'un triple scrutin simultané.

Une évolution institutionnelle pourrait consister à prévoir l'élection des conseillers départementaux au suffrage universel indirect, par les conseillers municipaux élus dans les communes composant le département. Un tel mécanisme rapprocherait le mode de désignation des conseillers départementaux de celui actuellement applicable aux conseillers de ville.

Dans cette hypothèse, le jour du scrutin, chaque électeur serait appelé à participer à deux élections principales comme expérimenté récemment en République de Guinée² : l'élection des députés à l'Assemblée nationale et l'élection des conseillers municipaux.

Les conseils départementaux seraient ensuite constitués à partir des résultats des élections municipales, selon une clé de répartition déterminée par la loi et prenant notamment en considération des critères objectifs tels que le poids démographique des communes³.

Cette réforme permettrait une simplification substantielle du dispositif électoral en réduisant le nombre d'opérations électorales organisées simultanément et en facilitant la gestion administrative et logistique du scrutin.

Elle impliquerait toutefois une modification du cadre constitutionnel applicable aux collectivités territoriales. En particulier, l'article 102 de la Constitution, qui consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales et prévoit l'élection de leurs organes délibérants, devrait être examiné afin de déterminer la compatibilité d'un tel mécanisme avec les exigences constitutionnelles relatives à la représentation locale.

² Dans le cas de la Guinée, l'électeur vote séparément pour le scrutin proportionnel et le scrutin majoritaire avant de voter pour le scrutin communal lors des élections législatives et communales du 31 mai 26. Ainsi, il s'agissait d'un triple scrutin. Les conseillers régionaux sont issus des conseils communaux.

³ Voir Loi organique L/2025/026/CNT du 27 septembre 2025, portant code électoral de la République de Guinée, Article 212 - Du mode d'élection et de la durée du mandat des Conseillers régionaux : (...) Sont électeurs pour le conseil régional, les conseillers communaux de la région concernée. Le nombre de conseillers régionaux est fixé sur la base du nombre de conseillers communaux par préfecture. Le nombre des membres du conseil régional est fixé conformément au tableau suivant (...) : Les conseillers régionaux sont élus, au scrutin majoritaire à un tour, pour un mandat de 5 ans, renouvelable. Chaque conseil communal élit, en son sein, ses représentants devant siéger au conseil régional. Les élections ont lieu, au plus tard, 60 jours après le renouvellement des conseils communaux (...). »

B. L'incompatibilité juridique des calendriers électoraux : un obstacle majeur au couplage des scrutins

Au-delà des considérations institutionnelles relatives au mode d'élection des représentants territoriaux, le principal obstacle au couplage des élections législatives anticipées avec les élections départementales et municipales réside dans l'incompatibilité des calendriers électoraux actuellement prévus par le droit positif sénégalais.

En effet, les dispositions du Code électoral relatives aux élections territoriales fixent un calendrier qui ne correspond pas à celui applicable aux élections législatives anticipées consécutives à une dissolution de l'Assemblée nationale.

Les articles L.248 et L.283 du Code électoral encadrent notamment les délais de dépôt des déclarations de candidature aux élections départementales et municipales. Ces délais interviennent nécessairement avant l'ouverture de la période électorale liée aux élections législatives anticipées.

Or, conformément à l'article 87 de la Constitution, le Président de la République ne peut provoquer des élections législatives anticipées qu'après avoir procédé à la dissolution de l'Assemblée nationale. Cette dissolution constitue donc l'acte juridique déclencheur du processus électoral anticipé.

Une fois la dissolution intervenue, les élections législatives doivent être organisées dans un délai constitutionnel compris entre soixante et quatre-vingt-dix jours.

Il apparaît dès lors une difficulté majeure : les opérations préparatoires relatives aux élections territoriales, notamment le dépôt des candidatures, devraient intervenir alors même que l'événement juridique permettant l'organisation des élections législatives anticipées - la dissolution de l'Assemblée nationale - n'existerait pas encore.

Autrement dit, le calendrier légal des élections territoriales impose d'anticiper une décision constitutionnelle qui, par nature, relève d'un pouvoir discrétionnaire du Président de la République et dont la date demeure incertaine.

Cette situation crée une contradiction entre deux séries de normes :

- d'une part, les dispositions du Code électoral imposant des délais impératifs pour les élections départementales et municipales ;
- d'autre part, les dispositions constitutionnelles subordonnant l'organisation d'élections législatives anticipées à une dissolution préalable de l'Assemblée nationale.

Il en résulte une impossibilité matérielle et juridique de respecter simultanément l'ensemble des prescriptions en vigueur.

Ainsi, en l'état actuel du droit positif sénégalais, le couplage entre des élections législatives anticipées et les élections départementales et municipales apparaît juridiquement impossible sans une adaptation préalable du cadre normatif.

III. La nécessité d'une intervention normative pour rendre possible le couplage des élections

L'incompatibilité relevée entre les différents calendriers électoraux ne signifie pas que le couplage des élections législatives et territoriales serait définitivement exclu du système juridique sénégalais. **Elle implique toutefois qu'une telle réforme ne pourrait être réalisée par une simple décision administrative ou par une interprétation extensive des textes existants.** Elle nécessiterait nécessairement une intervention normative destinée à adapter le droit électoral aux nouvelles exigences institutionnelles.

Deux voies principales peuvent être envisagées : une intervention législative exceptionnelle visant à aménager les délais électoraux, ou une révision constitutionnelle permettant d'instaurer un mécanisme spécifique de synchronisation des scrutins.

A. L'adaptation législative exceptionnelle des règles électorales

La première hypothèse consisterait à adopter une loi spéciale modifiant temporairement certaines dispositions du Code électoral relatives au calendrier des élections départementales et municipales.

Une telle intervention pourrait notamment porter sur les délais prévus aux articles L.248 et L.283 relatifs au dépôt des candidatures, afin de permettre leur articulation avec le calendrier constitutionnel applicable aux élections législatives anticipées.

Cette technique juridique ne serait pas sans précédent dans le droit électoral comparé. Les législateurs peuvent, dans certaines circonstances exceptionnelles, adopter des dispositions transitoires destinées à assurer la continuité institutionnelle ou à permettre l'organisation harmonieuse d'un processus électoral particulier.

Toutefois, une telle loi devrait respecter plusieurs exigences fondamentales.

En premier lieu, elle devrait conserver un caractère strictement exceptionnel et limité dans le temps. Il ne saurait s'agir d'une modification opportuniste du droit électoral destinée à répondre aux seules contraintes politiques du moment.

En deuxième lieu, elle devrait préserver les principes fondamentaux gouvernant les élections démocratiques, notamment : l'égalité entre les candidats et les listes en compétition, la liberté de candidature, la transparence des opérations électorales, la sincérité du scrutin, la stabilité et la prévisibilité des règles applicables.

En troisième lieu, une telle réforme devrait faire l'objet d'une concertation politique suffisamment large afin de garantir son acceptabilité par l'ensemble des acteurs concernés.

En effet, le droit électoral ne constitue pas une simple technique juridique d'organisation des scrutins. Il représente le cadre normatif permettant l'expression de la souveraineté populaire. Toute modification substantielle doit donc être appréciée au regard de son impact sur la confiance des citoyens et des compétiteurs électoraux dans l'intégrité du processus démocratique.

B. L'hypothèse d'une réforme constitutionnelle par référendum : une possibilité juridiquement envisageable mais institutionnellement sensible

Une seconde voie pourrait résider dans une révision constitutionnelle destinée à créer un cadre juridique permettant le regroupement exceptionnel de plusieurs consultations électorales.

Une telle hypothèse trouve un précédent dans l'histoire constitutionnelle récente du Sénégal. Lors de l'entrée en vigueur de la Constitution du 22 janvier 2001, les élections législatives du 29 avril 2001 n'ont pas résulté d'une dissolution classique de l'Assemblée nationale. Elles ont été organisées dans le cadre des dispositions transitoires de la nouvelle Constitution, lesquelles ont permis d'abrégé le mandat de l'Assemblée issue des élections de 1998 afin d'assurer la mise en place des nouvelles institutions.

Les articles 105 et 106 de cette Constitution avaient ainsi prévu des mécanismes particuliers permettant d'adapter temporairement le fonctionnement institutionnel aux exigences de la transition constitutionnelle. L'article 105 autorisait notamment le regroupement des consultations électorales et prévoyait, selon les hypothèses, soit la dissolution de l'Assemblée nationale, soit l'organisation d'élections législatives anticipées sans dissolution préalable. L'article 106 permettait également l'adoption, par voie d'ordonnance, des mesures nécessaires à la mise en œuvre du nouveau dispositif électoral lorsque l'Assemblée nationale était dissoute.

Cet exemple démontre que le constituant peut, dans certaines circonstances, prévoir des mécanismes transitoires destinés à assurer la cohérence du calendrier institutionnel.

Par analogie, une révision constitutionnelle pourrait prévoir des dispositions spécifiques permettant, à titre exceptionnel, de regrouper plusieurs consultations électorales lorsque les contraintes calendaires l'exigent. Elle pourrait également encadrer une habilitation temporaire permettant l'adaptation de certaines dispositions législatives relatives à l'organisation matérielle des scrutins.

Toutefois, une telle évolution devrait être entourée de garanties particulièrement strictes.

En effet, les principes internationaux en matière électorale recommandent une grande prudence dans la modification des règles du jeu électoral à l'approche des consultations. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise rappelle notamment que les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas être modifiés moins d'un an avant une élection, sauf lorsqu'un consensus politique large justifie une telle évolution.

Dans le même esprit, le Protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance impose aux États membres de garantir la stabilité et la transparence des règles électorales.

Ainsi, si une réforme constitutionnelle apparaît juridiquement possible, sa légitimité dépendrait principalement des conditions politiques et institutionnelles de son adoption. Elle devrait impérativement éviter toute perception d'instrumentalisation du droit électoral au profit d'intérêts circonstanciels.

Conclusion

L'analyse du cadre juridique sénégalais conduit à distinguer clairement deux dimensions souvent confondues dans le débat public : l'opportunité politique du couplage des élections et sa faisabilité juridique.

Sur le plan institutionnel, le regroupement des élections législatives et territoriales pourrait constituer une réforme pertinente de rationalisation du calendrier électoral. Il répondrait à des objectifs légitimes d'efficacité administrative, de maîtrise des dépenses publiques et de réduction de la succession des périodes électorales.

Toutefois, l'état actuel du droit positif sénégalais ne permet pas sa mise en œuvre immédiate. La coexistence des règles relatives au renouvellement des conseils départementaux et municipaux avec celles encadrant les élections législatives anticipées fait apparaître une incompatibilité objective des calendriers électoraux.

En conséquence, la réalisation d'un tel couplage supposerait nécessairement une adaptation préalable du cadre normatif. Celle-ci pourrait prendre la forme soit d'une intervention législative exceptionnelle aménageant les délais prévus par le Code électoral, soit d'une révision constitutionnelle établissant un mécanisme transitoire ou permanent de coordination des scrutins.

Dans tous les cas, une telle réforme ne pourrait être admise dans un État de droit démocratique qu'à la condition de respecter les principes fondamentaux qui structurent l'ordre électoral : la périodicité des élections, la sécurité juridique, la stabilité des règles du jeu démocratique, l'égalité des candidats et la sincérité du scrutin.

Ainsi, le véritable enjeu du couplage des élections ne réside pas uniquement dans la recherche d'une efficacité institutionnelle accrue. Il consiste surtout à trouver un équilibre entre la nécessaire modernisation du système électoral sénégalais et la préservation des garanties juridiques qui fondent la confiance des citoyens dans le processus démocratique.