



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple - Un But - Une Foi

MISSION D'AUDIT DU FICHER ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL 2021 (MAFE 2021)

RAPPORT FINAL

DAKAR, 5 MAI 2021



TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	1
AUTEURS	5
REMERCIEMENTS.....	6
LISTE DES ACRONYMES.....	7
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS.....	8
1. INTRODUCTION.....	16
1.1 RAPPEL DES AUDITS ANTERIEURS	17
1.2 RECOMMANDATION DE L'AUDIT DE 2018.....	17
1.3 CONTEXTE POLITIQUE	18
1.4 PARTIES PRENANTES	20
2.1 OBJECTIFS POURSUIVIS.....	21
2.2 Méthodologie et termes de référence.....	21
2.2.1 Démarche méthodologique	21
2.3. Limites / Difficultés rencontrées	24
3. CADRE JURIDIQUE ET RÈGLEMENTAIRE.....	25
3.1 ÉLÉMENTS INTRODUCTIFS	25
3.1.2 Méthodologie adoptée.....	26
3.1.3 Les sources.....	26
3.1.3.1 Revue des textes internationaux :.....	26
3.1.3.2 Revue des textes internes.....	27
3.1.3.3 Les rapports	29
3.2 CONFORMITE DU CADRE JURIDIQUE AVEC LES NORMES ET STANDARDS INTERNATIONAUX EN MATIERE ELECTORALE	30
3.3 ANALYSE DU CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE	32
3.3.1 Des principes du suffrage universel liés à la constitution du fichier électoral.....	32
3.3.2 Du droit de vote et de l'inscription sur les listes électorales.....	32
3.3.3 Des restrictions et des recours.....	33
3.3.4 De la publication de la liste électorale.....	35
3.3.5 De la gestion des cartes d'électeur	35
3.3.6 Des acteurs intervenants dans le processus d'établissement des listes électorales et de production des cartes d'électeur	36
3.3.6.1 Direction Générale des Élections (DGE).....	36
3.3.6.2 Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF).....	37
3.3.6.3 Direction Générale de l'Administration du Territoire (D.G.A.T)	38
3.3.6.4 Ministère chargé des Sénégalais de l'Extérieur.....	38
3.3.6.5 Commission Électorale Nationale Autonome (C.E.N.A) et ses démembrements.....	39
3.3.6.6 La Commission de Protection des Données Personnelles (CDP)	39
3.3.6.7 La participation des partis politiques au processus d'établissement des listes électorales et la distribution des cartes d'électeur	40
3.3.6.8 Les Cours et Tribunaux.....	40
3.4 QUESTIONS SPECIFIQUES SOULEVEES PAR LE COMITE DE SUIVI SUR CERTAINS ASPECTS DU CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE	41
3.4.1. Appréciation des articles L39, L40, L43, L44, L45 et L48 du code électoral (partie législative)	41
3.4.1.1 Référence légale : article L.39.....	41
3.4.1.2 Référence légale : article L.40.....	42
3.4.1.3 Référence légale : article L.43.....	43
3.4.1.4 Référence légale : article L.44.....	43
3.4.1.5 Référence légale : article L.45.....	44
3.4.1.6 Référence légale : article L.48.....	45
3.4.1.7 Appréciation des articles R28 à R44 du code électoral (partie réglementaire)	45
3.4.2 Évaluation des conditions de distribution et de garde des cartes d'électeur : articles R.47 à R.52 du code électoral (partie réglementaire).....	46

3.5 ANALYSE DU CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE RELATIVE A LA CONSTITUTION DU FICHER ELECTORAL ET A LA GESTION DES CARTES D'ELECTEUR	46
3.5.1 Conformité du cadre légal avec les prescrits internationaux.....	46
3.5.2 Complétude du cadre légal	47
3.5.3 Éventuelle violation du cadre légal par le cadre règlementaire.....	49
3.5.4 Complétude du cadre légal par le cadre règlementaire	49
4. REVUE DE LA CHAINE D'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS	50
4.1 COMMISSIONS ADMINISTRATIVES	50
4.1.1 Une commission administrative dite « spéciale ».....	50
4.1.2 Une commission administrative dite « classique ».....	51
4.2 ENROLEMENT AU NIVEAU DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES.....	51
4.2.1 Demande nouvelle carte CNI et inscription sur les listes électorales.....	52
4.2.2 Demande d'inscription avec CNI CEDEAO ou récépissé de demande délivré par un centre d'instruction des CNI	53
4.2.3 Demande d'un duplicata de la CNI CEDEAO	54
4.2.4 Demande de corrections sur la CNI CEDEAO	55
4.2.5 Demande de changement de localité ou de lieu de vote	56
4.2.6 Demande de changement de statut	57
4.2.7 Demande de radiation d'un électeur	58
4.2.8 constats et analyse.....	58
4.3 TRANSMISSION DES DONNEES NUMERIQUES ET DES DOSSIERS PAPIERS	60
4.3.1 Données numériques	60
4.3.2 Dossiers papiers.....	60
4.4 TRAITEMENT DES DONNEES	61
4.4.1 Workflow du traitement des données	61
4.4.2 Pointage	62
4.4.3 Conditionnement	62
4.4.4 Saisie.....	63
4.4.5 Contrôle qualité	63
4.4.6 Validation.....	63
4.5 PRODUCTION DE CARTES NATIONALE D'IDENTITE / CARTE D'ELECTEUR (CNI/CE).....	64
4.5.1 Commission de distribution des cartes.....	65
4.5.2 Distribution des cartes dans les centres d'instruction des cartes CNI.....	65
4.5.3 Constats et analyse.....	67
4.5.3.1 Cartes Carte Nationale d'Identité / Carte d'électeur.....	67
4.5.3.2 Fichier électoral	68
4.5.3.3 Carte électeur.....	68
4.5.3.4 État civil.....	69
5. ÉVOLUTION DU FICHER ÉLECTORAL	70
5.1 REFONTE PARTIELLE DU FICHER ELECTORAL	70
5.1.1 Carte d'identité biométrique CEDEAO	70
5.1.2 Refonte partielle des listes électorales.....	70
5.1.3 Acteurs de cette refonte	70
5.1.4 Calendrier	70
5.2 REVISION DU FICHER ELECTORAL	71
5.3 AFFECTATION DES ELECTEURS A UN BUREAU DE VOTE	72
5.3.1 Statistique des lieux de vote et des bureaux de vote lors de la révision 2018.....	72
6. ANALYSE TECHNIQUE DES DONNÉES ÉLECTORALES	73
6.1 COMPLETUDE	73
6.2 QUALITE DES DONNEES	74
6.2.1 Champs nom, prénom et filiation.....	74
6.2.2 Champs date de naissance.....	74
6.2.3 Champs sexe	75
6.2.4 Lieu de naissance	75
6.2.5 Longueur du numéro d'identification Nationale (NIN)	75
6.2.6 Photographie.....	75
6.2.7 Empreintes	75

6.2.8 Signature	76
6.2.9 Numérisation des documents (Scan)	76
6.3 PIÈCES D'IDENTITÉS PRÉSENTÉES À L'APPUI DE L'ENROLEMENT	77
6.4 ÉLECTEURS AYANT LES MÊMES INFORMATIONS DÉMOGRAPHIQUES	77
6.5 ANALYSE DES DEMANDES D'ENROLEMENT HORS PÉRIODE D'ENROLEMENT	78
6.6 LISTE DES CENTRES D'ÉTAT CIVIL	79
6.7 TYPES DE DEMANDE	79
6.8 DOSSIERS REJETÉS	81
7. TRAITEMENT DES DONNÉES BIOMÉTRIQUES.....	83
7.1 TRAITEMENT BIOMÉTRIQUE AFIS	83
7.2 PÉRENNITÉ DES DONNÉES BIOMÉTRIQUES	84
7.3 PERFORMANCES	84
7.4 QUALITÉ DES DONNÉES BIOMÉTRIQUES	85
7.5 PROCÉDURE D'ADJUDICATION DES MULTIPLES INSCRIPTIONS IDENTIFIÉES PAR AFIS	87
7.5.1 Première demande.....	87
7.5.1.1 Double enrôlement avec les mêmes informations	87
7.5.1.2 Changement d'identité avec coïncidence des empreintes	88
7.5.1.3 Enrôlement avec données et/ou photos interverties lors du premier dépôt	88
7.5.1.4 Enrôlement avec défaut d'empreintes.....	88
7.5.2 Duplicata	88
7.5.2.1 Utilisation de l'identifiant d'autrui (par erreur de l'instructeur)	88
7.5.2.2 Utilisation de la CNI d'autrui.....	89
7.5.2.3 Enrôlement avec défaut d'empreintes.....	89
7.5.2.4 Présentation de l'interface d'adjudication.....	89
8. ÉTABLISSEMENT ET RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES.....	90
8.1 TRAITEMENT ET IMPRESSION DES LISTES ÉLECTORALES PROVISOIRES	90
8.2 PUBLICATION DES LISTES ÉLECTORALES PROVISOIRES ET PÉRIODE DES CONTENTIEUX.....	93
8.3 AFFECTATION DES ÉLECTEURS AUX BUREAUX DE VOTE ET IMPRESSION DE LA CARTE ÉLECTORALE	93
8.4 IMPRESSION DES LISTES D'EMARGEMENT PAR BUREAU DE VOTE.....	93
8.5 DISTRIBUTION DES CARTES D'ÉLECTEUR	94
9. EXAMEN DE L'ADÉQUATION TECHNOLOGIQUE.....	95
9.1 DESCRIPTION DE LA SOLUTION.....	95
9.2 INFRASTRUCTURE INFORMATIQUE	95
9.2.1 Site DAFDC (ministère).....	96
9.2.2 Site DAF DRC (MALICK SY).....	97
9.2.3 Kits d'enrôlement.....	97
9.4 INFRASTRUCTURE RÉSEAUX ET TÉLÉCOMMUNICATIONS	98
9.4.1 Sécurité des infrastructures.....	98
9.4.2 Centralisation et sécurité des données	100
10. ANALYSE DE POPULATIONS ÉLECTORALE	102
10.1 ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉLECTORALE	102
10.2 ÉVALUATION DE LA COUVERTURE.....	103
10.3 ANALYSE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DU FICHER ÉLECTORAL DANS SES GRANDS ENSEMBLES	104
10.3.1 Représentativité géographique	104
10.3.2 Composition Femme/Homme de population électorale	106
10.3.3 Structure par âge et sexe	108
10.3.4 Analyse de l'inscription des jeunes	110
10.4 ANALYSE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ AU NIVEAU DES COMMUNES	111
10.4.1 Résultats de l'analyse du fichier électoral (quantitative)	112
10.4.2 Résultats de l'analyse qualitative	114
11. ADÉQUATION DES RESSOURCES HUMAINES ET GAP DE COMPÉTENCES.....	118
11.1 PROFIL DU PERSONNEL TECHNIQUE DISPONIBLE DE LA DAF	118
11.2 GAP DU PERSONNEL TECHNIQUE ESTIMÉ	118
11.3 TRANSFERT DE COMPÉTENCES	118
11.3.1 Planning et Domaine de formation du personnel de la DAF	118
12. CONTENTIEUX ET GESTION DES RÉCLAMATIONS.....	120

12.1 CADRE JURIDIQUE DU CONTENTIEUX DE L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ELECTORALES	120
12.2 TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DE L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ELECTORALES A L'OCCASION DU PROCESSUS DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2019.....	121
12.2.1 <i>La saisine de la C.E.NA</i> :	121
12.2.3 <i>Le recours devant les juridictions</i> :	121
13 PARRAINAGE.....	123
13.1 SYSTEME DE PARRAINAGE A L'ELECTION PRESIDENTIELLE	123
13.1.1 <i>L'encadrement juridique</i> :	123
13.1.2. <i>Constat</i> :	123
13.1.3 <i>Analyse des dispositions liées au parrainage</i> :	125
14. CONCLUSION	127
ANNEXES	128
ANNEXE 1 TERMES DE REFERENCE.....	128
ANNEXE 2 : CHRONOGRAMME	130
ANNEXE 3 : SEANCE DE TRAVAIL AVEC LES PARTIES PRENANTES	131
ANNEXE 4 : DEMANDE DE DONNEES A L'ANSD	136

AUTEURS

Issaga KAMPO, Expert juriste, Chef de mission ;

Mamady CONDE, Informaticien systèmes d'Informations (SI) ;

Mokhtar HAMIDI, Expert en fichiers électoraux biométriques ;

Essey Senah KOUPOGBE, Démographe statisticien.

REMERCIEMENTS

La Mission d'Audit du Fichier Electoral Sénégal 2021 (MAFE-2021) a pu réaliser ses activités en toute indépendance et dans un cadre de collaboration positive avec l'ensemble des acteurs impliqués. Les experts remercient le peuple sénégalais et toutes les autorités qui ont créé un cadre propice à la réussite de cette mission.

La mission adresse ses remerciements au gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, à travers l'USAID qui a financé l'audit et a permis aux acteurs de se doter d'un diagnostic sur l'état du fichier électoral.

La mission remercie le Comité de suivi de la Commission Politique du Dialogue national, avec toutes ses composantes, qui a su créer un cadre de convivialité, de dialogue fraternel et de partage avec les experts tout au long du processus.

La mission adresse ses remerciements aux autorités administratives en lien avec le Ministère de l'Intérieur, pour l'accès aux informations disponibles, aux infrastructures, et aux personnes ressources.

L'équipe d'experts félicite l'ensemble des acteurs pour leurs appuis multiformes à la réussite de la mission.

La mission remercie le cabinet ERA Baker Tilly, qui de par son entremise a su permettre la réalisation de cet audit.

La mission remercie la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) pour la disponibilité de l'ensemble de son personnel.

Enfin, la mission adresse ses remerciements à la Direction Générale des Élections qui a facilité la conduite de cette mission.

LISTE DES ACRONYMES

AFIS	Automated Fingerprint Identification System
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CDP	Convention sur les droits politiques de la femme
CDPF	Commission de protection des données personnelles
CDPH	Convention sur les droits politiques de la femme
CEDA	Commission Électorale Départementale Autonome
CEDEAO	Communauté économique de développement des états de l'Afrique de l'ouest
CEDEF	Convention internationale de toute forme de discrimination à l'égard de la femme
CENA	Commission Électorale Nationale Autonome
CIEDR	Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale
CE	Carte d'électeur
CNI	Carte Nationale d'Identité
CNRA	Commission Nationale de Régulation de l'Audiovisuel
COSCE	Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Élections au Sénégal
CRNA	Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel
CTRCE	Commission Technique de Revue du Code Électoral
CVS	Comité de Veille et de Suivi
DAF	Direction de l'Automatisation des Fichiers
DECENA	Délégation Extérieure de la CENA
DFC	Direction de la Formation et de la Communication
DGAT	Direction Générale de l'Administration du Territoire
DGE	Direction Générale des Élections
DOE	Direction des Opérations Électorales
DUH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
ECES	European Center for Electoral Support (Centre Européen d'Appui Électoral)
FNIR	False Negative Identification Rate
FPIR	False Positive Identification Rate
MINT	Ministère de l'Intérieur
NFIQ	NIST Fingerprint Image Quality
NIST	National Institute of Standards and Technology
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
PACTE	Plateforme des Acteurs de la société Civile pour la Transparence des Élections
PIDCP	Pacte International relatif aux droits civils et politiques
PTF	Partenaire Technique & Financier
SGBDR	Système de Gestion de Base de Données Relationnel
TAR	True Acceptance Rate
UA	Union africaine
WSQ	Wavelet Scalar Quantization

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

Les instruments internationaux ont été analysés et ont été jugés conformes au cadre juridique interne, en faisant ressortir des recommandations sur certaines dispositions.

L'universalité du suffrage est respectée, et aussi la notion de suffrage égal, qui indique que chaque citoyen possède une voix et qu'aucune voix n'est supérieure à une autre : un électeur, une voix.

Le Code électoral reconnaît le droit de vote à chaque citoyen ayant la capacité électorale qui est fixée à dix-huit (18) ans, et cela sous réserve des cas d'incapacité prévus par la législation en vigueur. C'est un droit constitutionnel accordé à chaque citoyen.

Le processus électoral est assez participatif et les partis politiques, aux termes des articles L.39, L.313 et R.29, ont le droit de participer aux travaux des Commissions administratives instituées au niveau de l'autorité administrative ou de la représentation diplomatique. Il en est de même pour la distribution des cartes d'électeur, leur implication est stipulée au niveau des articles L.54, L.65, L.326 et R.48 du code électoral.

De la permanence de l'exclusion sur les listes électorales pour des délits et crimes commis (article L.31 du code électoral) qui viole l'esprit de l'article 25 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP de 1966). "Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal, et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays".

De la non possibilité pour les prisonniers à s'inscrire sur les listes électorales, car les conditions ne sont pas prévues par les textes. Cela, est le fait de la non observation des principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (annexe à la Résolution A/RES/45/11 de l'Assemblée Générale de 1990 : "Sauf pour ce qui est des limitations qui sont évidemment rendues nécessaires par leur incarcération, tous les détenus doivent continuer à jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et, lorsque l'État concerné y est partie, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif qui l'accompagne, ainsi que de tous les autres droits énoncés dans d'autres pactes des Nations Unies"

La mission a analysé la conformité des opérations de révision des listes électorales avec les prescrits internationaux. Elle a revu les dispositions des textes nationaux dans leur conformité, complétude ou de violation d'une norme inférieure à sa norme supérieure.

La mission constate également l'article 34 du Code pénal a des limites au regard des articles L.28 et L.29 du code électoral. L'article L.28, en plus d'être une redondance de l'article L.27 du Code électoral, détermine un cas particulier et en contradiction avec l'esprit de l'article L.27 du code électoral et l'article 34 du Code pénal (Loi n° 77 -33 du 22 février 1977), en ce qui concerne les étrangers naturalisés, qui aux termes de la Loi sont sénégalais. Également, l'article L.30 précise ce postulat que la citoyenneté acquise par naturalisation (article 7 du code la nationalité). Le droit de vote accordé aux sénégalais établis à l'extérieur est régi par l'article L.306 du code électoral, en ce qui concerne leur participation aux élections présidentielles et législatives.

La mission s'est intéressée dans le cadre juridique à certaines dispositions légales et réglementaires, en faisant ressortir des constats, analyses et recommandations.

La mission note que le cadre juridique est complet et que les dispositions réglementaires complètent et précisent le code électoral.

Concernant les attributions de la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA), la mission constate que cette institution ne dispose pas de moyens de faire appliquer les dispositions de l'article L.13 du code électoral. Elle suggère de l'améliorer ou de préciser les conditions de sa mise en œuvre.

La mission a noté aussi que certains textes d'application ne sont pas pris, notamment celui relatif à l'organisation et au fonctionnement du fichier électoral.

L'absence de communication entre les services du ministère de la justice et ceux du ministère de l'intérieur entrave fortement l'application de l'article 730 du Code de procédure pénale. L'institution d'un mécanisme adéquat pourrait permettre aux commissions administratives de disposer d'informations relatives sur les casiers judiciaires des citoyens.

La mission a noté une méfiance des acteurs sur les organes de gestion des élections, et cela à cause de leur lien hiérarchique avec le ministère de l'intérieur. La mission recommande d'ériger la Direction Générale des Élections en une Délégation Générale. Ce statut lui permettra d'avoir une autonomie, un champ d'action beaucoup plus libre et large, et gagner la confiance des acteurs du processus électoral dans son ensemble.

Une des faiblesses du cadre légal est aussi l'inexistence de dispositions sur le financement public des partis politiques.

La mission d'audit a aussi évalué le parrainage citoyen à l'occasion de l'élection présidentielle de 2019. Elle note que cette disposition divise la classe politique, et son opérationnalisation au vu des articles L.57 et L.116 pose de réels problèmes. Par conséquent, la mission a proposé d'améliorer cette disposition à travers une recommandation ayant plusieurs variantes de choix de parrainage.

ANALYSE TECHNIQUE DU FICHER ELECTORAL

L'audit du fichier électoral a été réalisé sur la base de la refonte partielle du fichier électoral 2016 /2017 et de la révision exceptionnelle de 2018. Sur un effectif total de 6 683 198 électeurs valides (national et étranger), 6 318 367 sont des électeurs inscrits lors de la refonte partielle et 364 831 inscrits lors de la révision exceptionnelle.

Le fichier électoral est un fichier biométrique avec capture des empreintes des 10 doigts et de la photographie de l'électeur.

L'examen de l'exhaustivité des informations relatives aux électeurs inscrits a établi le rattachement systématique de chaque électeur à un bureau de vote.

La mission d'audit a constaté que dans l'immense majorité des champs des données sollicitées sont bien renseignés dans le fichier électoral, et rattachés à chaque électeur. **Tous les champs requis par la loi présentent une complétude totale.**

L'examen de la qualité des données relatives aux données des électeurs inscrits a établi que les champs alphanumériques ne contiennent pas de caractères spéciaux à l'exception de 540 cas qui contiennent des caractères numériques. **Le champ date de naissance ne contient aucun électeur mineur. Le champ du numéro d'identification national (NIN) présente une complétude de 100%.** Ce numéro est l'identifiant unique de l'électeur et il est composé de 13 ou 14 chiffres.

La majorité des anomalies identifiées dans les différents champs du fichier électoral, est due à des erreurs de saisie qui se sont accumulées au cours des différentes opérations d'enrôlement. Leur proportion n'affecte en rien la qualité de l'électeur.

Parmi les pièces présentées à l'appui de l'enrôlement, la CNI numérisée a été la pièce la plus utilisée avec 86,4 % des électeurs inscrits suivi de loin par l'extrait de naissance avec 13,5 % d'électeurs inscrits.

L'examen des types de demande montre que 57,8% des électeurs qui ont demandé leur reconduction sur les listes électorales sont des électeurs stables et que 33,7% qui ont demandé une inscription pour la première fois sont de nouveaux entrants dans le fichier électoral. Ces deux types de demande représentent 91,5 % des inscriptions. Les changements de lieu de vote représentent uniquement 8,5% des demandes d'enrôlement.

Un effectif de 214 199 électeurs, soit 3,2% du fichier total des électeurs, subsiste sans empreintes digitales ou avec des empreintes non exploitables. **En plus du test sur les empreintes par le système AFIS, la DAF, a procédé à un contrôle sur les Numéros d'Identification National (NIN) pour s'assurer de l'unicité de l'électeur.**

La mission d'audit a tout de même procédé à l'analyse dans le fichier électoral, des cas où les électeurs ont les mêmes informations démographiques, en procédant à une requête alphanumérique sur 8 critères (nom, prénoms, sexe date et lieu de naissance et filiation) sur les données du fichier des électeurs valides. **Aucun électeur avec des informations démographiques identiques avec un autre électeur ne subsiste dans le fichier électoral.**

REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION

La mission d'audit a constaté qu'au niveau des commissions administratives, la vérification de la complétude, de la conformité et de l'authenticité d'un extrait de naissance, document de base pour l'identification du demandeur, repose sur les membres de la commission administrative (président, suppléant, représentant de la CEDA, etc.). Le transfert de compétences pour l'instruction d'une demande de CNI biométrique CEDEAO par un personnel peu expérimenté, et non assermenté fragilise la procédure d'établissement d'une carte d'identité.

La procédure d'enregistrement sur les listes électorales avec un récépissé de demande d'une CNI biométrique délivrée par un centre d'instruction des CNI a été admise au niveau des commissions administratives. Cet état de fait a obligé la DAF à improviser une procédure pour traiter les cas d'inscription avec un récépissé, notamment quand la demande initiale a été rejetée ou a été validée, et la carte produite mais pas encore distribuée.

La mission d'audit a constaté également, un autre transfert de compétences à la commission administrative qui concerne la délivrance des déclarations de perte (décret 2018-476 du 20/02/2018 art.4) qui est, normalement, du ressort des commissariats ou des brigades de gendarmerie.

L'opération de numérisation des documents présentés à l'appui de l'enrôlement a été interrompue quelques jours après le début des inscriptions. Cette décision a été prise pour réduire le temps d'enrôlement et de permettre l'inscription d'un plus grand nombre d'électeurs. Les documents numérisés font partie des données numériques du demandeur et ils pourraient faciliter toute vérification ultérieure, si besoin, sans avoir recours aux archives papiers.

Suite aux difficultés des liaisons télécom entre les CA et le site central, la DAF a opté pour un acheminement des machines d'enrôlement par la route. Cette option, expose la DAF à d'éventuels risques de perte, de vol ou d'endommagement des machines et, par conséquent, la perte des données des électeurs. Aucune procédure de backup sur un support amovible n'a été prévue pour pallier à une perte de données des électeurs. Par ailleurs, les données stockées dans les machines ne sont pas cryptées, ce qui faciliterait l'accès aux données, en claire, dans un éventuel cas de perte ou de vol d'une machine.

La mission d'audit a constaté que le transfert de compétences aux commissions administratives de certaines tâches a fragilisé le processus d'établissement des CNI notamment pour la phase de contrôle des pièces utilisées à l'appui de l'enrôlement et la phase de distribution des cartes.

Le processus d'établissement d'une CNI CEDEAO à partir d'une demande au niveau d'un centre d'instruction des CNI jusqu'au retrait de la carte au niveau du même centre, suit des procédures rigoureuses de contrôle et de validation.

Du moment que les données électorales sont rattachées au fichier des cartes d'identité et que tout changement des données électorales est actualisé dans ce dernier, ***la mission d'audit estime que la dématérialisation de la partie électorale de la carte pourrait être envisagée. Ce qui revient à ne pas imprimer sur la carte d'identité des informations électorales qui peuvent changer lors des révisions.***

TRAITEMENT DES DONNEES BIOMETRIQUES

Les gabarits générés à partir des images des empreintes sont propres à chaque système AFIS. Il n'y a pas d'interopérabilité entre les algorithmes AFIS. Pour cela, il est recommandé de conserver l'image originale de l'empreinte capturée à l'enrôlement pour avoir la possibilité de changer, dans le futur de système AFIS, si nécessaire, sans avoir à refaire l'opération de capture des empreintes.

Les images originales des empreintes digitales représentent un capital précieux qu'il est nécessaire de rappeler l'intérêt de les sauvegarder et de les sécuriser pour garantir l'indépendance de la DAF vis à vis des vendeurs de solutions AFIS.

La licence en cours à la DAF, de l'algorithme AFIS peut traiter jusqu'à 10 millions d'enregistrements de cartes d'identité. Actuellement, il y a environ 8,5 millions d'enregistrements dans la base de données. La DAF devrait penser à acquérir une nouvelle licence pour faire face à la demande croissante des demandes de cartes d'identité biométriques. Le passage au pallier suivant (20 millions d'enregistrements), nécessite l'acquisition d'une nouvelle licence et, également, l'acquisition de nouveaux serveurs avec plus de mémoire RAM et des processeurs plus rapides.

La mission d'audit a établi dans son analyse technique du fichier électoral qu'un effectif de 214 199 électeurs, soit 3,2%, du fichier total des électeurs subsiste sans empreintes digitales ou avec des empreintes non exploitables. **Par ailleurs, il a été établi que tous les électeurs disposent d'une autre donnée biométrique : la photographie.** Cette dernière répond au standard de la normes ICAO.

TRAITEMENT ET IMPRESSION DES LISTES ELECTORALES

Au vu de l'opérationnalisation des solutions biométriques électorales déployées au Sénégal, la mission a noté que le fichier examiné garanti l'unicité de l'électeur. Cependant, le problème récurrent auquel la Direction Générale des Élections (DGE) est souvent confrontée dans la gestion des listes électorales réside dans la mise en œuvre de leurs révisions. La faible déclaration des décès ne facilite pas la mise à jour des listes électorales.

Aussi, les périodes de révision et de publication des listes provisoires (affichées dans les commissions administratives) doivent également être soutenues par une campagne de communication à l'endroit des citoyens en âge de voter.

Ainsi, la mise en place des listes électorales intégrant les photos en plus des informations d'état civil des électeurs sur les listes d'émargements facilitera leur identification le jour du vote.

Enfin, la mission a noté que toutes les opérations de révision, de traitement et production des listes électorales se font sous le contrôle de la commission électorale nationale autonome (CENA).

ANALYSE DES POPULATIONS ELECTORALES

Le taux de couverture de l'inscription, est évalué à 75,7% de la population résidente. Le fichier électoral est représentatif de la population sénégalaise dans sa répartition géographique. **Le poids démographique des différentes entités territoriales et la composition femmes/hommes y sont respectés.** En revanche, il en est moins de l'inclusivité des différentes catégories d'âge.

Le fichier est également représentatif au niveau des communes, à l'exception de quelques-unes dans lesquelles, il y eu des suspicions sur la délivrance de certificats de résidence. Cependant, les commissions administratives n'ont pas la capacité de vérifier l'authenticité des pièces qui leurs sont soumises. Ces dites pièces, sont délivrées par les autorités municipales, qui aux termes de la loi, leur confère cette attribution. En conséquence, ces pièces sont supposées être authentiques pour la commission administrative. Aussi l'ampleur du phénomène n'a pu être déterminée.

Au-delà de l'analyse des données du fichier, la mission s'est intéressée à la sociologie électorale de chaque commune. Cela a permis de comprendre que la pratique consistant à vouloir voter dans son milieu d'origine n'est aucunement un fait nouveau. Les déplacements des électeurs constatés s'expliquent par un attachement à leur commune d'origine lors des grands évènements tels que la Tabaski, élection, etc. Les proportions de natifs inscrits par commune attestent de cet attachement et l'élection étant considérée comme un grand évènement de la vie sociale et politique.

Les nouveaux majeurs n'ont pas saisi l'occasion qui leur est offerte lors de la révision exceptionnelle de 2018 de s'inscrire sur les listes électorales. Moins d'un nouveau majeur sur dix (9,3%) de 18-20 ans, disposerait d'une carte d'électeur. En général le taux d'inscription des jeunes est faible. Seul la moitié (53,8%) des jeunes âgés de 18-25 sont inscrits et peuvent exercer leur droit de vote.

ADEQUATION TECHNOLOGIQUE

Le Sénégal, premier pays en Afrique de l'ouest à introduire la carte d'identité biométrique CEDEAO en la couplant avec une carte d'électeur pour faciliter l'identification des électeurs. ***La technologie mise en place répond aux besoins de production des listes et cartes d'électeur. Cependant, l'analyse des infrastructures informatiques et des télécommunications, a permis à la mission d'audit d'identifier des pistes d'améliorations ; notamment la traçabilité de la distribution des cartes d'électeur.***

Aussi, la mission a noté que le couplage des cartes d'identité biométriques et cartes d'électeur pose un problème d'éditions répétitives à chaque changement d'adresse électorale ou de statut d'un électeur. Après la révision, 579 706 cartes d'identité sans données électorales ont été produites. Cela constitue un lot potentiel de cartes à réimprimer lors des révisions ordinaires ou exceptionnelles. Une évaluation des besoins actuels des infrastructures, des réseaux et des télécommunications prendra en compte le redimensionnement de la solution en vue de s'adapter à l'évolution des technologies actuelles. Elle intégrera entre autres, les questions de la licence d'AFIS, d'harmonisation des bases de données **SN-ID** et **Électeur** et de formation du personnel pour un transfert de compétences.

Enfin, un renforcement du personnel technique de la DAF, et la mise en place d'un programme de formation spécifique dans les différents domaines liés à la gestion du fichier électoral en vue de faciliter le transfert de compétences au personnel technique de la DAF est vivement recommandé.

SECURITE DES DONNEES ET CONTINUTE DE SERVICE

La mission d'audit encourage vivement la DAF à procéder à l'installation d'un serveur miroir, au travers d'un « Disaster Recovery center » ou un plan de reprise d'activités. Cette opération consiste à installer un site miroir synchronisé avec le data center principal actuel. Ce site miroir doit être installé dans un lieu confidentiel, distant et sécurisé. Il doit également disposer d'une liaison informatique redondante et sécurisée avec le data center pour la synchronisation. Dans le cas d'un sinistre où le data center deviendrait inexploitable, une continuité de service sera assurée par le serveur miroir dans un délai très court. La mission d'audit recommande également la protection du data center et du site miroir par un système de détection et d'extinction automatique d'incendie.

Enfin, une mesure essentielle est hautement recommandée : la définition d'un plan de continuité de service détaillé et clairement communiqué entre les ayants droits d'accès au data center et aux données.

RECOMMANDATIONS

La mission d'audit, sur la base des constats et des analyses, recommande :

AU GOUVERNEMENT

- De poursuivre la modernisation de l'état civil afin d'avoir un fichier des électeurs arrimé à l'état civil;
- D'ériger la Direction Générale aux Élections en une Délégation Générale autonome ;
De prendre le texte d'application relatif à l'organisation et au fonctionnement du fichier électoral ;
De revoir la disposition attribuant aux élus la délivrance des certificats de résidence.

AU LEGISLATEUR

- De revoir la disposition de la permanence de la perte des droits civils des condamnés ;
- De légiférer pour le financement public des partis politiques.

AUX PARTIS POLITIQUES

- De mieux s'investir dans la formation des citoyens sur le processus électoral, notamment l'inscription des électeurs et la distribution des cartes d'électeur ;
- De se faire représenter aux travaux des commissions administratives et de distribution des cartes d'électeurs ;
- De continuer à consolider et pérenniser le cadre de dialogue institué dans le cadre du processus électoral.

A LA SOCIETE CIVILE

- De continuer à assurer sa mission de veille citoyenne.

A LA DIRECTION GENERALE DES ELECTIONS

- De dissocier la demande de carte d'identité CEDEAO de la demande d'inscription sur les listes électorales ;
- De traiter les demandes de cartes d'identité CEDEAO uniquement dans les centres d'instruction des CNI ;
- D'envisager la dématérialisation des informations électorales et mettre à la disposition des électeurs des outils pour leur permettre la vérification de leur lieu de vote et de leur bureau de vote :
 - Plateforme SMS en renseignant numéro NIN / numéro électeur, nom et prénom ;
 - Site web en renseignant numéro NIN / numéro électeur, nom et prénom ;
 - Numéro de téléphone vert (gratuit) ;
 - Organiser une permanence à la mairie pour aider les électeurs qui ne savent pas utiliser les outils cités ci-dessus.

A LA DIRECTION DE L'AUTOMATISATION DES FICHIERS

- De rajouter un module de comparaison faciale en complément du module AFIS ;
- D'associer la reconnaissance faciale à l'identification des empreintes digitales ;
- De mettre en place un site miroir pour assurer la continuité de service ;
- De définir un plan de continuité de service détaillé et clairement communiqué entre les ayants droits d'accès au data center et aux données ;
- D'installer dans le data center actuel un système de détection et d'extinction automatique d'incendie.

AUX MEDIAS

- De s'approprier le processus électoral notamment, l'inscription des électeurs et la distribution des cartes d'électeur, en donnant aux citoyens des informations basées sur les principes et les règles édictés par les textes en vigueur.

1. INTRODUCTION

Les processus électoraux constituent des moyens de jauger l'ancrage des acteurs politiques face à leurs offres politiques. Ces périodes, entre passions et d'ébauches d'énergies multiples déterminent le dynamisme de la classe politique. Contrairement à certains pays au sud du Sahara, le Sénégal a été épargné de certaines conséquences du Sommet de la Baule tenue du 19 au 21 juin 1990.¹ Le pays avait une pratique dirigée et maîtrisée de l'évolution des partis politiques. Les conférences nationales, comme moyen de démocratiser l'espace politique n'ont pas eu de nid dans le pays de la Téranga.

Néanmoins, des soubresauts ont été constatés, et l'évolution politique a souvent été mouvementée. Les règles d'organisation pour la dévolution du pouvoir politique ont été mises à rudes épreuves, mais dans le sens de la concertation et du consensus. L'architecture institutionnelle de l'organisation des élections repose essentiellement sur le Ministère de l'Intérieur à travers la Direction Générale des Élections (DGE), la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) et les autorités administratives pour toutes les opérations de terrain.

La Commission Électorale Nationale Autonome (CENA) assure le contrôle et la supervision de l'ensemble du processus. Les différents Cours et Tribunaux (chacun dans son champ d'application), interviennent et connaissent des contentieux déférés devant eux. Une des particularités du processus électoral au Sénégal est la fréquence des dialogues politiques, devenus presque permanents. Ces cadres, sont chargés de réguler les tensions et récriminations sur le processus, dont l'objectif visé est de trouver le consensus à travers une participation des acteurs principaux que sont les partis politiques et la société civile.

L'audit du fichier électoral et la mise en place d'un comité de suivi des recommandations sont devenus une pratique courante au Sénégal. La fiabilité du fichier électoral est devenue un enjeu électoral important. L'identification et l'unicité de l'électeur devient un objectif majeur dans le contrôle du processus et par ricochet un moyen de confiance des acteurs au système.

Déjà, la loi n°2016-09 instituant la Carte d'identité biométrique CEDEAO a permis au Sénégal de se doter d'un document d'identification fiable. En mettant en œuvre la refonte partielle du fichier électoral (loi n°2016-27 du 19 août 2016 portant refonte

¹ Lors de la 16e conférence des chefs d'État d'Afrique et de France qui s'est tenue du 19 au 21 juin 1990, dans la commune de La Baule-Escoublac, en Loire-Atlantique, le Président Français a tenu un discours invitant les pays africains à libérer l'espace politique. Il dira dans son discours, que l'aide au développement de la France pourrait être conditionnée à ceux qui feront un effort vers plus de liberté. C'était l'époque où la plupart des pays francophones avaient un système de parti unique. D'où, certains pensent que cela a contribué à libérer l'espace démocratique, et la conséquence, plusieurs conférences nationales se sont tenues dans les années 90.

partielle des listes électorales, modifiée par la loi n°2017-08 du 09 janvier 2017, le fichier électoral a été complètement revu et mis à jour. L'alternance politique est une réalité au Sénégal, même si, cela s'est parfois intervenue à travers des heurts démocratiques, avec comme fonds la présence de la Société civile qui est à l'avant-garde pour le respect des principes démocratiques et du respect des Droits de l'Homme.

1.1 Rappel des audits antérieurs

A la suite de l'élection présidentielle de 2007, les partis politiques de l'opposition avaient émis de larges réserves sur la fiabilité du fichier électoral qui aurait permis au Président Abdoulaye Wade de remporter dès le premier tour l'élection présidentielle. Une partie de l'opposition, en s'arc-boutant derrière cette hypothèse avait dans une large majorité boycotté les élections législatives du 03 juin 2007.

Il faut aussi rappeler que dès 2004, le pays avait procédé à une refonte totale du fichier électoral. Afin de satisfaire les revendications de l'opposition et aussi de parvenir à un consensus sur l'organisation des futurs scrutins, le gouvernement a accepté un audit indépendant du fichier par des experts internationaux.

Cet audit qui s'est déroulé au dernier trimestre de l'année 2010 a été financé par l'Union Européenne, l'Ambassade des États Unis d'Amérique et l'Ambassade d'Allemagne. La mission d'audit du fichier a été organisée suite à la décision du Président Abdoulaye Wade de procéder à un audit indépendant du fichier électoral. Aux termes de leur mission, les auditeurs ont fait des constats et cent-huit (108) recommandations. Un comité de veille et de suivi de ces recommandations a été mis en place pour travailler sur la faisabilité et la mise en œuvre de ces recommandations. Les travaux du comité de veille ont duré 20 mois.

1.2 Recommandation de l'audit de 2018

Avant la tenue des élections législatives du 30 juillet 2017, le Sénégal a procédé à la refonte partielle du fichier électoral, avec l'adoption de la carte d'identité biométrique CEDEAO qui a été introduite (Loi n°2016-09 du 14 mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO). Ladite refonte a été la conséquence des résultats du dialogue qui, entre autres, avait recommandé la fusion de la Carte nationale d'identité et de la carte d'électeur.

L'audit du fichier électoral de 2018 a été proposé par le cadre de concertation sur le Processus Électoral (CCPE) réunissant plusieurs catégories d'acteurs :

- L'Administration, représentée par le Ministère de l'Intérieur à travers la DGE, la DGAT, la DAF et le Commandement territorial ;
- Le Ministère des Affaires Étrangères ;
- Le Ministère de la Justice ;
- Le Ministère de la Bonne Gouvernance ;
- Les organes de supervision et de suivi du processus (CENA, CNRA) ;

- Les partis politiques, regroupés autour de trois pôles (majorité, opposition et non alignés) ;
- La Société civile, représentée par le Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Élections (COSCE) et par la Plateforme des Acteurs de la société civile pour la Transparence des Élections (PACTE)².

L'audit a été financé par l'Ambassade de la République Fédérale d'Allemagne et l'Union Européenne et l'appui technique du Projet d'Appui au Processus Électoral au Sénégal (PAPES) dont la mise en œuvre était assurée par ECES. La mission a effectué ses travaux d'audit du 15 janvier au 13 février 2018. Les objectifs spécifiques de cette mission d'audit s'articulaient autour des points suivants : (a)- la revue du cadre légal et réglementaire, (b)- la revue de la chaîne d'inscription des électeurs, (c)- les examens du fichier électoral, (d)- l'examen de l'adéquation technologique, (e) - l'analyse de l'adéquation des procédures et identification des ajustements à réaliser, (f)- l'analyse de l'adéquation des ressources humaines et identification des gaps de compétence et des besoins supplémentaires, (g)- l'examen des anomalies constatées par les acteurs et proposition des mesures pour corriger les anomalies constatées.

Elle a fait des constats et formulé trente-huit (38) recommandations, et a conclu que « le taux d'erreur estimé du fichier est compris entre 1,241% et 1,989% ». Elle estime par ailleurs que le fichier, quoique perfectible, est cohérent, de bonne qualité, et constitue une base solide pour l'organisation de prochaines élections ».

1.3 Contexte politique

Au Sénégal, la pratique de l'organisation des élections semble être maîtrisée par les différents acteurs. La démocratie ayant pour socle la compétition des partis politiques pour la conquête du Pouvoir. Le Sénégal fait partie des rares pays ayant connu une stabilité liée à ce sacerdoce : l'élection comme moyen de dévolution du Pouvoir.

La méfiance entre acteurs politiques a amené le Sénégal à adopter plusieurs solutions dans la quête d'un meilleur système électoral. Les régimes successifs ont été confrontés à diverses sollicitudes et contestations, tant sur le cadre législatif, institutionnel et même opérationnel des scrutins. Un dénominateur commun se dégage au Sénégal : la recherche du consensus à travers la mise en place d'un cadre de dialogue entre acteurs en vue de diagnostiquer les dysfonctionnements constatés. Plusieurs audits ont été réalisés, et cela à l'approche de chaque scrutin majeur.

L'audit de 2018 a permis de sortir trente-huit (38) recommandations. La tenue de l'élection présidentielle du 24 février 2019 a été contestée par l'opposition pour diverses raisons. Cette élection s'est déroulée dans un contexte de crise de confiance entre acteurs. L'opposition reprochant au pouvoir d'avoir écarté certains candidats par voie judiciaire et d'autres à travers l'élargissement du parrainage citoyen à tous les candidats.

² Rapport audit fichier électoral de 2018, page 14

C'est dans ce contexte de méfiance et de crise latente que le Président de la République a mis en place un Comité de Dialogue national qui regroupe l'ensemble des acteurs sociaux.

Le décret n°2019-2004 modifiant le décret n°2019-1106 du 03 juillet 2019 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité de Pilotage du Dialogue national en son article 2 nouveau, détermine la composition dudit comité qui est représentatif de l'ensemble des couches socioprofessionnelles du pays. L'article premier du décret n°2019-1106 détermine la mission du Comité de Dialogue national ainsi que son but. L'article 3³ définit la création de cinq (05) commissions thématiques, dont celle de la Commission politique, qui du reste est chargée des questions politiques et électorales.

La Commission Politique a estimé qu'il fallait auditer le fichier électoral et, procéder aussi à une évaluation du processus électoral. Le Comité de suivi a été mis en place par la Commission Politique du Dialogue national qui a élaboré les termes de référence pour l'audit du fichier électoral et validé les candidatures des experts devant conduire l'audit du fichier électoral. Les termes de référence de l'audit font ressortir en filigrane une éventualité des actes ayant occasionné l'inscription massive et irrégulière des électeurs et la problématique liée au parrainage citoyen dans ses dispositions opératoires. L'opposition avait conditionné la tenue des élections municipales à la réalisation de l'audit du fichier électoral et dont les résultats pourraient éventuellement permettre de corriger des supposés manquements aux procédures et aux actes liés à l'établissement du fichier électoral. Et contribuer ainsi à **« maintenir le fil du dialogue politique en vue de garantir un espace politique apaisé »**.⁴ Cela dans la vision de permettre d'avoir des **« règles électorales acceptées par tous les acteurs du jeu politique, pour une compétition électorale pacifique permettant de garantir la stabilité politique »**⁵.

C'est fort de ces constats préalables que la mission d'audit a démarré ses travaux en février 2021, avec une première séance avec le comité suivi le 17 février 2021. La mission a organisé son atelier de restitution les 30 avril et 3 mai 2021, et présenté son rapport final au Comité de suivi de la Commission Politique du Dialogue national le 6 mai 2021.

³ Article 3, décret n°2019-1106 : « Sous la supervision du Comité de pilotage du Dialogue national, sont créées les commissions thématiques suivantes :

- La Commission politique;
- La Commission économique et sociale ;
- La Commission ressources naturelles (mines, pétrole, gaz, foncier, etc.);
- La Commission environnement et cadre de vie ;
- La Commission paix et sécurité.

⁴ Termes de référence de l'audit du fichier électoral (introduction)

⁵ Termes de référence de l'audit du fichier électoral (introduction)

1.4 Parties prenantes

Les parties prenantes de l'audit du fichier électoral sont les entités du comité de suivi de la commission politique du dialogue national. Il s'agit des partis politiques, regroupés autour de trois pôles (majorité, opposition et non alignés) ; des organisations de la société civile, représentées par le collectif des organisations de la société civile pour les élections (COSCE) et par la Plateforme des acteurs de la société civile pour la Transparence des élections (PACTE) ; de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENA), de la Commission Nationale de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) et de l'administration (DGE et DAF).

Des séances de travail ont été organisées avec chacune des parties prenantes. L'objectif de ces rencontres est de recueillir leurs centres d'intérêts relatifs aux attentes de l'audit et d'échanger sur les griefs portant sur le fichier. Ces éléments sont présentés dans l'annexe 3.

2. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE LA MISSION D'AUDIT

La Mission d'Audit du Fichier Électoral du Sénégal 2021 (**MAFE-2021**) a déroulé ses activités conformément aux termes de référence qui lui ont été soumis. La mission a élaboré une note méthodologique et un chronogramme d'activités qui ont été présentés lors de la première séance du Comité de suivi qui s'est tenue le 17 février 2021 à l'Hôtel Terrou-Bi. La mission d'audit a également soumis au Comité de suivi, un Code de Bonne Conduite qui consacre les principes sur l'éthique de la collaboration entre les deux parties.

2.1 Objectifs poursuivis

La mission d'audit a réalisé ses activités selon un agenda élaboré qui allie rencontres avec les acteurs impliqués dans le processus électoral et l'exploitation de la documentation existante et les données du fichier électoral. Les objectifs poursuivis ont été ceux permettant de réaliser les activités contenues dans le **point II.4** des termes de référence de la mission d'audit. C'est à ce titre que la mission a élaboré et soumis au Comité de suivi un agenda détaillé de son approche méthodologique.

2.2 Méthodologie et termes de référence

2.2.1 Démarche méthodologique

La démarche générale de conduite de la mission a été pensée sur la compréhension des termes de référence. Au-delà des aspects classiques, la mission a tenu compte de certaines spécificités de la présente mission d'audit, notamment, celle relative "**à l'audit sur pièce et sur place**" (cf. II.4 des termes de référence), et aussi des sollicitations des composantes du Comité de suivi qui ont apporté des questions complémentaires. **Cette démarche a été réalisée comme suit :**

a) Rencontre de cadrage avec le Comité de suivi du dialogue politique

La rencontre de cadrage a été une occasion pour la mission d'audit et les membres du comité de suivi du dialogue politique de cerner le contour et la dimension de la mission.

Il s'agissait :

- D'avoir une même compréhension des termes de référence de la mission ;
- De présenter la méthodologie proposée ;
- De faire une revue d'ensemble des pistes relatives aux différentes questions soulevées par le comité de suivi portant spécifiquement sur les aspects du cadre légal et réglementaire relatifs à la constitution du fichier électoral, à la distribution des cartes d'électeur et au parrainage citoyen ;
- De proposer un calendrier des rencontres périodiques avec le comité de suivi.

b) Identification et analyse documentaire (textes de lois, rapports)

L'ensemble des textes de lois portant sur l'établissement des listes électorales, la constitution du fichier, la distribution des cartes d'électeur et ceux relatifs au parrainage ont été étudiés. Il s'agissait de faire une revue complète de la littérature portant sur les textes nationaux (Constitution, Code électoral et ses textes d'application, autres Lois).

Aussi, les textes internationaux ratifiés par le Sénégal et ayant pour objet de définir ou de préciser l'établissement des listes électorales ont été consultés. La mission d'audit a également consulté les rapports des audits antérieurs (2010 et 2018), les rapports de la CENA et ceux des services techniques du Ministère de l'Intérieur. En somme, tous les documents, de source publique, portant sur le processus électoral, mis à la disposition de la mission, ont fait l'objet d'une analyse approfondie par la mission.

c) La revue du cadre juridique

La revue juridique a porté sur l'analyse du cadre normatif du processus de constitution du fichier électoral et de sa conformité avec la réglementation nationale en vigueur et les standards et principes internationaux. Elle a porté aussi sur les questions spécifiques contenues dans les termes de référence, notamment :

- L'appréciation des articles L.39, L.40, L.43, L.44, L.45 et L.48 (partie législative du code électoral) et R.28 à R.44 (partie réglementaire du code électoral) ;
- L'évaluation des articles R.47 à R.52 (partie réglementaire du code électoral) ;
- Le système de parrainage à l'élection présidentielle.

La revue a porté également, sur les questions liées à la complétude du cadre légal, à l'éventuelle violation du cadre légal par le cadre réglementaire, à la complétude du cadre légal par le cadre réglementaire. Elle a été articulée autour du cheminement suivant : référence légale, constat, analyse et recommandation.

d) Entretien avec les parties prenantes

Il s'agissait de l'appropriation du processus d'établissement du fichier électoral marqué par des séances de travail avec les parties prenantes et de production de résultats sur la base des requêtes répondant aux points ci-après :

- Examen de l'adéquation technologique ;
- Revue de la chaîne d'inscription des électeurs ;
- Analyse technique des données du fichier électoral ;
- Analyse de l'adéquation des ressources humaines et identification des gaps de compétences et des besoins complémentaires ;
- Recommandations.

e) Collecte de données sur le terrain

En complément à l'analyse de données du fichier électoral, l'approche qualitative par l'entretien avec les personnes ressources chargées de la conduite du processus d'établissement des listes électorales et de distribution des cartes d'électeur a été réalisée. Cette collecte a pour objectif de disposer des données pour évaluer l'inscription dans les communes où l'effectif des électeurs serait supérieur au potentiel.

Les acteurs cibles de la collecte qualitative sont les suivants :

- CEDA ;
- Autorités administratives : Préfets et sous-préfets ;

- Président des comités électoraux ou président des commissions administratives ;
- Chef de bureau électoral ;
- Maires.

La collecte des données s'est faite par une grille d'entretien portant sur divers sujets tels que :

- Fonctionnement des commissions administratives, des comités électoraux et des commissions de distribution des cartes ;
- Les inscriptions ;
- Délivrance de certificat de résidence ;
- Demande de radiation ;
- Participation des partis politiques ;
- Distribution des cartes.

La collecte a été réalisée dans 34 communes réparties dans 12 départements et sept régions (tableau 1). En plus des communes identifiées, la collecte s'est déroulée dans quatre communes témoins tels que Thiès Nord, Thiès Sud, Mbacké et Ziguinchor.

Tableau 2.1 : Unités administratives couvertes par la collecte de données

Région	Département	Commune
Dakar	Dakar	Plateau, Gorée, Mermoz Sacré Cœur, Fann Point E Amitié
	Pikine	Thiaroye-Gare, Pikine-Est, Malika
	Guediawaye	Ndiarame, Limamoulaye
Diourbel	Mbaké	Mbacké (commune témoin), Touba Mosquée
Fatick	Fatick	Diofior, Fatick
Louga	Linguère	Mbeuleukhe, Linguère
Saint-Louis		Ndioum, Demette, Boke dialloubé, Aere lao, Walalde, Galoya toucouleur, Podor
	Podor	
	Dagana	Gae, Dagana
Thiès (Région témoin)	Thiès	Thiès Nord, Thiès Sud
Ziguinchor	Ziguinchor	Niassia Ziguinchor (témoin)
	Bignona	Bignona, Mlomp, Thionck Essyl
	Oussouye	Oussouye, Sathiaba Manjaque

f) Présentation d'étape des travaux

À chaque rencontre avec le comité de suivi, une présentation d'étape des résultats des travaux a été faite pour échanges. Au total, la mission a organisé six (06) séances de présentation des résultats au Comité de suivi.

g) Organisation de l'atelier de restitution

Les résultats de la mission d'audit du fichier électoral ont été présentés aux membres du comité de suivi du dialogue politique, avec la présence de l'USAID (qui a financé la mission d'audit), à l'occasion de l'atelier de restitution qui s'est tenu les 30 avril et 03 mai 2021 à l'Hôtel NGOR DIARAMA. La mission a, au cours de cet atelier présenté la synthèse, les recommandations et la conclusion. Le Comité de suivi a, dans un esprit

critique et constructif, apporté ses observations et soulevé des interrogations, qui ont fait l'objet de débats et trouvées des réponses fournies par les experts de l'audit.

h) Soumission du rapport final

À la suite de l'atelier de restitution tenu les 30 avril et 03 mai 2021 à l'Hôtel NGor Diarama, la mission d'audit, après avoir intégré les observations du Comité de suivi, a remis son rapport final au Président du Comité de suivi le 05 mai 2021.

2.3. Limites / Difficultés rencontrées

Comme toute entreprise humaine, la mission d'audit a eu des limites. Ces limites ont été d'ordre opérationnel et contextuel ; notamment, la lenteur dans la mise à disposition des requêtes des données qui ont entamé la progression de l'équipe, les événements socio-politiques qui se sont produits en mars 2021 et ralenti l'équipe d'experts dans ses travaux de recherche et de discussion avec les parties prenantes.

Mais, ces limites indiquées n'ont pas eu de graves répercussions sur la conduite de la mission.

3. CADRE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

3.1 Éléments introductifs

Le Sénégal a une tradition démocratique depuis les premières années de l'indépendance du pays. L'histoire politique du pays est assez riche et est ponctuée d'alternances pacifiques du pouvoir par les voies démocratiques (les élections). Aussi, le Sénégal est une terre de dialogue, ce dialogue a précédé l'organisation des élections et est même culturel, car ancré dans les mœurs de chaque citoyen sénégalais. L'organisation des élections démocratiques est intimement liée aux règles établies et auxquelles l'ensemble des acteurs doivent s'y conformer. Ces règles constituent dans tout processus électoral la **“boussole”** devant conduire les actes nécessaires au bon déroulement des opérations. Le Sénégal dispose d'un arsenal juridique qui a évolué dans le temps avec les différents contextes de l'évolution du paysage politique. Les textes intervenant dans l'organisation des élections au Sénégal sont : la Constitution, le code électoral de 2018 et de ses textes d'application (décrets, arrêtés, notes, instructions, décisions, etc...), le Code de la nationalité, le Code de la Famille, le Code pénal, le Code de Procédure pénale et d'autres textes. Et aussi des instruments juridiques internationaux et/ou régionaux ratifiés par le Sénégal interviennent dans le processus électoral, notamment : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 de la République française⁶, la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance ou encore de la déclaration de Bamako du 03 novembre 2000 de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

3.1.1 Objectif global de la revue du cadre juridique

Conformément aux termes de référence, la revue du cadre juridique a pour objet d'une part, d'analyser la conformité du cadre juridique aux prescrits internationaux et ; d'autre part, de vérifier la complétude du cadre légal, d'une éventuelle violation du cadre légal par le cadre réglementaire et la complétude du cadre légal par le cadre réglementaire.

Également, la revue a permis de répondre à certains questionnements spécifiques contenus dans les termes de référence élaborés par le Comité de suivi de la Commission Politique du dialogue national. Notamment :

⁶ Préambule de la Constitution du 22 janvier 2001 : ‘‘ Le Peuple du Sénégal proclame solennellement son indépendance et son attachement aux droits fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et dans la Déclaration Universelle du 10 décembre 1948’’.

- L'appréciation des articles L.39, L.40, L.43, L.44, L.45 et L.48 du code électoral (partie législative) ;
- L'appréciation des articles R.28 à R.44 du code électoral (partie réglementaire)
- L'évaluation des conditions de distribution et de garde des cartes d'électeur : articles R47 à R52 du code électoral (partie réglementaire) ;
- L'appréciation du système de parrainage à l'élection présidentielle.

3.1.2 Méthodologie adoptée

L'approche adoptée a été celle consistant à répertorier l'ensemble des dispositifs juridiques internes intervenant dans la constitution du fichier électoral et la distribution des cartes d'électeur, et aussi les textes internationaux ratifiés par le Sénégal et qui ont une incidence probante sur le processus d'établissement des listes électorales. Il s'agit aussi des entretiens avec les différents responsables (techniques et administratifs) intervenant dans la chaîne d'élaboration du fichier électoral afin de mieux comprendre les actes permettant de mettre en œuvre les dispositions légales (lois et textes d'application). La méthodologie a également intégré les entretiens avec les acteurs politiques et des responsables de la société civile afin de mieux élucider certains problèmes soulevés et permettre à ceux-ci de donner soit leur appréciation ou de mieux reformuler le sens et la portée des questions soulevées.

3.1.3 Les sources

Elles sont constituées des textes internationaux, de la législation nationale et des entretiens avec les acteurs.

3.1.3.1 Revue des textes internationaux :

- La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789
- La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) (1948) :

Article 21

Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. 2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. 3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

- Convention sur les droits politiques de la femme (CDPF) (1952)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (1966) : Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques : *Article 25 : Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au*

suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) (1966)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) (1979)
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) (2006)
- Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (Annexe à la Résolution A/RES/45/111 de l'Assemblée Générale)
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) (1981)
- Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (CADHP –PF) (2003)
- Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : (non ratifiée par le Sénégal)
- Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (2001)
- La Déclaration de Bamako (Organisation internationale de la francophonie) du 3 novembre 2003

3.1.3.2 Revue des textes internes

a. La Constitution et les textes de Lois

- Constitution
- Code électoral (Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 portant code électoral (partie législative), modifiée par les Lois n°2017-33 du 21 juillet 2017 et n°2018-22 du 04 juillet 2018 et ses textes d'application (Décret n°2017-170 du 27 janvier 2017 abrogeant et remplaçant le Décret n°2014-514 du 16 avril 2014 portant code électoral (partie réglementaire))
- Code de la Famille
- Code de Procédure pénale
- Code pénal
- Code de la Nationalité
- Loi n°2008-12 sur la Protection des données à caractère personnel
- Loi constitutionnelle n°2018-14 portant révision de la Constitution
- Loi n°2019-16 portant report des élections prévues le 1^{er} décembre 2019 et prorogation du mandat des conseillers départementaux et municipaux
- Loi n°2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales
- Loi n°2016-09 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO
- Loi organique n°2016-23 du 14 juillet sur le Conseil constitutionnel
- Loi n°2017-27 du 13 juillet 2017 portant Code de la Presse

- Loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant Loi organique n°2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême

b. Les décrets

- Décret n°2017-170 du 27 janvier 2017 portant partie réglementaire du code électoral
- Décret n°2020-790 portant organisation du Ministère de l'Intérieur
- Décret n° 2005-1252 du 23 décembre 2005 modifiant l'article 5 du décret n°2005-787 du 6 septembre 2005 portant fixation du modèle de la Carte nationale d'identité numérisée, des libellés de son contenu, des conditions de sa délivrance et de son renouvellement
- Décret n°2016-299, portant extension de l'exigibilité des cartes nationales d'identité numérisées
- Décret n°2016-1535, portant application de la Loi n°2016-27 du 19 août 2016, portant refonte partielle des listes électorales
- Décret n°2016-1536, portant application de la Loi n°2016-09 du 14 mars 2016 instituant la carte d'identité biométrique CEDEAO
- Décret n°2018-394 du 1er février 2018 fixant les pays abritant les représentations diplomatiques et consulaires pour la révision exceptionnelle des listes, en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Décret n°2018-476, portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Décret n°2018-968, portant prorogation de l'exigibilité de la carte nationale d'identité numérisée
- Décret n°2019-1106 du 03 juillet 2019 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité de Pilotage du Dialogue national
- Décret n°2019-2004 du 04 décembre 2019 modifiant le décret n°2019-1106 du 03 juillet 2019 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du Comité de Pilotage du Dialogue national
- Décret n°2019-1110 du 05 juillet 2019 portant nomination du Président du Comité de Pilotage du Dialogue national

c. Les arrêtés

- Arrêté n°027970 du 14-12-2020 l'organisation et le fonctionnement de la Direction Générale aux Elections
- Arrêté n°027959 du 14-12-2020 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Direction de l'Automatisation des Fichiers
- Arrêté n°001228 du 23 janvier 2019, portant publication de la carte électorale en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêté n°01079 du 23 janvier 2018, portant création du comité technique dans le cadre de l'audit du fichier électoral

- Arrêté n°01080 du 23 janvier 2018, portant création du comité de pilotage dans le cadre de l’audit du fichier électoral
- Arrêté n°003982 du 22 février 2018, fixant l’organisation des commissions administratives instituées pour les besoins de la révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l’élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêté n°008208 du 17 avril 2018, portant création d’un comité de suivi des recommandations issues de l’audit du fichier électoral
- Arrêté n°023816 du 07 novembre 2018, fixant la liste des juridictions concernées pour l’élection présidentielle du 24 février 2019

d. Circulaire, lettre, et guide

- Circulaire n°003022-MINT/SG/bs du 30 mars 2020 portant transmission du décret n°2020-790 portant organisation et fonctionnement du Ministère de l’Intérieur
- CDP : Mini-guide sur le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du système de parrainage pour les élections au Sénégal
- Lettre n°0083/CENA/PDT/AG/CD du 15 septembre 2020

3.1.3.3 Les rapports

- Rapport Audit 2010
- Rapport Audit 2018
- “Livre blanc”-IDY-2019
- Réponse MINT au “Livre blanc” -IDY-2019
- Rapport UA, Observation électorale 2019
- Rapport EISA, Observation électorale 2019
- MOE-2019
- Déclaration Comité de suivi 2018
- Méthodologie Refonte fichier électoral : Issa SALL (CENA)
- EchoGéo : l’élection présidentielle de février 2019 au Sénégal (Mamadou Bouna Timera-Momar Diongue-Ousmane Thiam)
- Pré-Rapport élection présidentielle 2019 (MINT)
- Rapport CENA-2017 et 2019
- Projet n°3 - Rapport CVS – 2010
- Rapports CNRA
- Rapports annuels 2016, 2017, 2018-2019
- Rapport sur la couverture médiatique des élections législatives de 2017
- Rapport sur l’élection présidentielle du 24 février 2019

3.1.4. Entretiens avec les acteurs

Il s’agit des rencontres organisées avec les composantes du comité de suivi (majorité, opposition, non-alignés, société civile et administration) ; et aussi des autres acteurs intervenants dans le processus électoral en général, et en particulier ceux impliqués dans la constitution du fichier électoral ou la production des cartes d’électeur. Dans

cette catégorie se retrouvent la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA), la CNRA, la CDP, les Cours et Tribunaux et plusieurs responsables de la Direction de Générale des Élections (DGE), de la Direction de l'Automatisation du Fichier (DAF) et les autorités administratives.

Les entretiens ont fait ressortir des constats sur la méfiance des acteurs à l'égard des organes de gestion des élections. Une perception d'inféodation de la DGE et de la DAF à l'autorité politique (au Ministère de l'Intérieur), semble être partagée par certains acteurs non membres de la majorité au pouvoir. Certains souhaiteraient un organe indépendant de gestion des élections, ou, une personnalité neutre à la tête d'une telle structure ou d'un ministère dédié uniquement à l'organisation des élections. Le principe d'ingratitude est le propre des cadres dans une administration républicaine, mais, cela doit être compris et accepté des autres et, surtout, donner du crédit aux hommes et femmes de devoir qui doivent servir la nation dans leurs fonctions.

A l'analyse, la compétence de la DGE semble être assez éprouvée, et elle dispose de compétences et d'expériences acquises de longues dates. Il est nécessaire de pérenniser ces acquis et de consolider les atouts de cette structure.

Recommandation 1

Donner à la structure de gestion des élections une autonomie fonctionnelle. Ce statut lui permettra de s'affranchir du joug politique du ministère régalién (Ministère de l'Intérieur), et d'avoir une autonomie et une équidistance entre les parties prenantes aux processus électoraux. Toute chose qui pourrait amener les acteurs à revoir leur perception et à lui garantir une indépendance dans la gestion des opérations.

3.2 Conformité du cadre juridique avec les normes et standards internationaux en matière électorale

La MAFE-2021 a analysé les différents instruments internationaux et régionaux intervenant dans le processus d'organisation et de gestion électorale. Plusieurs instruments juridiques internationaux et/ou régionaux ratifiés par le Sénégal interviennent dans le processus électoral. Certains ont même pris corps dans le dispositif normatif national (Constitution⁷, Code électoral⁸, Code de la Nationalité, surtout en ce qui concerne les citoyens naturalisés et du Code Pénal relatif aux dispositions des sanctions). Il s'agit notamment de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 en son point 8⁹, de la Déclaration universelle des droits

⁷ Premier paragraphe du Préambule, articles 3, 4, et 7 de la Constitution

⁸ Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 portant Code électoral (partie législative, modifiée par les Lois n° 2017-33 du 21 juillet 2017 et n°208-22 du 04 juillet 2018 ; et les décrets n°2017-170 du 27 janvier 2017 abrogeant et remplaçant le décret n°2014-514 du 16 avril 2014 portant code électoral (partie réglementaire)

⁹ La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

de l'homme (DUDH), qui en son article 21¹⁰, aux points 1,2 et 3 énoncent la participation des citoyens au processus de choix de ses représentants ; de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966 (avec l'observation générale n°25 adoptée par le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies le 27 août 1996, qui énonce le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit de voter et être élu et le droit d'accéder, dans des conditions générale d'égalité, aux fonctions publiques de son pays) ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR), la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance,¹¹ du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (2001), ou encore de la déclaration de Bamako du 03 novembre 2000 de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Ces instruments internationaux ont été analysés par les précédentes missions d'audit du fichier électoral (2010, 2018) et aussi par certaines missions d'observation électorale, notamment celles de l'Union africaine, de EISA et l'Union Européenne en 2019 ; et ont été jugés également conformes au cadre juridique interne, en faisant ressortir des recommandations sur certaines dispositions ; et recommandations qui pour la plupart ont été prises en compte lors des révisions du code électoral.

Tableau 3.1 Matrice sur la signature et la ratification des instruments internationaux (relatifs aux élections et spécifiquement à l'inscription des électeurs) par le Sénégal

Référence	Signature	Ratification
La Déclaration universelle des droits de l'homme et du Citoyen du 26 août 1789	En vertu du principe de succession d'Etat, le Sénégal se reconnaît lié par cette Déclaration qui est antérieure à son indépendance	
La Déclaration universelle des droits de l'homme DUDH	En vertu du principe de succession d'Etat, le Sénégal se reconnaît lié par cette Déclaration qui est antérieure à son indépendance	
Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)	Le 06 juillet 1970	Le 13 février 1978
La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)	Le 11 juillet 2003	

¹⁰ La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) (1948) : Article 21 : 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. 2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. 3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

¹¹ La Déclaration sur la Charte africaine a été signée par le Sénégal mais non encore ratifiée (Mission d'Audit du Fichier Electoral, Rapport final, Février 2018, page 26)

Référence	Signature	Ratification
La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR),	Le 22 juillet 1968	Le 19 avril 1972
La Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF),	Le 29 juillet 1978	Le 05 février 1985
La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, ¹² de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (2001)	Le 15 décembre 2008	Non ratifiée par le Sénégal
Le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion,	Le 21 décembre 2001	Le 26 juillet 2004
Déclaration de Bamako du 03 novembre 2000 de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).	Le 03 novembre 2000	

3.3 Analyse du cadre légal et réglementaire

3.3.1 Des principes du suffrage universel liés à la constitution du fichier électoral

L'universalité du suffrage doit être comprise comme étant un élément d'inclusivité du processus électoral et aussi sa mise en exergue avec la notion de suffrage égal, qui indique que chaque citoyen possède une voix et qu'aucune voix n'est supérieure à une autre : un électeur, une voix. Ces aspects tirent leur essence de l'article 21 de la Déclaration Universelle de Droits de l'Homme du 10 décembre 1948. Ces principes sont aussi repris par l'article 25.b du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP de 1966). Il s'agit de voir dans le dispositif légal et réglementaire sénégalais si ces principes sont suivis et respectés.

3.3.2 Du droit de vote et de l'inscription sur les listes électorales

L'article 3 de la Constitution en ses alinéas 3 et 4, pose le principe de l'universalité du suffrage, et de chaque électeur, une voix. Il reconnaît également la jouissance des droits civils et politiques à tous les sénégalais âgés de 18 ans, dans les conditions déterminées par la loi. Cette disposition est précisée dans l'article L.27 du Code électoral : *"Sont électeurs les sénégalais des deux sexes, âgés de dix-huit (18) ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi"*. En somme, le Code électoral reconnaît le droit de vote à chaque citoyen ayant la capacité électorale qui est fixée à dix-huit (18) ans, et cela

¹² La Déclaration sur la Charte africaine a été signée par le Sénégal mais non encore ratifiée (Mission d'Audit du Fichier Electoral, Rapport final, Février 2018, page 26)

sous réserve des cas d'incapacité prévus par la législation en vigueur. C'est un droit constitutionnel accordé à chaque citoyen.

Mais cette disposition, au-delà des restrictions prévues par la législation, notamment l'article 34 du Code pénal a des limites au regard des articles L.28 et L.29 du code électoral. L'article L.28, en plus d'être une redondance de l'article L.27 du Code électoral, détermine un cas particulier et en contradiction avec l'esprit de l'article L.27 du code électoral et l'article 34 du Code pénal (*Loi n° 77 -33 du 22 février 1977*), *en ce qui concerne les étrangers naturalisés, qui aux termes de la Loi sont sénégalais. Également, l'article L.30 précise ce postulat que la citoyenneté acquise par naturalisation (article 7 du code la nationalité). Le droit de vote accordé aux sénégalais établis à l'extérieur est régi par l'article L.306 ¹³du code électoral, en ce qui concerne leur participation aux élections présidentielle et législatives.* Malgré quelques précisions à apporter sur les articles L.28 et L.29 (**l'article L.29, qui est un choix politique** de ne pas faire figurer les militaires et paramilitaires sur les listes électorales à l'occasion des élections locales), les dispositions de la Constitution (articles 3 et 4) et du Code électoral (articles L.27, L.306), respectent le droit de vote des citoyens.

Recommandation 2 La suppression de l'article L.28

Cela pourrait alléger le dispositif légal dans le cadre de la reconnaissance du même droit égalitaire à tous les citoyens sénégalais et conforme à l'article 3 de la Constitution.

3.3.3 Des restrictions et des recours

Les restrictions liées à l'inscription sur les listes électorales sont déterminées par les articles L.31, L.32) du Code électoral. Il s'agit essentiellement des dispositions relatives aux personnes ayant perdu leurs droits par suite de condamnation prononcée par le juge. L'article L.31 qui catégorise les personnes privées du droit d'inscription, donc du droit de vote ne précise pas (*cf. 1*) la nature des crimes et, ceux condamnés avec des peines assorties de sursis ne bénéficient pas de ce sursis qui devrait avoir une conséquence sur la condamnation. Il est aussi constaté que cet article est intitulé comme étant une mesure permanente de déchéance des droits civils, donc ne permettant pas leur inscription sur la liste électorale, alors que c'est une mesure dont les dispositions de Code pénal (article 34) et du Code de procédure de procédure ont évoqués, l'un pour les cas liés aux condamnations (article 34 du Code pénal) et l'autre, pour la mise à disposition des casiers judiciaires par le greffe aux autorités administratives (article 730 du Code de procédure pénale). Il est difficile pour les commissions d'établissement des listes électorales de savoir exactement si un électeur **X** est condamné tant que le casier judiciaire n'est pas bien organisé et informatisé afin de pouvoir apurer les listes électorales pendant les révisions. Certes l'article 730 du Code de procédure pénale dispose que " Une copie de chaque fiche

¹³ Article L.306 " Sont électeurs les sénégalais des deux sexes remplissant les conditions fixées par les articles L.27 à L.29 et ne se trouvant dans aucun des cas d'incapacité définis aux articles L.31 et L.32".

constatant une décision entraînant la privation des droits électoraux est adressée par le greffe compétent à l'autorité chargée d'établir les listes électorales".

Recommandation 3 :

Instaurer une procédure de partage d'information entre le Ministère de la Justice et le Ministère de l'Intérieur.

Mais, dans la réalité, les commissions administratives ne disposent pas d'informations leur permettant de ne pas inscrire les électeurs qui seraient frappés des cas d'incapacité. L'article L.31 ne fait pas aussi cas des dispositions de l'article 47 de la Constitution portant sur la grâce présidentielle. Aussi, cet article ne dit pas quand est-ce-que la condamnation est définitive. L'article L.32 qui semble expliquer les dispositions de l'article L.31 semble aussi flou que celui-ci, et ne permet pas de donner une meilleure compréhension de son contenu. Le droit de vote est un droit garanti par la Constitution (article 3), et par conséquent, le droit de s'inscrire est son corolaire. Ces dispositions relatives au Code pénal dans son Livre III doivent être revues et précisées au niveau des articles L.31 et L.32 du Code électoral pour plus de **clarté**.

Recommandation 4 :

Revoir les articles L.31 et L.32 dans la forme et dans le fond. Prévoir une disposition permettant à l'électeur ayant purgé sa peine de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales afin de ne pas rendre permanente la déchéance des droits civils. Étendre cette disposition aux personnes ayant bénéficié d'une grâce présidentielle afin de les permettre de recouvrer la plénitude de leurs droits civiques.

Cependant, l'article L.34 du Code électoral précise qu'il n'est donné la possibilité aux citoyens de s'inscrire qu'une seule fois sur la liste électorale. **Cela est conforme à l'égalité de tous et au principe de : un électeur, une voix.**

Les conditions d'inscription sont précisées par l'article L.40, L.41 du code électoral. Les opérations peuvent aboutir à des cas de radiation, de demande de modification d'erreurs matérielles ou de résidence. Mais, la législation a prévu des cas de recours des citoyens devant le Président du Tribunal d'Instance (article L.43 du code électoral). En plus, le code électoral garantit le recours lors du contrôle des inscriptions effectuées par la CENA auprès des autorités administratives qui sont habilitées à faire des radiations d'office. De même, le recours peut être effectué à la publication provisoire des listes électorales. L'électeur qui se sent léser dans ses droits peut saisir le Président du Tribunal d'Instance, ou par l'intermédiaire de la C.E.NA (article L.45 du Code électoral). Mieux, la décision du Président du Tribunal d'Instance peut être déférée devant la Cour Suprême.

Par contre, dans le cadre de ses attributions de contrôle et de supervision des opérations d'établissements des listes électorales, la CENA a le pouvoir *d'injonction et*

de substitution ¹⁴ (article L.6 et L.13, alinéa 2 : En cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux élections ou référendums par une autorité administrative, la C.E.NA lui enjoint de prendre les mesures de correction appropriées. Si l'autorité administrative ne s'exécute pas, la CENA dispose du pouvoir de dessaisissement et de substitution d'action dans le cadre des opérations électorales et référendaires à l'égard de l'agent responsable nonobstant son pouvoir de saisine des juridictions compétentes).

L'application de ces dispositions pose des difficultés liées à son inapplicabilité, car la CENA ne dispose pas de moyens conséquents de dessaisissement ou de substitution des autorités administratives, qui dans le cadre de la mise en œuvre des activités électorales disposent des compétences légales (articles L.3¹⁵, L.39 du code électoral) et réglementaires (article R.29 du code électoral).

Recommandation 5 :

Prévoir par un texte législatif ou réglementaire, ou en améliorant cette disposition (article L.13), les conditions dans lesquelles la CENA pourrait exercer ses prérogatives de dessaisissement ou de substitution des autorités administratives.

En conclusion, il est effectué des corrections (rectifications) pouvant aboutir à des radiations d'office¹⁶, par les autorités administratives (Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets) sous le contrôle de la CENA.

3.3.4 De la publication de la liste électorale

La publication des listes électorales est faite suite aux opérations d'inscription et permettent aux citoyens de porter des recours en cas d'omission ou de constatation d'erreurs matérielles. La publication est assurée par l'autorité administrative compétente (article L.45 du code électoral, et les articles R.43 et R.44 du code électoral). Elle est publique et est faite au niveau des préfectures, sous-préfectures et mairies. Le Ministre Chargé des Élections publie la liste définitive par tous les moyens et adresse un exemplaire à la CENA.

3.3.5 De la gestion des cartes d'électeur

Le cadre légal sénégalais a une spécificité en ce qui concerne la carte d'électeur. Il est un des rares pays de la CEDEAO à mettre en application une disposition régionale intervenue suite au 46^{ème} Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement qui a pris

¹⁴ Article L.13 du code électoral, alinéa 2

¹⁵ Article L.3 du code électoral « Sous l'autorité du Ministre chargé des Élections, les services centraux, en relation avec les Autorités administratives, assurent la mise en œuvre des prérogatives indiquées dans les articles premier et 2, du présent Code. A l'Étranger, le Ministère chargé des Élections met en œuvre les compétences définies à l'article premier alinéa 2 du présent Code, en relation avec les services centraux du Ministère chargé des Affaires étrangères, les Ambassades et les Consulsats ».

¹⁶ Article L.49, alinéa 1^{er} ; article L.50

comme principale recommandation, l'instauration de la carte d'identité biométrique dans les pays de l'espace CEDEAO. Cette disposition a été concrétisée par la Loi n°2016-09 du 14 2016, portant institution d'une carte d'identité biométrique.

La refonte intervenue en 2016 par la loi n°2016-27 du 19 août 2016, portant refonte des listes électorales, modifiée par la loi n°2017-08 du 07 janvier 2017 ; a permis de revoir les articles 3, 4 et 7 de la loi sur la refonte afin de la cadrer avec les opérations d'établissements des cartes d'électeur et de pouvoir mieux encadrer les procédures.

Les procédures permettant de générer les cartes d'électeur sont encadrées par l'article L.53 du Code électoral et sa gestion (distribution), sous la supervision de la CENA est régie par les articles L.54 et L.55, complétée par les articles R.47 à R.52 du code électoral.

3.3.6 Des acteurs intervenants dans le processus d'établissement des listes électorales et de production des cartes d'électeur

Le cadre institutionnel de l'organisation des élections au Sénégal fait intervenir plusieurs acteurs depuis l'établissement des listes électorales, la préparation et la gestion des opérations de vote, jusqu'au contentieux électoral.

Concernant l'établissement des listes électorales et la gestion des cartes d'électeur, il s'agit essentiellement du Ministère de l'Intérieur à travers ses services centraux et les autorités administratives, le Ministère des Sénégalais de l'Extérieur, la CENA, les cours et tribunaux. L'article premier¹⁷ du code électoral attribue au Ministère de l'Intérieur l'organisation des opérations électorales et référendaires. Dans son alinéa 2, l'article premier précise que, en ce qui concerne les opérations électorales et référendaires, celui-ci le fait en collaboration avec le Ministère des Affaires Etrangères. Dans son article 2, il est précisé que *'le Ministère chargé des Sénégalais de l'Extérieur assure la gestion des listes électorales et du fichier général des électeurs'*. Ces activités sont assurées par les Ambassades et les Consulats dans les juridictions à l'extérieur du pays (article 3 du Code électoral).

3.3.6.1 Direction Générale des Élections (DGE)

Le décret n°027960 du 14-12-2020 en son article 2 stipule que la Direction Générale des Élections est chargée de l'organisation des élections nationales, locales et des référendums.

À ce titre, elle assure :

- L'établissement et les révisions des listes électorales, en liaison avec la Direction de l'Automatisation des Fichiers, les autorités administratives territoriales et les autorités diplomatiques et consulaires ;

¹⁷ Le Ministère chargé des Élections est, dans les conditions et modalités déterminées par le présent Code, compétent pour la préparation et l'organisation des opérations électorales et référendaires.

- La tenue du fichier général des électeurs et du fichier spécial des sénégalais de l'extérieur ;
- La conception, la confection, l'installation et la conservation des documents et archives électoraux ;
- L'organisation et le suivi de la distribution des cartes d'électeur ;
- La conception et le contrôle des conditions d'impression des bulletins de vote ;
- La planification, la programmation et la réalisation de la logistique électorale ;
- La mise en place du matériel électoral ;
- L'appui aux services de sécurité pour ce qui concerne le dispositif de sécurité applicable lors des opérations de vote ;
- La formation afférente au processus électoral des autorités administratives, judiciaires et des élus ;
- L'application et le contrôle, en liaison avec les autorités territoriales, des principes applicables en matière de propagande électorale ;
- Les campagnes de sensibilisation et d'information civique ;
- L'élaboration et la gestion de la carte électorale ;
- L'adaptation des outils informatiques aux besoins électoraux ;
- L'analyse des scrutins électoraux ;
- La diffusion de l'information technique relative aux élections, notamment celle qui concerne la mise en œuvre du processus électoral et les diverses statistiques ;
- La définition des plans de communication et de formation des acteurs ;
- L'appui aux autorités judiciaires dans l'exercice de leurs missions relevant du Code électoral ;
- La gestion des crédits destinés à l'accomplissement des missions de la Direction générale des Élections ;
- L'élaboration et l'exécution du budget des révisions ordinaires et exceptionnelles des listes électorales, des élections et referendums.

En somme, la DGE est la cheville ouvrière en matière d'organisation des opérations électorales et référendaires au Sénégal.

3.3.6.2 Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF)

Le décret n° 2020-720 du 19 mars 2020 confère à la DAF la compétence de service informatique du Ministère de l'Intérieur. L'arrêté n°027959 du 14-12-2020 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Direction de l'Automatisation des fichiers, en son article 2, précise les attributions de cette direction dans le cadre de la gestion du fichier électoral.

La DAF est une structure d'établissement des cartes d'identité biométrique CEDEAO et de production des cartes d'électeur. Dans ce dernier cas, elle reçoit de la DGE tous les documents ayant permis aux opérations de révision des listes électorales, elle

procède au traitement des données, à la production des cartes et leur remise à la DGE pour distribution.

3.3.6.3 Direction Générale de l'Administration du Territoire (D.G.A.T)

La Direction Générale de l'Administration du Territoire est chargée de l'animation et de la coordination de toutes les activités de l'administration au niveau des démembrements de l'État (Gouverneurs, Préfets et sous-préfets). A ce titre, les autorités administratives interviennent dans l'établissement des listes électorales et la gestion des cartes d'électeur. Les Commissions Administratives pour la révision des listes électorales et les comités de gestion des cartes d'électeur sont créés par ces autorités administratives.

- Les Commissions administratives (articles L.39, L.40, L.41, L.312, L.313, L.314, L.315) : elles sont instituées par les autorités administratives en vue d'effectuer les opérations de révision des listes électorales. Elles sont composées par des représentants de l'autorité administrative, des maires ou de leurs représentants, des partis politiques présents dans la localité (territoire national) ou au niveau des juridictions (Ambassades et Consulats).
- Le comité électoral (article L.65) : Ce comité est institué par les autorités administratives, a la même composition que les commissions administratives. Il a pour attributions l'élaboration de la carte électorale et la remise des cartes non retirées (hors période de distribution des cartes d'électeur).
- Les comités de distribution/remise des cartes d'électeurs (articles L.54, L.55, L.326, L.327) : Ces comités sont chargés de remettre conformément aux dispositions légales et réglementaires les cartes d'électeur à leurs titulaires.

L'ensemble de ces commissions citées exercent leurs activités sous le contrôle et la supervision de la CENA.

3.3.6.4 Ministère chargé des Sénégalais de l'Extérieur

Le Code électoral en son article premier confère au Ministère chargé des élections la compétence pour la préparation et l'organisation des opérations électorales et référendaires. Le même article précise que le Ministère chargé des Sénégalais de l'Extérieur exerce ces compétences au niveau des juridictions.

L'article 2 du code électoral en son alinéa 2, stipule que le Ministère chargé des élections se met en rapport avec les services centraux du Ministère des Affaires Étrangères dans la mise en œuvre des opérations électorales et référendaires. Le Titre VII du code électoral fait cas des dispositions spéciales relatives au vote des sénégalais établis ou résidant hors du Sénégal. L'article L.306 est conforme à l'article L.27 du code électoral, en ce sens qu'il évoque la qualité d'électeur. Les articles L.308 à L.324 énoncent les modalités d'inscription et la fixation des Commissions Administratives ainsi que les opérations liées au recours sur les listes électorales. Les représentations diplomatiques, à l'occasion de ces inscriptions ont les prérogatives par défaut du Président du Tribunal d'Instance (articles 318, 319), même si la loi prévoit un pourvoi devant la Cour Suprême (article 319).

L'ensemble de ces activités au niveau des juridictions se fait sous le contrôle et la supervision des démembrements de la CENA. Il s'agit des Délégations Extérieures de la CENA (DECENA), conformément à l'article 8 du Code électoral.

3.3.6.5 Commission Électorale Nationale Autonome (C.E.N.A) et ses démembrements

L'article L.4 du code électoral institue la Commission Électorale Nationale Indépendante, en abrégé CENA. Les missions de la CENA sont définies par l'article L.5. L'encadrement institutionnel des élections au Sénégal confie à la CENA le rôle de contrôle et de supervision de l'ensemble des opérations référendaires et électorales. Elle est composée de douze (12) membres pour un mandat de six (6) ans, renouvelable par tiers tous les trois (3) ans (article L.7 du code électoral).

Ses attributions, au nombre de 20 sont contenues dans l'article L.11 du code électoral. Les articles L.6 et L.13 lui attribuent des pouvoirs importants et dont la mise en œuvre est assez problématique.

- *Article L.6 : "La CENA est obligatoirement présente à tous les niveaux de conception, de prise de décision et d'exécution depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats. En cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux élections ou référendums par une autorité administrative, la CENA, après une mise en demeure, peut prendre des décisions immédiatement exécutoires d'injonction, de rectification, de dessaisissement, de substitution d'action dans le cadre des opérations électorales et référendaires, nonobstant son pouvoir de saisine des juridictions compétentes".*
- *Article L.13, alinéa 2 : En cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux élections ou référendums par une autorité administrative, la CENA lui enjoint de prendre les mesures de correction appropriées. Si l'autorité administrative ne s'exécute pas, la CENA dispose du pouvoir de dessaisissement, de substitution d'action dans le cadre des opérations électorales et référendaires à l'égard de l'agent responsable, nonobstant son pouvoir de saisine des juridictions compétentes".*

Dans le cadre de ses activités de contrôle et de supervision, la CENA met en place des démembrements au niveau des départements et des Ambassades et Consulats (article L.8 du code électoral).

Recommandation 6

Revoir la formulation de l'article L.6 et de l'alinéa 2 de l'article L.13 du code électoral (Cf. Recommandation n°04).

3.3.6.6 La Commission de Protection des Données Personnelles (CDP)

La Commission de Protection des Données Personnelles (CDP) est une autorité administrative, créée par la loi n°2008-12 du 25 janvier 2008 portant sur la protection des données à caractère personnel. Elle a comme principale attribution de veiller à ce que les traitements des données à caractère personnel soient mis en œuvre conformément aux dispositions de la loi. Dans le cas d'espèces, la CDP intervient dans le cadre de la collecte des parrainages à l'occasion de l'élection présidentielle, et cela

en application de l'article 58 de la loi qui stipule : " Lorsque des données à caractère personnel sont collectées directement auprès de la personne concernée, le responsable du traitement doit fournir à celle-ci, au plus tard, lors de la collecte et quels que soient les moyens et supports employés, les informations suivantes : 1)- l'identité du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant ; 2)- la ou les finalités déterminées du traitement auquel les données sont destinées ; 3)- les catégories de données concernées ; 4)- le ou les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels les données sont susceptibles d'être communiquées ; 5)- le fait de savoir si la réponse aux questions est obligatoire ou facultative ainsi que les conséquences éventuelles d'un défaut de réponse ; 6)- le fait de pouvoir demander à ne plus figurer sur le fichier ; 7)- l'existence d'un droit d'accès aux données la concernant et de rectification de ces données ; 8)- la durée de conservation des données ; 9)- le cas échéant, des transferts de données à caractère personnel envisagés à destination de l'étranger".

3.3.6.7 La participation des partis politiques au processus d'établissement des listes électorales et la distribution des cartes d'électeur

Le processus électoral est assez participatif et les partis politiques, aux termes des articles L.39, L.313 et R.29, participent en théorie aux travaux des Commissions administratives instituées au niveau de l'autorité administrative ou de la représentation diplomatique. Pour ce qui concerne de la distribution des cartes d'électeur, leur implication est stipulée au niveau des articles L.54, L.65, L.326 et R.48 du code électoral.

Dans la pratique et nous appuyant sur les rencontres avec les parties prenantes, il est ressorti que les représentants des partis politiques ne siègent pas de manière permanente même si la loi leur donne cette faculté. Les causes sont entre autres d'ordre financier, car ne pouvant pas prendre en charge leurs représentants commis à ces tâches.

Recommandation 7 :

Le financement public des Partis politiques par l'État n'est pas acté dans le dispositif juridique au Sénégal. Il serait utile de prévoir ce financement, car les partis politiques assurent des fonctions d'éducation, de formation et d'encadrement du citoyen, et cela conformément à l'article 4 de la Constitution.

3.3.6.8 Les Cours et Tribunaux

Les recours liés à l'inscription des électeurs sont portés devant les cours et tribunaux. La compétence du Président du Tribunal d'Instance est établie en ce qui concerne les radiations d'office (article L.43), recours contre les décisions de la Commission administrative. L'article L.45 est relatif au recours effectué devant le Président du Tribunal d'Instance suite à la publication des listes électorales au niveau des Préfectures, sous-préfectures ou mairies. Quant aux rectifications effectuées par le Ministère chargé des élections, après la clôture de la période de révision, et assorties de décisions de radiations, elles sont contestées également devant le Président du Tribunal d'Instance (article L.51).

La Cour Suprême intervient dans le recours en cassation des décisions rendues par les Tribunaux d'Instance ou les juridictions à l'extérieur (articles L.44, L.46, L.319).

Le Conseil constitutionnel intervient dans le cadre du parrainage à l'occasion de l'élection du Président de la République (articles L.115, L.116 et L.118 du code électoral).

3.4 Questions spécifiques soulevées par le Comité de Suivi sur certains aspects du cadre légal et règlementaire

3.4.1. Appréciation des articles L39, L40, L43, L44, L45 et L48 du code électoral (partie législative)

3.4.1.1 Référence légale : article L.39

Les listes électorales sont permanentes. Elles font l'objet d'une révision annuelle initiée par l'Administration, et exécutée par les commissions administratives composées d'un président et d'un suppléant désignés par le préfet ou le sous-préfet, du maire ou de son représentant et d'un représentant de chaque parti politique légalement constitué ou coalition de partis déclarée à cet effet auprès de l'autorité compétente. Après validation de sa composition, la CENA est tenue de nommer un contrôleur auprès de chaque commission administrative pour supervision et contrôle. Les commissions administratives des communes sont compétentes dans leur ressort pour procéder, sous le contrôle et la supervision de la CENA, aux opérations d'inscription, de modification, de changement de statut et de radiation dans les conditions fixées par décret. Chaque élection est faite sur la base de la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste. Avant chaque élection générale, une révision exceptionnelle est décidée par décret. Toutefois, elle peut être décidée dans la même forme en cas d'élection anticipée ou de referendum.

a. Constat :

L'article L.39 est une disposition instituant la révision annuelle des listes électorales. Il définit son objet et également fixe le cadre organique tout en déterminant son champ d'action territorial.

b. Analyse :

La permanence des listes électorales s'explique par le fait de la refonte intervenue au travers des lois 2016 et 2017, et la délivrance de la carte d'identité biométrique qui contient les informations nécessaires afin d'établir une liste des électeurs. L'opérationnalisation est assurée par des commissions administratives mises à cet effet sous la responsabilité des autorités administratives et la loi prévoit la participation de tous les partis politiques afin de garantir la crédibilité et la transparence lors de cette opération. Le contrôle assuré par la CENA découle de ses attributions énoncées à l'article 11, premier tiret. Elle garantit la participation des acteurs, la sincérité et la transparence dans les opérations de révision des listes électorales. Les mêmes procédures sont reconduites quand il s'agit d'instituer une révision exceptionnelle à l'occasion des élections générales, ou anticipées. L'article R.28 prévoit une période de révision annuelle des listes électorales. Il en est de même pour les inscriptions des sénégalais établis à l'étranger (articles L.306 à L.324 du Code électoral). Dans la pratique, cette disposition souffre de son imprécision et de la disposition instituant la révision exceptionnelle en année électorale et qui de facto, celle annuelle ne se tient pas. Mais, la délivrance des pièces d'identité biométriques aux citoyens, qui doivent à

l'occasion des révisions exceptionnelles, se présenter devant les commissions administratives pour fixer son intention de vote est permanente.

Recommandation 8 :

Relire les dispositions des articles L.39 et R.28 en prévoyant une flexibilité, ou, au besoin, introduire la notion de "cas de force majeure" ou de "circonstances exceptionnelles" lors de la tenue annuelle de la révision des listes électorales (pour justifier la non-tenue des opérations de révision annuelle énoncée à l'alinéa premier de l'article L.39).

3.4.1.2 Référence légale : article L.40

La commission administrative doit faire figurer sur la liste électorale les renseignements demandés par l'Administration chargée de l'établissement des listes électorales et susceptibles d'identifier l'électeur, notamment les prénoms, nom, date et lieu de naissance, filiation, profession, domicile ou résidence de tous les électeurs. Pour justifier son identité, l'électeur présente sa carte d'identité biométrique CEDEAO. Pour toutes opérations au niveau de la commission administrative, si l'adresse domiciliaire qui figure sur la carte d'identité biométrique CEDEAO ne se trouve pas dans la circonscription électorale, l'électeur est tenu de prouver son rattachement à la circonscription par la production d'un certificat de résidence ou par la présentation de tout autre document de nature à prouver le lien avec la collectivité locale déterminée suivant les conditions posées par les articles L.36 et L.37 du présent code. Les pièces à produire ou à présenter sont énumérées par décret. La personne est domiciliée au lieu de son principal établissement et pour son activité professionnelle au lieu où elle exerce celle-ci. Au sens du présent code, la résidence s'entend comme le lieu d'habitation effective et durable dans la commune. L'inscription des membres des corps militaires et paramilitaires, sur les listes électorales se fait sur la base de la carte d'identité biométrique CEDEAO et de la carte professionnelle ou d'une attestation en tenant lieu et délivrée par l'autorité compétente. Lorsqu'un électeur sollicite plus d'une inscription sur une ou plusieurs listes électorales, seule la première demande d'inscription est maintenue.

a. Constat

L'article L.40 détermine les procédures d'établissement des listes électorales et les documents à présenter par l'électeur à la commission administrative.

b. Analyse

L'article L.40 fixe la procédure d'inscription des électeurs au niveau de la commission administrative. Elle énonce les pièces à fournir et explique la justification de la résidence conformément à l'article 12 du Code de la Famille. Le dernier alinéa de l'article R.32 précise la disposition relative à la justification du domicile de l'électeur. Même si l'article L.40 prévoit que les pièces à fournir seront déterminées par une disposition réglementaire, l'article R.32 est muet à ce sujet. Le dernier alinéa de l'article L.40 semble énoncer l'éventualité pour un électeur à vouloir s'inscrire plus d'une fois sur la liste électorale. Cet alinéa peut-être améliorée pour donner plus de clarté et de concision à son "esprit"

Recommandation 9 :

Article L.40, dernier alinéa : “Lorsqu’un électeur est inscrit plus d’une fois, seule la première inscription demeure maintenue”.

3.4.1.3 Référence légale : article L.43

Dans les conditions fixées par décret, l’électeur qui a fait l’objet d’une radiation d’office, pour d’autres causes que le décès, ou celui dont l’inscription est contestée, reçoit de la part de l’autorité administrative compétente, notification écrite de la décision de la commission administrative à sa dernière résidence connue. Ils peuvent, dans les cinq (05) jours qui suivent, intenter un recours devant le Président du Tribunal d’Instance. Le recours contre les décisions de la commission administrative est porté devant le Président du Tribunal d’instance. Il est formé sur simple déclaration au greffe du tribunal d’Instance. Dans les dix (10) jours suivant ladite déclaration, le Président statue sans frais ni forme de procédure et sur simple avertissement donné trois (03) jours à l’avance à toutes les parties intéressées.

a. Constat :

L’article L.43 est une disposition relative à la possibilité offerte aux électeurs de contester une décision de radiation de la commission administrative, dont notification leur a été faite par l’autorité habilitée. Il prévoit la forme du recours et le juge compétent en la matière, de même que les délais de recours.

b. Analyse :

Il s’agit uniquement des cas de radiation d’office de l’électeur excepté le cas de décès. Les conditions de cette radiation sont fixées par décret. L’article L.43 stipule que “le recours est porté sur simple déclaration au greffe du Tribunal d’instance. Il ne précise pas si la déclaration est “écrite” ou “verbale”. Mieux, dans le cas où la déclaration est “écrite”, existe -t-il un formulaire ? L’article est muet sur la question.

Recommandation 10 :

Il serait préférable de fusionner la dernière phrase de l’alinéa 1 avec la première phrase de l’alinéa 2. Les deux sont écrits dans le même esprit. Il ne s’agit pas d’une précision à l’alinéa 2, mais plutôt une redondance. A défaut, revoir la formulation des deux phrases pour plus de clarté.

3.4.1.4 Référence légale : article L.44

Si la demande portée devant le Président du Tribunal d’Instance implique la solution préjudicielle d’une question d’État, il renvoie préalablement les parties à se pourvoir devant le juge compétent et fixe un délai de cinq (5) jours dans lequel la partie qui a levé la question préjudicielle devra justifier ses diligences. En cas d’annulation des opérations de la commission, les recours sont radiés d’office.

a. Constat :

L’alinéa 2 de l’article L.43 prévoit des cas de recours des décisions de la commission administrative devant le Président du Tribunal d’Instance qui statue dans les dix (10) jours. L’article L.44 est une disposition dans une situation où le recours porté devant

le Président du Tribunal d'Instance nécessite la résolution d'une question préalable, dans ce cas, il le renvoie en pourvoi devant la juridiction compétente.

b. Analyse :

L'article L.44 ne détermine pas les cas de questions préalables, il ne renvoie pas aussi à un texte d'application qui pourrait mieux édifier sur la question. Le dernier alinéa de l'article L.44 n'est pas assez explicite quand il stipule : "En cas d'annulation des opérations de la commission, les recours sont radiés d'office". Quelles opérations ? Quels recours ?

Recommandation 11 :

Éclaircir les cas de questions préalables susceptibles d'être soulevées devant le Président du Tribunal d'Instance, dans le cadre de l'inscription des électeurs sur les listes électorales.

3.4.1.5 Référence légale : article L.45

Les listes des communes sont déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture et à la mairie. Elles sont communiquées et publiées dans les conditions fixées par décret. Tout citoyen omis sur la liste électorale ou victime d'une erreur purement matérielle portant sur l'un de ses éléments d'identification et détenant son récépissé peut exercer un recours devant le Président du Tribunal d'Instance dans les vingt (20) jours qui suivent la publication de la liste électorale, soit directement, soit par l'intermédiaire de la CENA. Tout électeur inscrit sur la liste électorale peut réclamer, dans les mêmes conditions, l'inscription d'un électeur omis ou la radiation d'un électeur indument inscrit. Le même droit appartient à l'autorité administrative compétente. Le président du Tribunal d'Instance, saisi dans les formes décrites à l'alinéa 2 du présent article, statue dans les délais fixés à l'alinéa 2 de l'article L.43 puis notifie sa décision dans les deux (2) jours à l'intéressé, au Préfet ou au Sous-préfet.

a. Constat :

Cet article est relatif aux réclamations suite à la publication des listes électorales. Il donne le droit aux électeurs ayant leur récépissé de procéder à des réclamations devant le Président du Tribunal d'Instance.

b. Analyse :

À l'analyse, l'alinéa 2 de cet article pose un certain nombre de problèmes

- 1. La possibilité offerte à tout électeur inscrit de pouvoir réclamer l'inscription pour raison d'omission, ou la radiation d'un électeur indument inscrit. La question est de savoir sur quelle base cela pourrait se faire ? A l'alinéa 1, il est stipulé que ces réclamations se font sur la base de la détention d'un récépissé.*
- 2. L'autorité administrative a aussi la possibilité de demander l'inscription des omis ou la radiation des électeurs qu'elle considère qu'ils sont inscrits indument.*
- 3. L'alinéa 3 dispose que le Président du Tribunal d'instance notifie sa décision dans les deux (2) jours à l'intéressé. Qui est l'intéressé ?*

Recommandation 12 :

Revoir l'article L.45 dans le fond. Il serait nécessaire de préciser par voie réglementaire les conditions dans lesquelles cette disposition puisse être appliquée.

3.4.1.6 Référence légale : article L.48

Le fichier général comprend deux (02) fichiers spécifiques : le fichier des électeurs établis sur le territoire national composé des civils, et des militaires et paramilitaires ; le fichier spécial des Sénégalais de l'Extérieur. Un électeur ne peut figurer qu'une seule fois dans le fichier général. Le Ministère chargé des Élections fait tenir le fichier général des électeurs, en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales. La CENA ainsi que les partis politiques légalement constitués ont un droit de regard et de contrôle sur la tenue du fichier. Un décret détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement de ce fichier.

a. Constat :

Il s'agit d'une disposition permettant de vérifier que chaque électeur n'est inscrit qu'une seule fois dans le fichier électoral. Le fichier général étant constitué des électeurs résidents sur le territoire national et ceux établis à l'extérieur du pays. Ce contrôle pourrait permettre de vérifier les éventuelles multiples inscriptions.

b. Analyse :

Pour ce contrôle, la CENA, conformément à ses attributions (article L.11 du code électoral) a la possibilité d'effectuer un contrôle de conformité. Le même droit est accordé aux partis politiques. Cette disposition peut constituer une méthode de transparence et de crédibilité du fichier et gage de la confiance des acteurs au système. Mais, la disposition renvoie à un texte d'application (...un décret détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement du fichier électoral). Ce décret précise-t-il les formes et les conditions pour "un droit de regard" des partis politiques sur le fichier électoral ?

Recommandation 13

Prendre le décret visé à l'article L.48, et déterminer dans ledit décret les formes dans lesquelles les partis politiques auront un droit d'accès au fichier électoral.

3.4.1.7 Appréciation des articles R28 à R44 du code électoral (partie réglementaire)

a. Constat

Les articles R28 à R44 du code électoral (partie réglementaire) constituent des dispositions qui complètent et précisent les articles L39 à L47 du code électoral (partie législative). Ces différents articles indiquent comment les opérations d'inscription se font par les différentes commissions administratives, les périodes d'inscription, de radiation, les modalités offertes aux électeurs pour d'éventuels recours au niveau du juge compétent. Les différents délais y sont indiqués, tant pour les différentes opérations que les requêtes des tiers en la matière.

b. Analyse :

Ces dispositions interviennent dans la réglementation afin de mieux situer le cadre opérationnel de la révision annuelle des listes électorales, les cas d'exception soulevés, les actes à prendre par les autorités administratives, la méthode de travail, les périodes des activités, les tâches des commissions administratives, les différentes pièces, les recours possibles et enfin, la finalisation des opérations qui se concrétise à travers la mise à jour à jour de la carte électorale. Il s'agit du dispositif opérationnel, du protocole relatif aux différentes tâches à opérer, des responsabilités des acteurs et des cas de recours devant le juge compétent.

3.4.2 Évaluation des conditions de distribution et de garde des cartes d'électeur : articles R.47 à R.52 du code électoral (partie réglementaire)

a. Constat :

Les articles R.47 à R.52 du code électoral (partie réglementaire)) sont des dispositions qui complètent et précisent les articles L.53, L.54 et L.55 du code électoral (partie législative) en ce qui concerne l'établissement des cartes d'électeur et de leur gestion.

b. Analyse

Une lecture croisée des articles L.54, L.65 et R.48, nous indique que le Comité électoral semble être permanent, à la différence des commissions de distribution des cartes d'électeur qui opèrent pendant une durée déterminée par la loi (article L.54, alinéa 4 et alinéa 7). Il ressort également que ce sont les autorités administratives qui à travers les actes disposent de compétences leur permettant d'instituer ces commissions et aussi de recevoir les informations relatives au déroulement des activités de distribution des cartes d'électeur sous le contrôle de la CENA. Cependant, ces articles (R.47 à R.52) devraient permettre en dehors d'autres actes réglementaires de mieux préciser les procédures et actes relatifs au retrait des cartes d'électeur ; ou même indiquer aux commissions établies à cet effet, et au comité en dehors de la période prévue à l'alinéa 4 de l'article L.54.

Recommandation 14

Pour plus de clarté, il serait opportun de revoir les dispositions de l'article L.54 et de l'article R.48 pour préciser les rôles et les procédures de chaque entité.

3.5 Analyse du cadre légal et réglementaire relative à la constitution du fichier électoral et à la gestion des cartes d'électeur

3.5.1 Conformité du cadre légal avec les prescrits internationaux

Le dispositif légal de constitution des listes électorales est en partie, conforme aux textes internationaux ratifiés par le Sénégal et ayant pour objet les droits de l'Homme ou l'organisation des élections. Cependant, certaines dispositions méritent une autre lecture pour plus de concision afin de se conformer à l'esprit des normes internationales édictées.

- Il s'agit notamment de l'article L.28 qui est contraire au principe de non-discrimination des citoyens. Cette disposition est contraire à la Résolution n°25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies ainsi stipulé : " Tout citoyen doit jouir de ses droits sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre

opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. En principe, toute distinction entre les citoyens de naissance et les citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25. Dans leurs rapports, les États devraient préciser s'il existe des groupes, tels que les résidents permanents, qui ne jouissent que de certains droits connexes, par exemple celui de voter lors d'élections locales ou d'occuper certains postes dans la fonction publique”.

- De la permanence de l'exclusion sur les listes électorales pour des délits et crimes commis (article L.31 du code électoral) qui viole l'esprit de l'article 25 .b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP de 1966): “Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays”.
- De la non possibilité pour les prisonniers à s'inscrire sur les listes électorales, car les conditions ne sont pas prévues par les textes. Cela, est le fait de la non observation des principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (annexe à la Résolution A/RES/45/11 de l'Assemblée Générale de 1990 : “Sauf pour ce qui est des limitations qui sont évidemment rendues nécessaires par leur incarcération, tous les détenus doivent continuer à jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et, lorsque l'État concerné y est partie, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif qui l'accompagne, ainsi que de tous les autres droits énoncés dans d'autres pactes des Nations Unies”).

3.5.2 Complétude du cadre légal

Le code électoral énonce et garantit le principe du suffrage universel (articles L.27 et L.30). Par contre, l'article L.31 pose le problème lié à la permanence du délit qui est traité par les articles 34 et 35 du Code pénal (**Article 34** (*Loi n° 77 -33 du 22 février 1977*) Les tribunaux jugeant correctionnellement pourront, dans certains cas, interdire, en tout ou en partie, l'exercice de droits civiques, civils et de famille suivants: 1) de vote ; 2) d'éligibilité; 3) d'être appelé ou nommé aux fonctions de juré ou autre fonctions publiques, ou aux emplois de l'administration ou d'exercer ces fonctions ou emplois; 4) du port et de détention d'armes; 5) de vote et de suffrage dans les délibérations de famille; 6) d'être tuteur, subrogé tuteur ou curateur; 7) d'être expert ou témoin sauf pour donner en justice de simples renseignements. Lorsque la peine d'emprisonnement encourue sera supérieure à cinq ans, les tribunaux pourront prononcer pour une durée de dix ans de plus, l'interdiction totale ou partielle des droits énumérés ci-dessus. Lorsque la peine d'emprisonnement prononcée sera supérieure à cinq ans, l'interdiction définitive de tous les droits devra obligatoirement être

prononcée. L'interdiction prendra effet à compter du jour où la condamnation sera devenue définitive. **Article 35** Les tribunaux ne prononceront l'interdiction mentionnée dans l'article précédent que lorsqu'elle aura été autorisée ou ordonnée par une disposition particulière de la loi). Cette disposition restreint le droit de vote. Dans la pratique, l'application de l'article 730 du Code procédure pénale (Une copie de chaque fiche constatant une décision entraînant la privation des droits électoraux est adressée par le greffe compétent à l'autorité chargée d'établir les listes électorales) n'est pas automatique, donc difficile, voire impossible pour les Commissions administratives de savoir si un électeur a été condamné ou pas. Aussi, l'article L.28 constitue une violation du principe de non-discrimination. Les dispositions relatives à la nationalité sont traitées par les articles 7 et 16 du Code de la Nationalité :

- **Article 7** : La femme étrangère qui épouse un sénégalais acquiert la nationalité sénégalaise au moment de la célébration ou de la constatation du mariage sous réserve pour le Gouvernement de s'y opposer par décret pendant un délai d'un an dont le point de départ est fixé à l'alinéa 3 du présent article. En cas d'opposition du Gouvernement, l'intéressée est réputée n'avoir jamais acquis la nationalité sénégalaise. Le délai d'opposition ne court que du jour où l'intéressée sollicite du Ministère de la Justice le document attestant qu'elle n'a pas usé de sa faculté de décliner la nationalité sénégalaise.
- **Article 16** : L'individu qui a acquis la nationalité sénégalaise jouit, à la date de cette acquisition, de tous les droits attachés à la nationalité sénégalaise, sous réserve des incapacités suivantes :

1°) Pendant un délai de dix ans à partir du décret de naturalisation il ne peut:

- être investi de fonctions ou de mandats électifs pour l'exercice desquels la qualité de sénégalais est nécessaire;
- être nommé dans la fonction publique sénégalaise ou être titulaire d'un office ministériel ; - pendant un délai de cinq ans à partir du décret de naturalisation, il ne peut exercer une profession pour laquelle la nationalité sénégalaise ou une autorisation ministérielle préalable est exigée (loi n° 84-10 du 4 Janvier 1984).

2°) Néanmoins, un décret pris sur l'avis du ministre intéressé pourra relever des incapacités ci-dessus le naturalisé qui a rendu ou est susceptible de rendre au Sénégal, des services importants ou dont la naturalisation présente, pour le Sénégal, un intérêt exceptionnel au sens de l'article 12, alinéa 5. Sont dispensés de plein droit de l'incapacité d'exercer une profession pour laquelle la nationalité sénégalaise est exigée, les individus qui, au moment de leur naturalisation, sont ressortissants d'un état accordant par convention internationale, sans restriction, aux nationaux sénégalais, la possibilité d'exercer la profession considérée.

- **Article 16 bis** : La nationalité sénégalaise acquise par décision de l'autorité publique est incompatible avec le maintien d'une autre allégeance.

Également, le Code électoral ne prend pas en compte l'inscription des détenus non encore jugés, donc *supposés innocents*.

Cependant, le principe *d'un électeur-une voix* est respecté (article L.34 du Code électoral) et les différentes mesures de contrôle (autorités administratives, CENA, Ministère chargé des Élections), permettent d'assainir le fichier général.

Le Code électoral est cependant bien structuré et son contenu est facile à lire avec une partie législative et une partie réglementaire. Il détermine les acteurs qui interviennent dans le processus d'établissement des listes et des cartes d'électeur, ainsi que les recours devant les autorités compétentes.

Recommandation 15

Prendre une disposition permettant aux détenus non encore jugés (non condamnés) de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales

3.5.3 Éventuelle violation du cadre légal par le cadre réglementaire

La partie réglementaire du Code électoral complète et précise les dispositions des articles de la partie législative. Le cadre réglementaire ne viole pas le cadre légal.

3.5.4 Complétude du cadre légal par le cadre réglementaire

Les articles R.29 et R.48 précisent que des actes doivent être pris par les autorités administratives pour respectivement constituer les commissions d'établissement et de révision des listes électorales et les commissions de distribution des cartes d'électeur. Certes la partie réglementaire complète et précise la partie législative, mais il reste encore à l'améliorer en prenant des actes énoncés dans le code électoral mais qui ne sont pas pris, notamment les articles L.48 et L.322, pour un éventuel décret qui détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement du fichier électoral. Le Code énonce que certaines dispositions doivent être complétées par des décrets qui ne sont pas pris. Cependant, la partie réglementaire permet de mieux comprendre certaines dispositions de la partie législative.

Du point de vue juridique, on peut noter que les prescrits internationaux relatifs aux respects des règles de l'inscription des électeurs sont respectées, malgré quelques efforts à apporter dans l'ordonnement juridique national.

Les textes internes qui régissent l'inscription des électeurs sont cohérents. Certes, certaines dispositions méritent encore à être complétées ou améliorées. Les acteurs et leurs rôles dans le processus lié à l'établissement des listes électorales, la production des cartes d'électeurs, ainsi que leur distribution sont clairement établies. Également, la possibilité de recours des citoyens devant les juridictions est garantie par les textes.

Néanmoins, un effort reste à faire en ce qui concerne la permanence de la perte des droits civils, le vote des personnes privées de leur liberté, le financement public des partis politiques afin d'améliorer considérablement leur participation aux travaux des commissions de révision des listes ou de distribution des cartes d'électeurs. Aussi, la CENA, institution de contrôle et de supervision doit être doter de moyens juridiques et opérationnels plus adéquats.

4. REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

Les auditeurs de la MAFE 2021 ont procédé à une revue détaillée de l'ensemble de la chaîne d'inscription des électeurs depuis l'enregistrement des électeurs au niveau des Commissions Administratives (CA), l'acheminement et le transfert des données (électroniques et papiers) vers le site central de la DAF à Dakar, les contrôles, les traitements et la validation des données, et enfin, la production des cartes.

4.1 Commissions Administratives

Les Commissions Administratives (CA) d'inscription sur les listes électorales ont été créées par une loi adoptée le 25 août 2004 (loi n°2004-32) et sont chargées des opérations d'établissement et de révision des listes électorales. Elles sont « composées d'un président et d'un suppléant désignés par le préfet ou le sous-préfet, du maire ou de son représentant et d'un représentant de chaque parti politique légalement constitué ou coalition de partis » comme le précise l'article L.39 du Code électoral 2018. La CENA nomme un représentant auprès de chaque CA « pour contrôle et supervision ».

Les commissions administratives mises en place, à l'étranger, auprès des juridictions sont composées de la même manière que les CA siégeant au niveau national, à l'exception du représentant du maire. Leur Président est nommé par l'Autorité diplomatique ou consulaire compétente (article premier du décret n°2016-1535). Les Délégations Extérieures de la CENA (DECENA) sont chargées du contrôle et de la supervision des opérations d'enregistrement des électeurs dans les juridictions. Le décret n°2016-1535 précise que la commission administrative est dotée d'outils informatiques servant à recueillir les données biométriques, d'état civil et électorales.

Les commissions administratives sont de deux ordres :

4.1.1 Une commission administrative dite « spéciale »

Elle, en sus des opérations traditionnelles de la révision à savoir l'inscription, la modification de l'inscription, la prise en compte du statut civil ou militaire et la radiation, prend en charge la première demande de carte d'identité CEDEAO suivie d'une inscription sur une liste électorale, la correction d'erreurs matérielles sur les éléments de l'état civil, le changement de la photo intervertie ou floue et l'établissement de duplicata. Cette commission est instituée auprès de chaque Préfet et Sous-préfet. Elle est dotée d'un personnel technique et de moyens informatiques adéquats pour l'exécution des missions qui lui sont assignées.

Elle est compétente dans le ressort des circonscriptions électorales sous tutelle de l'autorité qui l'a instituée. Elle peut être itinérante. Toutefois, du fait de l'exigence d'une connexion instantanée avec la base de données, une demande de correction portant sur un élément de l'état civil ne peut être satisfaite que si la commission est fixe.

Si la situation l'exige, d'autres commissions spéciales peuvent être mises en œuvre.

4.1.2 Une commission administrative dite « classique »

Cette commission, dans les limites de sa circonscription électorale, exécute les opérations traditionnelles de la révision des listes électorales sur la base de formulaires.

4.2 Enrôlement au niveau des commissions administratives

L'électeur se présente devant la CA, dont le Président (ou son assesseur), nommé par le préfet ou le sous-préfet s'assure de la validité des pièces présentées par l'électeur figurant dans le formulaire de demande d'une opération sur les listes électorales cumulée à une demande d'établissement de la carte d'identité CEDEAO.

Le formulaire numéroté (numéro unique) de demande d'une opération sur les listes électorales couvre cinq types de demande. Le recto du formulaire est une partie commune à tout type de demande, contient des informations sur l'identification de la Commission Administrative, la nature de la demande, les informations d'identification du demandeur et une partie réservée à l'authentification et à la signature du formulaire par le président de la CA et le représentant de la CENA. Au verso, le formulaire est composé de cinq volets correspondant à chaque type de demande avec des couleurs différentes pour faciliter l'enrôlement. Les types de demande :

1. Demande nouvelle carte CNI et inscription sur les listes électorales (volet vert) ;
2. Demande d'inscription avec CNI CEDEAO ou récépissé de demande délivré par un centre d'instruction des CNI (volet jaune) ;
3. Duplicata – Correction sur CNI CEDEAO – Changement de localité ou lieu de vote (volet rouge) ;
4. Changement de statut (volet bleu) ;
5. Demande de radiation d'un électeur (volet gris).

La procédure d'enrôlement est décrite, ci-dessous, pour chaque type de demande :

4.2.1 Demande nouvelle carte CNI et inscription sur les listes électorales

Type	Étape	Procédure	
Demande CNI CEDEAO + Inscription sur les listes électorales	Documents exigés	<ul style="list-style-type: none"> • Une ancienne carte numérisée, plus certificat de résidence si l'adresse électorale différente de l'adresse sur la carte numérisée. ou <ul style="list-style-type: none"> • Un extrait de naissance, plus un certificat de résidence. 	
	Enrôlement	<p>L'instructeur vérifie les pièces présentées à l'appui de l'enregistrement, remplit la partie commune du formulaire et transmet au président pour compléter la partie électorale et signer le formulaire. Le dossier est ensuite présenté au représentant de la CEDA pour contrôle et signature. Enfin, le dossier est transmis à l'opérateur de saisie.</p> <p>Enrôlement avec une ancienne carte numérisée</p> <p>L'opérateur d'enrôlement du centre d'instruction des CNI, interroge une base de données, embarquée sur le laptop, des anciennes cartes d'identité numérisées pour récupérer les données démographiques sans avoir à les ressaisir. Les informations récupérées sont complétées par les étapes suivantes : capture des empreintes digitales, capture d'une photographie, scan des documents fournis à l'appui de l'enregistrement, capture de la signature et impression d'un récépissé.</p> <p>Enrôlement avec un extrait de naissance et un certificat de résidence</p> <p>L'opérateur d'enrôlement du centre d'instruction des CNI saisit dans l'application d'enrôlement les données démographiques à partir de l'acte de naissance et du certificat de résidence.</p> <p>Ensuite, l'opérateur d'enrôlement procède aux étapes suivantes : capture des empreintes digitales, capture d'une photographie, scan des documents fournis à l'appui de l'enregistrement, capture de la signature et impression d'un récépissé.</p> <p>Préparation de deux récépissés ; le premier, signé par le Président de la Commission avec le visa du représentant de la CENA, est remis à l'électeur ; le second signé par le Président de la CA et remis à la CENA.</p>	
	Transmission	Données numériques	<p>Les données saisies et capturées sont alors transmises au data center de la DAF à Dakar soit par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une liaison VPN à partir du centre d'inscription, s'il dispose d'une connectivité, ou bien, d'un autre site (le plus proche) qui dispose d'une connectivité ; • Manuellement, en acheminant par le service technique le laptop à la DAF pour transférer les données.
	Dossiers papiers	<p>Le président du CA, remet à la logistique de la Direction des Opérations les dossiers papiers pour être acheminés à la DAF à Dakar.</p>	

4.2.2 Demande d'inscription avec CNI CEDEAO ou récépissé de demande délivré par un centre d'instruction des CNI

Type	Étape	Procédure		
Demande d' inscription avec CNI CEDEAO ou récépissé de demande délivré par un centre d' instruction des CNI	Documents exigés	<ul style="list-style-type: none"> • Carte d'identité CEDEAO, plus un certificat de résidence (Si adresse CNI différente adresse électorale) ou <ul style="list-style-type: none"> • Un récépissé de demande de CNI CDA délivré par un centre d'instruction des CNI, plus un certificat de résidence 		
	Enrôlement	<p>Le Président (ou son assesseur), s'assure de la validité des pièces présentées par l'électeur, remplit un formulaire (partie commune et la partie informations électorales correspondantes et signe le formulaire. Le représentant de la CEDA procède au contrôle et à la signature du dossier.</p> <p>Le président du CA remet un récépissé d'inscription sur les listes électorales au demandeur. Pas de saisie des données.</p>		
	Transmission	Données numériques	Pas de données numériques	
		Dossiers papiers	Le président du CA, remet à la logistique de la Direction des Opérations les dossiers papiers pour être acheminés à la DAF à Dakar.	

4.2.3 Demande d'un duplicata de la CNI CEDEAO

Type	Étape	Procédure	
Demande d' un duplicata de la CNI CEDEAO	Documents exigés	<ul style="list-style-type: none"> • Extrait de naissance ou photocopie de la CNI perdue • Attestation de déclaration de perte • Certificat de résidence 	
	Enrôlement	<p>L'instructeur vérifie les pièces présentées à l'appui de l'enregistrement, remplit la partie commune du formulaire et transmet au président pour compléter la partie électorale et signer le formulaire. Le dossier est ensuite présenté au représentant de la CEDA pour contrôle et signature. Enfin, le dossier est transmis à l'opérateur de saisie.</p> <p>L'opérateur d'enrôlement ouvre une session « Duplicata » et saisit les informations à partir de l'acte de naissance ou de la photocopie de la carte perdue et ensuite procède à la capture des empreintes digitales, capture d'une photographie, scan des documents fournis à l'appui de l'enregistrement, capture de la signature et impression d'un récépissé.</p> <p>Le président du CA remet un récépissé d'inscription sur les listes électorales au demandeur.</p>	
	Transmission	Données numériques	<p>Les données saisies et capturées sont alors transmises au data center de la DAF à Dakar soit par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une liaison VPN à partir du centre d'inscription, s'il dispose d'une connectivité, ou bien, d'un autre site (le plus proche) qui dispose d'une connectivité ; • Manuellement, en acheminant par le service technique le laptop à la DAF pour transférer les données.
		Dossier papier	<p>Le président du CA, remet à la logistique de la Direction des Opérations les dossiers papiers pour être acheminés à la DAF à Dakar.</p>

4.2.4 Demande de corrections sur la CNI CEDEAO

Type	Étape	Procédure	
Demande d' une correction sur la CNI CEDEAO	Documents exigés	<ul style="list-style-type: none"> • L'original de la carte CNI CEDEAO • Copie littérale de l'acte de naissance • Certificat de résidence si adresse électorale différente de l'adresse sur la CNI CEDEAO 	
	Enrôlement	<p>L'instructeur vérifie les pièces présentées à l'appui de l'enregistrement, remplit la partie commune du formulaire et transmet au président pour compléter la partie électorale et signer le formulaire. Le dossier est ensuite présenté au représentant de la CEDA pour contrôle et signature. Enfin, le dossier est transmis à l'opérateur de saisie.</p> <p>L'opérateur d'enrôlement ouvre une session « Mise à Jour ». Pour éviter une nouvelle saisie des données démographiques, l'agent fait une recherche avec le NIN les données du demandeur dans la BD des cartes d'identité numérisées et renseigne automatiquement les différents champs. Ensuite, l'opérateur procède à la capture des empreintes digitales, capture d'une photographie, scan des documents fournis à l'appui de l'enregistrement, capture de la signature et impression d'un récépissé.</p> <p>Le président du CA remet un récépissé d'inscription sur les listes électorales au demandeur.</p>	
	Transmission	Données numériques	<p>Les données saisies et capturées sont alors transmises au data center de la DAF à Dakar soit par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une liaison VPN à partir du centre d'inscription, s'il dispose d'une connectivité, ou bien, d'un autre site (le plus proche) qui dispose d'une connectivité ; <p>Manuellement, en acheminant par le service technique le laptop à la DAF pour transférer les données.</p>
		Dossier papier	<p>Le président du CA, remet à la logistique de la Direction des Opérations les dossiers papiers pour être acheminés à la DAF à Dakar.</p>

4.2.5 Demande de changement de localité ou de lieu de vote

Type	Étape	Procédure		
Demande de changement de localité ou de lieu de vote	Documents exigés	<ul style="list-style-type: none"> • L'original de la carte CNI CEDEAO • Certificat de résidence 		
	Enrôlement	<p>Le Président (ou son assesseur), s'assure de la validité des pièces présentées par l'électeur, remplit un formulaire (partie commune et la partie informations électorales correspondantes et signe le formulaire. Le représentant de la CEDA procède au contrôle et à la signature du dossier.</p> <p>Le président du CA remet un récépissé d'inscription sur les listes électorales au demandeur. Pas de saisie des données.</p>		
	Transmission	Données numériques	Pas de données numériques	
		Dossier papier	Le président du CA, remet à la logistique de la Direction des Opérations les dossiers papiers pour être acheminés à la DAF à Dakar.	

4.2.6 Demande de changement de statut

Type	Étape	Procédure	
Demande de changement de statut	Documents exigés	Passage du statut « militaire ou paramilitaire » au statut « Civil »	
		<ul style="list-style-type: none"> • Attestation de cessation de service délivrée par l'autorité compétente ou la carte de pension 	
	Enrôlement	Passage du statut « Civil » au statut « militaire ou paramilitaire »	
		<ul style="list-style-type: none"> • Carte professionnelle ou une attestation de présence au corps délivrée par l'autorité compétente 	
Transmission	Enrôlement	Le Président (ou son assesseur), s'assure de la validité des pièces présentées par l'électeur, remplit un formulaire (partie commune et la partie informations électorales correspondantes et signe le formulaire. Le représentant de la CEDA procède au contrôle et à la signature du dossier. Le président du CA remet un récépissé d'inscription sur les listes électorales au demandeur. Pas de saisie des données.	
		Données numériques	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de données numériques
	Dossier papier	Le président du CA, remet à la logistique de la Direction des Opérations les dossiers papiers pour être acheminés à la DAF à Dakar.	

4.2.7 Demande de radiation d'un électeur

Type	Étape	Procédure		
Demande de radiation d' un électeur	Documents exigés	<ul style="list-style-type: none"> • L'original de la carte CNI CEDEAO • Certificat de décès ou décision de justice 		
	Enrôlement	<p>Le Président (ou son assesseur), s'assure de la validité des pièces présentées par l'électeur, remplit un formulaire (partie commune et la partie informations électorales correspondantes et signe le formulaire. Le représentant de la CEDA procède au contrôle et à la signature du dossier.</p> <p>Le président du CA remet un récépissé d'inscription sur les listes électorales au demandeur. Pas de saisie des données.</p>		
	Transmission	Données numériques	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de données numériques 	
		Dossier papier	<p>Le président du CA, remet à la logistique de la Direction des Opérations les dossiers papiers pour être acheminés à la DAF à Dakar.</p>	

4.2.8 constats et analyse

Constat 1

L'extrait de naissance est le document de base de l'identification de tout citoyen et il est requis pour toutes les opérations de demande liées à la carte d'identité CEDEAO (nouvelle carte, duplicata, correction). Comme l'état civil n'est pas informatisé, la vérification de la complétude, de la conformité et de l'authenticité d'un extrait de naissance repose sur les membres de la commission administrative (président, suppléant, représentant de la CEDA, etc.).

Analyse 1

Cet état de fait est le résultat du transfert de compétences aux commissions administratives pour l'instruction des demandes de CNI biométriques avant l'inscription sur les listes électorales. Les membres des commissions n'ont, généralement, pas l'expérience et la formation nécessaire pour la vérification de l'authenticité des documents, contrairement aux agents des centres d'instruction des CNI biométriques. À titre d'exemple, lors de la refonte, il y a eu 4 348 dossiers de mineurs enregistrés au niveau des commissions administratives mais, heureusement, rejetés au niveau du contrôle de la DAF à Dakar avant validation.

Ce transfert de compétences fragilise les procédures sécurisées établies par la DAF pour la constitution du fichier des cartes d'identité biométriques CEDEAO au niveau des centres d'instruction des CNI.

Constat 2

La procédure d'enregistrement sur les listes électorales avec un récépissé de demande d'une CNI biométriques délivré par un centre d'instruction des CNI a été admise au niveau des commissions administratives.

Analyse 2

Avec un récépissé de demande de CNI, les membres de la commission administrative instruisent la demande d'inscription sur la liste électorale sans connaître le statut réservé à la demande initiale de CNI. Au niveau des traitements à la DAF, deux cas de figure peuvent se poser :

1^{er} cas

La demande initiale de la carte d'identité a été validée à la DAF et la carte CNI biométrique, sans données électorales, a été produite mais elle n'a pas été retirée par le demandeur.

Au moment de la validation de la demande d'inscription sur les listes électorales, à la DAF, le système rejette la demande au motif que le demandeur a déjà une carte CNI produite. Dans ce cas de figure, pour éviter de rejeter le dossier, la DAF transforme la demande d'inscription sur les listes électorales en demande de duplicata plus inscription sur les listes.

Conséquence :

Production des deux cartes ; une sans données électorales qui n'a pas été encore retirée et une deuxième carte avec la mention duplicata, contenant des données électorales. Le demandeur pourrait bien retirer les deux cartes ; une au niveau du centre d'instruction et l'autre au niveau de la commission de distribution des cartes.

2^e cas

La demande initiale de la carte d'identité a été rejetée.

Pour pallier à ce cas de figure, la DAF transforme la demande d'inscription sur les listes électorales en demande d'une nouvelle carte d'identité plus inscription électorale.

Conséquences :

Incohérence entre le rejet de la première demande et la validation de la seconde pour le même demandeur.

Constat 3 :

Une déclaration de perte est requise pour une demande d'un duplicata au niveau des commissions administratives. Ces dernières sont habilitées à délivrer des déclarations de perte (décret 2018-476 du 20/02/2018 art.4).

Analyse 3

Habituellement, les attestations de perte sont délivrées par les commissariats ou les groupements de gendarmerie.

Transfert de compétences aux commissions électorales pour l'établissement des attestations de perte. Le personnel des commissions administratives n'a, généralement pas d'expérience dans ce domaine. La facilité de l'obtention d'une attestation de perte ainsi que l'exonération des frais de timbres fiscaux pour les demandes de duplicata, ont contribué au nombre important des demandes de duplicata.

Constat 4

L'opération de numérisation des documents présentés à l'appui de l'enrôlement a été interrompue quelques jours après le début des inscriptions. Cette décision a été prise pour réduire le temps d'enrôlement et de permettre l'inscription d'un plus grand nombre d'électeurs.

Les documents numérisés font partie des données numériques du demandeur et ils pourraient faciliter toute vérification ultérieure, si besoin, sans avoir recours aux archives papiers.

4.3 Transmission des données numériques et des dossiers papiers

4.3.1 Données numériques

Initialement, le transfert des données numériques devait se faire via le réseau de la SONATEL pour les commissions connectées. Pour les commissions non connectées, le transfert devait se faire à partir d'une commission proche disposant d'une connectivité en déplaçant les machines d'enrôlement.

Cependant, les liaisons informatiques mises en place entre les commissions administratives et le site central pour le transfert des données ont connu beaucoup de difficultés sur le réseau télécom (coupures, instabilité de la connexion, etc.).

Pour remédier à ce problème de liaison informatique, la DAF a opté pour un acheminement des machines contenant des données, tout en les remplaçant par des nouvelles machines, à la DAF à Dakar pour décharger les données sur le serveur SNID (base de données des cartes d'identité CEDEAO).

Constat

L'acheminement des machines par route, expose la DAF à d'éventuels risques de perte, de vol ou d'endommagement des machines et, par conséquent, la perte des données des électeurs.

Aucune procédure de backup sur un support amovible n'a été prévue pour pallier à une perte de données des électeurs. Par ailleurs, les données stockées dans les machines ne sont pas cryptées. Ce qui pourrait faciliter l'accès aux données dans un éventuel cas de perte ou de vol d'une machine.

4.3.2 Dossiers papiers

Les dossiers papiers sont acheminés systématiquement à la DAF à Dakar pour traitement.

Constat

Risque de perte de dossiers papiers en cours d'acheminement.

4.4 Traitement des données

4.4.1 Workflow du traitement des données

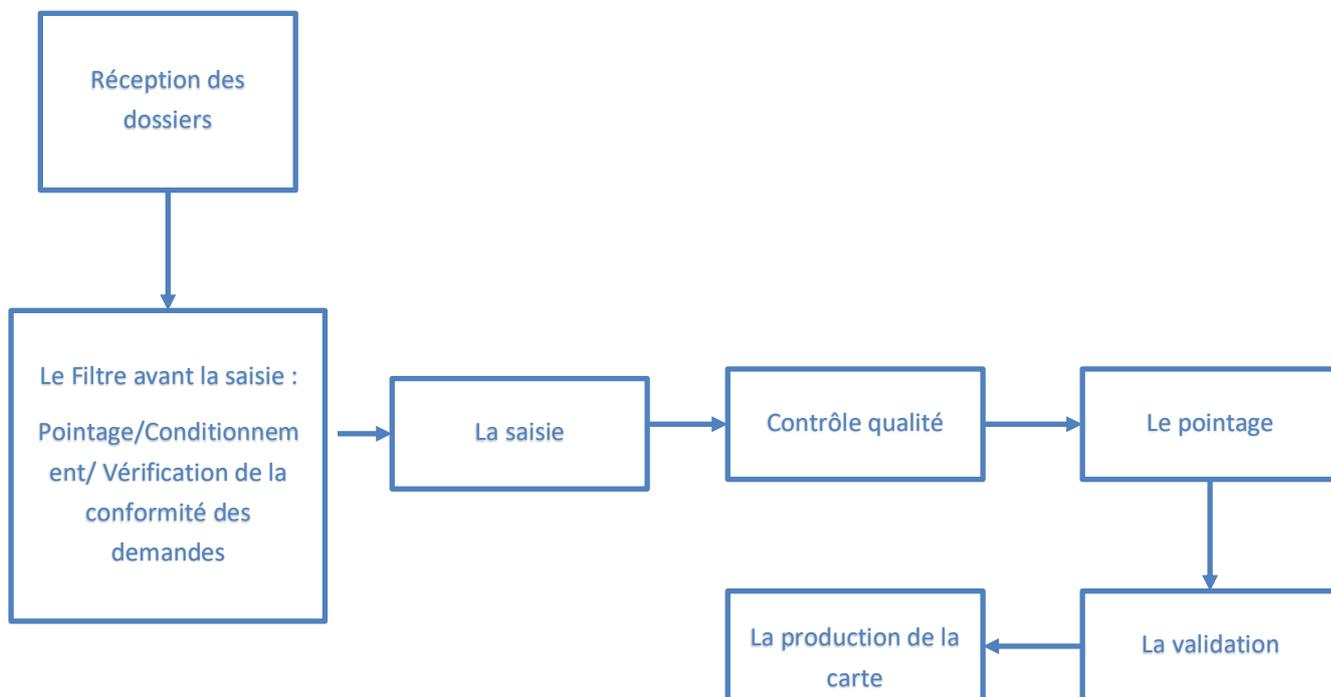


Tableau 4.1 : des différents types de demande avec leur type de bordereau

1. NATURE DE LA DEMANDE	2. TYPE DE DEMANDE	3. TYPE DE BORDEREAU
1- Demande d'établissement de la CI (CEDEAO) et inscription.	Demande de carte d'identité CEDEAO et inscription.	DEMANDE INSCRIPTION
2- Demande inscription avec CI (CEDEAO) ou RECEPISSE de demande délivrée par un centre d'instruction des CNI.	Demande inscription avec une carte CEDEAO	DEMANDE INSCRIPTION AVEC CI OU RECEPISSE
	Demande inscription avec un récépissé de demande de carte d'identité CEDEAO.	
3- Duplicata - Correction sur CI(CEDEAO) -Changement de circonscription électorale ou d'adresse électorale	Demande de duplicata suite à une perte	DUPLICATA, CORRECTION
	Demande de correction sur l'état civil	
	Demande de changement de Photo floue	
	Demande de changement de Photo intervertie	
	Demande de changement d'adresse électorale	
4- Prise en compte du statut « Électeur civil » ou « Électeur militaire ou paramilitaire »	Demande de changement de statut	CHANGEMENT STATUT
5- Demande de radiation d'un électeur	Demande de radiation	RADIATION

4.4.2 Pointage

La DGE transmet les lots de dossiers de demande, classés par commission et par type de demande, à la DAF pour l'opération de pointage. Cette opération consiste à vérifier la concordance entre le nombre de demandes contenues dans chaque lot et le nombre indiqué sur le « bottin » en présence des contrôleurs de la CENA. Le bottin est un document, contenant les numéros des lots et le nombre de dossiers de chaque lot, classé par région, département commune, commission administrative, type de demande (Inscription, modification, radiation, etc.).

4.4.3 Conditionnement

Le conditionnement est la phase préparatoire de la saisie des demandes provenant des commissions administratives. Les agents de la DAF s'assurent que les demandes proviennent de la même commission et concernent le même type de demande. Ils vérifient, également, la complétude des pièces jointes à la demande et impriment un bordereau de saisie.

Les lots prêts pour la saisie sont d'abord transmis aux contrôleurs de la CENA pour effectuer leur propre contrôle.

4.4.4 Saisie

Après le premier filtre (pointage et conditionnement), les dossiers sont transmis aux opérateurs de saisie. Ces derniers, procèdent à la saisie des données à partir du dossier papier et par type de demande. Les données sont enregistrées sur la base de données ELECTEUR.

4.4.5 Contrôle qualité

Après la saisie des dossiers, une équipe de la DAF procède au contrôle qualité sur la base d'un listing provenant de la saisie qui renferme toutes les informations relatives à chaque électeur notamment les données électorales. A chaque fois qu'une erreur est identifiée, le dossier correspondant est envoyé à l'atelier de REDRESSEMENT pour y apporter les correctifs nécessaires.

Ensuite, les dossiers sont transmis aux contrôleurs de la CENA pour un contrôle qualité qui consiste à :

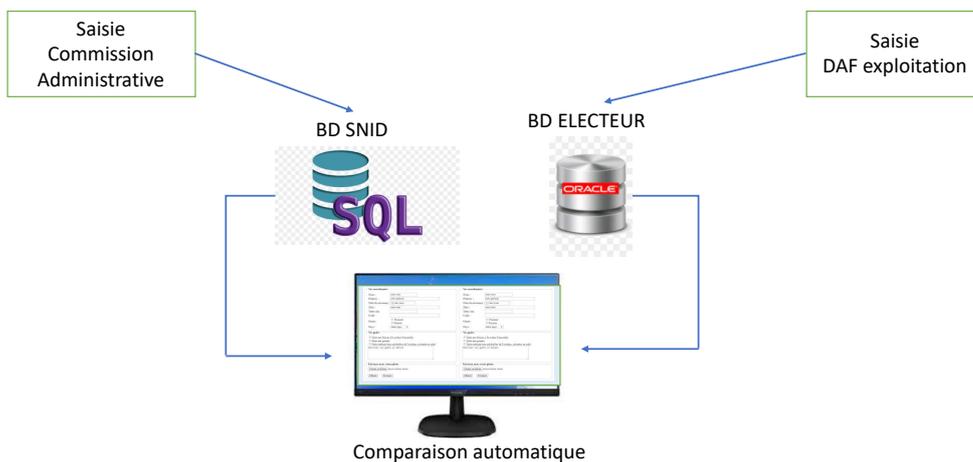
- Vérifier si le formulaire a été bien renseigné sur la base des pièces jointes ;
- Vérifier si les pièces jointes sont conformes et authentiques ;
- Comparer les informations du listing issu de la saisie avec celles du formulaire ;
- Vérifier si toutes les demandes ont été saisies ;
- Vérifier s'il n'y a pas des électeurs mineurs.

4.4.6 Validation

Cette étape consiste à fusionner les données électorales, saisies dans la base de données « ELECTEUR » à partir des dossiers papiers reçus des commissions administratives, avec les données numériques saisies au niveau des commissions et transférées dans la base de données « SNID » des cartes d'identité.

Avant de fusionner les données et de valider, une étape de contrôle des saisies effectuées au niveau des commissions électorales avec les saisies effectuées à la DAF. Ce contrôle s'effectue à travers une application qui récupère, pour chaque électeur, ses données d'état civil à partir de la base de données SNID et l'affiche sur la moitié d'un écran et ensuite récupère les données, du même électeur à partir de la base de données ELECTEUR et les affiche sur l'autre moitié de l'écran. L'opérateur édite, d'abord, la photo en éliminant l'arrière-plan puis normalise celle-ci tout en s'assurant de la clarté et de la netteté de cette dernière.

Ensuite, l'opérateur lance la comparaison automatiquement des champs alphanumériques des deux saisies. Si la correspondance est parfaite, l'opérateur valide et les données électorales sont fusionnées avec les données de la carte d'identité dans la base de données « SNID ». Si l'application identifie des différences, l'enregistrement est renvoyé à l'atelier Data/Correction pour correction.

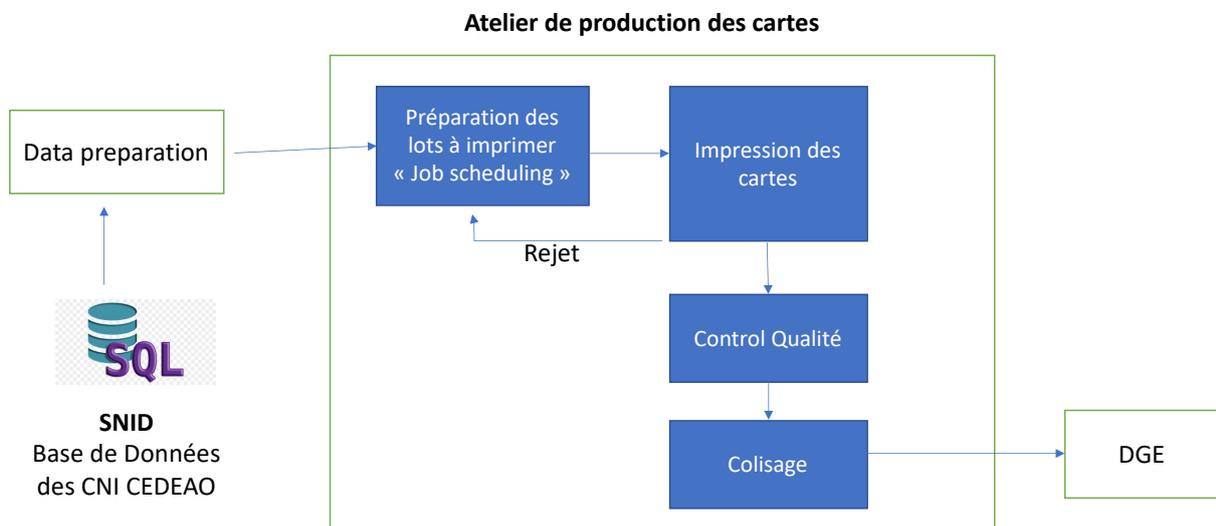


4.5 Production de Cartes Nationale d'Identité / Carte d'électeur (CNI/CE)

Une fois les données électorales validées et fusionnées avec les données des cartes d'identité dans la base de données SNID, un traitement est initié sur le serveur « data préparation » pour préparer les informations à transmettre à l'atelier de production des cartes. Ce dernier, reçoit les informations à imprimer sur les cartes et programme le lot à imprimer.

Une fois imprimées, les cartes sont transmises à l'atelier de contrôle qualité. La carte est, d'abord, inspectée visuellement pour voir si tous les champs sont renseignés et si la photo a été bien imprimée et qu'elle est nette et claire. Ensuite, l'agent introduit la carte dans le lecteur pour vérifier que la puce électronique est lisible et que toutes les informations légales y sont stockées. Si la carte présente un quelconque problème, l'agent la rejette et la renvoie à l'atelier « Job Scheduling » pour une réimpression.

Les cartes validées à l'atelier de contrôle de qualité sont transmises à l'atelier de colisage. Ce dernier prépare les cartes et les bordereaux par commission administrative, valide dans le système que les cartes sont produites, validées, colisées et transmises à la DGE.



4.5.1 Commission de distribution des cartes

La DGE reçoit les cartes CNI/CE, les trie par lieu de vote et les transmet aux commissions de distribution des cartes.

Constats

La distribution des cartes CNI/CE appelées « cartes d'électeur » a été réalisée par les commissions de distribution des cartes sous le contrôle des CEDA. Cette opération s'est poursuivie jusqu'à la veille du scrutin présidentiel.

Après le scrutin, les cartes non distribuées ont été remises aux autorités administratives. Ces dernières continuent de les distribuer comme « carte d'identité CEDEAO » sans le contrôle des CEDA.

Dans les deux cas, la traçabilité des cartes distribuées, en main propre, aux électeurs n'est pas garantie.

La double appellation pour la même carte introduit une confusion entre la carte principale et la carte adossée à cette dernière.

4.5.2 Distribution des cartes dans les centres d'instruction des cartes CNI

La distribution des cartes d'identité CEDEAO, au niveau des centres d'instruction des CNI, suit une procédure très stricte qui garantit la traçabilité de la distribution. Après l'opération de colisage, les cartes sont transmises au bureau des sorties de la DAF. Les agents de la DAF transmettent les cartes, par lot, au centre d'instruction des cartes CNI qui a instruit la demande. La remise de la carte au demandeur suit une procédure de validation appelée « Issuance ».

ISSUANCE : Procédure de validation de la remise de la carte

- Le demandeur se présente au centre d'instruction des CNI avec son récépissé de demande de CNI CEDEAO ;
- L'agent du centre retire la carte du demandeur et l'introduit dans un lecteur de cartes à puce électronique pour vérifier que la carte est lisible et que toutes les informations apparaissent à l'écran ;
- Ensuite, l'agent vérifie l'identité biométrique du demandeur en comparant son empreinte avec l'empreinte sauvegardée dans la puce ;
- Si l'identification est réussie, l'agent remet la carte au demandeur et clôture l'opération sur le système ;
- Au niveau central, l'enregistrement passe au statut « one to one Issuance » (carte remise au demandeur).

Tableau 4.2 : Comparaison des traitements : CA vs Centres d'instruction

Étapes		Centres d'instruction des CNI CEDEAO	Commissions Administratives
Demande	Périodicité	<ul style="list-style-type: none"> Service continue ; Traitement régulier des demandes. 	<ul style="list-style-type: none"> Période de refonte et révision du fichier électoral ; Demandes concentrées pendant une période courte.
	Vérification des pièces	<ul style="list-style-type: none"> Personnel formé et assermenté. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation courte ; Nombre de demande élevé et travail sous pression ; Pas de temps pour des vérifications détaillées des pièces.
	Saisie	<ul style="list-style-type: none"> Opérateurs formés et expérimenté. 	<ul style="list-style-type: none"> Opérateurs recrutés et formés pour l'opération de la refonte et la révision.
Transmission des données		<ul style="list-style-type: none"> Via liaison VPN. 	<ul style="list-style-type: none"> Via liaison VPN ; Acheminement manuel vers la DAF.
Traitement à la DAF	Vérification des pièces	<u>Bureau des entrées</u> <ul style="list-style-type: none"> Personnel formé et expérimenté. Le personnel dispose du répertoire des centres d'état civil ainsi que des spécimens avec signatures et cachets des centres d'état civil 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle qualité après la saisie ; Personnel DAF et contrôleurs CENA participent aux contrôles.
	Traitement	Traitement informatique	
	Production carte	Production des cartes CNI/CE	
Distribution		<u>Bureau des sorties</u> <ul style="list-style-type: none"> Les cartes CNI sont transmises systématiquement au centre qui a instruit la demande. 	<u>DGE</u> <ul style="list-style-type: none"> Les cartes sont transmises aux commissions de distribution des lieux de vote choisis par les électeurs.
Remise de la carte		<ul style="list-style-type: none"> La carte ne peut être retirée que par le demandeur, en personne, après vérification de son empreinte biométrique (Issuance). 	<ul style="list-style-type: none"> Carte remise par la commission de distribution conte signature sur un registre ; Hors période électorale, les cartes sont distribuées par les autorités administratives.
Observations		<ul style="list-style-type: none"> Processus suit des procédures rigoureuses avec plusieurs niveaux de contrôle. Traçage de la distribution et de la remise de la carte. 	<ul style="list-style-type: none"> Personnel des commissions subit des pressions dues aux nombres élevés des demandes ; Ça rend plus difficile l'application rigoureuse des procédures ; Distribution des cartes par les commissions de distribution ou les autorités locales sans traçabilité électronique ou biométrique

▪ Sous le contrôle de la CENA

4.5.3 Constats et analyse

4.5.3.1 Cartes Carte Nationale d'Identité / Carte d'électeur

Constats

Le processus d'établissement d'une CNI CEDEAO à partir d'une demande au niveau d'un centre d'instruction des CNI jusqu'au retrait de la carte au niveau du même centre, suit des procédures rigoureuses de contrôle et de validation.

Le transfert de compétences aux commissions administratives de certaines tâches a fragilisé le processus d'établissement des CNI notamment pour la phase de contrôle des pièces utilisées à l'appui de l'enrôlement et la phase de distribution des cartes.

Analyse

La carte d'identité CEDEAO est une carte biométrique sécurisée dont la durée de validité est de dix ans. C'est une carte délivrée par l'État sénégalais permettant d'identifier la personne qui en est titulaire.

La reproduction de cette carte, durant sa période de validité, devrait intervenir que dans des cas exceptionnels : perte ou vol de la carte, correction des informations ou carte altérée.

Le choix de l'impression des données électorales sur le même support que les cartes CNI CEDEAO a induit une complexité administrative et technique lors des inscriptions sur les listes électorales.

Les commissions administratives, qui devaient s'occuper uniquement des inscriptions sur les listes électorales, se sont retrouvées à instruire, en plus, les demandes de cartes d'identité qui est du ressort des centres d'instruction des CNI. Cette situation a été dictée par l'introduction des nouvelles cartes CEDEAO en même temps que la refonte partielle du fichier électoral. Elle a été reconduite lors de la révision du fichier électoral en 2018.

L'impression de la carte d'électeur sur le même support que la carte CNI a conduit à la reproduction des mêmes cartes dans les cas suivants :

- A chaque demande de changement de l'adresse électorale ;
- A chaque changement de la carte électorale. Lors d'un changement de la carte électorale, l'électeur concerné n'est pas informé, bien que la DAF reproduit automatiquement les cartes impactées par ce changement.

Recommandation 16

- ***Dissocier l'instruction de la demande de carte d'identité CEDEAO de l'instruction de la demande d'inscription sur les listes électorales.***
- ***Instruire les demandes de cartes d'identité CEDEAO uniquement dans les centres d'instruction des CNI.***

4.5.3.2 Fichier électoral

Analyse

Le processus conduisant à la constitution du fichier des cartes d'identité biométriques, depuis la demande initiale, au niveau d'un centre d'instruction des CNI, jusqu'à la remise de la carte au demandeur, après validation biométrique, dans le même centre, représente une garantie d'avoir un fichier électoral, qui est un sous ensemble du fichier des CNI biométriques, fiable et sécurisé.

Le choix d'utiliser le fichier des CNI biométriques en lui rajoutant les données électorales pour établir le fichier électoral est un choix de bon sens, qui présente plusieurs avantages :

- Mutualisation des ressources informatiques et biométriques ;
- Mutualisation des ressources humaines pour l'exploitation et la gestion des systèmes et des infrastructures informatiques ;
- Bénéficier d'une chaîne d'enregistrement des demandes de CNI biométriques sécurisée ;
- Réduction des coûts.

Recommandation 17

- *Inscription sur les listes électorales uniquement sur présentation d'une carte d'identité CEDEAO*
- *Uniformiser les bases de données vers un système SGBDR unique*

4.5.3.3 Carte électeur

Analyse

La liste électorale est une extraction du fichier des CNI CEDEAO. Une fois que les données électorales d'un électeur sont fusionnées avec ses données de carte d'identité CEDEAO, ce dernier, n'a plus besoin d'une carte d'électeur.

La personnalisation de la carte d'électeur, au verso de la CNI biométrique, se résume à l'adresse électorale, le lieu de vote et le bureau de vote. Ces informations peuvent changer (changement du lieu de vote, changement de la carte électorale) durant la durée de vie d'une carte d'identité qui est de dix ans. Cela, engendre, à chaque modification des données électorales, la reproduction d'un duplicata de la carte d'identité.

Du moment que les données électorales sont rattachées au fichier des cartes d'identité et que tout changement des données électorales est actualisé dans ce dernier, la dématérialisation de la partie électorale de la carte pourrait être envisagée. Ce qui revient à ne pas imprimer sur la carte d'identité des informations électorales qui, elles, peuvent changer durant la durée de validité de la CNI. .

Les listes électorales et les listes d'émargement pourraient être extraites directement de la base de données « SNID » des Cartes Nationales d'Identité. Quant aux électeurs, ils pourraient vérifier leur lieu de vote et leur bureau de vote, après l'établissement de la liste définitive, à partir des outils suivants :

- Plateforme SMS en renseignant numéro NIN/numéro électeur, nom et prénom ;
- Site web en renseignant numéro NIN/numéro électeur, nom et prénom ;
- Numéro de téléphone vert (gratuit) ;
- Organiser une permanence à la mairie pour aider les électeurs qui ne savent pas utiliser les outils cités ci-dessus.

Dans le futur, si la dématérialisation des données est retenue pour les nouvelles cartes, la DAF pourrait profiter pour utiliser le verso de la carte pour rajouter les informations sur la filiation afin de renforcer l'identité du détenteur de la carte notamment le jour du scrutin. Contrairement aux cartes CNI/CE, les listes d'émargements contiennent les informations sur la filiation de l'électeur.

Cette information (filiation) existe uniquement dans la puce électronique de la carte CNI/CE.

Recommandation 18

Envisager la dématérialisation des informations électorales et mettre à la disposition des électeurs des outils pour leur permettre la vérification de leur lieu de vote et de leur bureau de vote :

- ***Plateforme SMS en renseignant numéro NIN/numéro électeur, nom et prénom ;***
- ***Site web en renseignant numéro NIN/numéro électeur, nom et prénom ;***
- ***Numéro de téléphone vert (gratuit) ;***
- ***Organiser une permanence à la mairie pour aider les électeurs qui ne savent pas utiliser les outils cités ci-dessus.***

4.5.3.4 État civil

Constat

L'extrait de naissance est la base de l'identification d'un citoyen. L'instruction d'une demande de CNI est basée essentiellement sur ce document.

Analyse

La demande d'une carte d'identité biométrique est conditionnée par la présentation, du demandeur, d'un extrait de naissance. La vérification de la complétude et de l'authenticité des extraits de naissance pose un problème notamment dans les commissions administratives. Le personnel des commissions est souvent composé de vacataires qui n'ont pas l'expérience et la formation nécessaire pour conduire des vérifications poussées.

Il est important de sécuriser les pièces d'état civil par une introduction de l'outil informatique. D'ailleurs, un projet de modernisation de l'état civil, financé par l'Union Européenne, est en cours.

Recommandation 19

Finaliser le projet de modernisation de l'état civil

5. ÉVOLUTION DU FICHER ÉLECTORAL

5.1 Refonte partielle du fichier électoral

5.1.1 Carte d'identité biométrique CEDEAO

L'Assemblée Nationale du Sénégal a voté la loi n° 2016-09 du 14 mars 2016 instituant la mise en place d'une carte d'identité biométrique CEDEAO en remplacement des cartes d'identité numérisées produites majoritairement en 2006 et qui arrivaient à expiration en 2016.

Cette nouvelle carte biométrique CEDEAO est une carte à puce électronique sécurisée qui permet, au-delà d'une utilisation interne au Sénégal, de se déplacer dans la zone CEDEAO sans passeport.

5.1.2 Refonte partielle des listes électorales

Les autorités sénégalaises ont décidé, en 2016, de conduire une refonte partielle du fichier électoral. Cette décision est doublement motivée :

- Établissement de la nouvelle carte d'identité biométrique CEDEAO et le couplage de cette dernière avec la carte d'électeur sur le même support ;
- Radier du fichier précédent, issue de la refonte générale de 2005, tous les électeurs décédés, ceux qui ne souhaitent plus y figurer et ceux qui ont perdus leurs droits civiques.

5.1.3 Acteurs de cette refonte

Sur le plan opérationnel

Cette opération a été conduite, principalement, par deux directions du Ministère de l'intérieur (MINT) ; la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) et la Direction Générale des élections (DGE).

Sur le plan technique

Sur le plan technique, le MINT a retenu la solution de la société malaisienne IRIS pour la constitution du fichier biométrique des cartes d'identité et de la production de ces dernières. Par ailleurs, IRIS a choisi la société de services informatiques, Synapsys-Conseils pour les représenter localement et aussi pour la constitution du fichier électoral qui relève de leur domaine de compétence.

Sur le plan du control et de la supervision

Toutes les opérations relatives à la constitution du fichier électoral se sont déroulées sous le contrôle et la supervision de la CENA à travers ses démembrements (CEDA et DECENA).

5.1.4 Calendrier

La mise en place des centres d'instruction de la nouvelle carte biométrique CEDEAO et des commissions administratives de la refonte partielle des listes électorales, au niveau national, a démarré progressivement entre le 04 octobre et le 05 décembre 2016. A

l'étranger, la même opération a démarré progressivement entre le 15 décembre et le 26 décembre 2016.

5.2 Révision du fichier électoral

Le décret n° 2018-476 du 20 février 2018 a institué une révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019. Cette révision s'est déroulée du jeudi 1er mars au lundi 23 avril 2018 aussi bien sur le territoire national (auprès des circonscriptions électorales) qu'à l'étranger (dans les représentations diplomatiques ou consulaires).

Toutes les opérations relatives à la constitution du fichier électoral se sont déroulées sous le contrôle et la supervision de la CENA à travers ses démembrements (CEDA et DECENA).

Le fichier électoral actuel est la résultante de la refonte partielle du fichier électoral 2016 / 2017 et de la révision exceptionnelle de 2018. Sur un effectif de 6 683 198 électeurs valides, 3 039 892 sont des femmes, soit 46,8 % des inscrits, et 3 451 034 sont des hommes, soit 53,2 % des inscrits. Le fichier électoral est un fichier biométrique avec capture des empreintes des 10 doigts et de la photographie de l'électeur.

Tableau 5.1: Électeurs inscrits lors de la refonte partielle

REFONTE	Refonte nationale		Refonte étranger		Total refonte	
Hommes	2 939 997	48,6%	196 873	73,1%	3 136 870	49,6%
Femmes	3 108 867	51,4%	72 630	26,9%	3 181 498	50,4%
TOTAL	6 048 864	100,0%	269 503	100,0%	6 318 367	100,0%

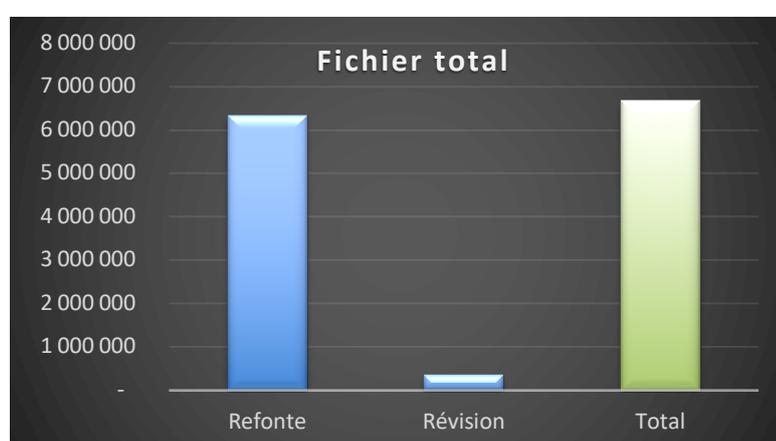
Tableau 5.2 : Électeurs inscrits lors de la révision exceptionnelle de 2018

REVISION	Révision nationale		Révision étranger		Total révision	
Hommes	166 213	51,2%	31 304	77,8%	197 517	54,1%
Femmes	158 372	48,8%	8 942	22,2%	167 314	45,9%
Total	324 585	100,0%	40 246	100,0%	364 831	100,0%

Tableau :5.3 Fichier électoral total

Fichier total	
Refonte	6 318 367
Révision	364 831
Total	6 683 198

Total Fichier		
HOMMES	3 334 387	49,9%
FEMMES	3 348 812	50,1%
TOTAL	6 683 198	



Si les proportions Hommes/Femmes respectent la structure démographique de la population sénégalaise (18 ans et plus) lors de la refonte au niveau national, elles ont été inversées au niveau des inscriptions à l'étranger et dans des proportions significatives (presque trois quarts des inscrits sont des hommes). Pendant la révision, il y a eu plus d'hommes inscrits que de femmes au niveau national et encore plus au niveau des inscrits à l'étranger.

5.3 Affectation des électeurs à un bureau de vote

Les auditeurs ont vérifié le découpage administratif de la carte électorale au niveau national « Région / département / Commune / Lieu de vote / /bureau de vote » et, au niveau de l'étranger « Juridiction/Pays/localité/lieu de vote/Bureau de vote » dans la base de données des électeurs et ont confirmés que toutes les entités administratives ont opéré des enrôlements.

Par ailleurs, l'examen de l'exhaustivité des informations relatives aux électeurs inscrits a établi leur rattachement systématique à un bureau de vote.

Tous les champs des données administratives « Région / département / Commune / Lieu de vote / /bureau de vote » sont renseignés dans la base de données.

5.3.1 Statistique des lieux de vote et des bureaux de vote lors de la révision 2018

National

- Nombre de lieu de vote = 6 549
- Nombre de Bureau de Vote = 14 651
- Maximum électeurs par BV = 608
- BV avec un nombre d'électeurs entre 601 et 608 = 33 BV
 - Nombre de BV avec 601 électeurs = 22 BV
 - Nombre de BV avec 602 électeurs = 6 BV
 - Nombre de BV avec 603 électeurs = 4 BV
 - Nombre de BV avec 608 électeurs = 1 BV
- Minimum électeurs par BV = 5
 - BV avec un nombre d'électeurs entre 1 et 19 = 12 BV

Étranger

- Nombre de lieu de vote = 370
- Nombre de Bureau de Vote = 746
- Maximum électeurs par BV = 600
- Minimum électeurs par BV = 1
 - BV avec un nombre d'électeurs entre 1 et 10 = 9 BV

6. ANALYSE TECHNIQUE DES DONNÉES ÉLECTORALES

L'équipe d'audit du fichier électoral a suivi une grille d'analyse qui consiste à tracer le contenu de chaque champ des informations individuelles requises par la loi pour vérifier leur exhaustivité, leur complétude et leur actualité.

6.1 Complétude

Sur la base du tableau, ci-dessous, extrait de la base de données et relatif aux champs vides des informations individuelles, l'équipe d'audit a constaté que dans l'immense majorité des champs des données sollicitées sont bien renseignés, dans le fichier national, et rattachés à chaque électeur. Cependant, un seul champ n'est pas renseigné dans sa totalité.

Tableau 6.1 : Informations par champ de données individuelles

Champs	Champs vides	% champs vides	Taux Complétude
Nom	0	0%	100%
Prénom	0	0%	100%
Sexe	0	0%	100%
Date de naissance	0	0%	100%
Prénom Père	0	0%	100%
Prénom Mère	0	0%	100%
Nom Mère	0	0%	100%
Adresse électorale	4	0,0001%	100%
Lieu de vote	0	0%	100%
Bureau de vote	0	0%	100%
NIN	0	0%	100%
Numéro électeur	0	0%	100%

Les champs : Nom, Prénom, Sexe, Date de naissance, Prénom du père, Nom de la mère, prénom de la mère, bureau de vote, NIN (identifiant unique), Numéro électeur présentent une complétude des données à 100% pour tous les électeurs.

Le champs « Adresse électorale » contient 4 enregistrements vides. Par contre, ces enregistrements on bien des données sur le lieu de vote et le bureau de vote.

Tableau 6.2 : Cas des électeurs sans adresse électorale

Champs	Électeur 1	Électeur 2	Électeur 3	Électeur 4
Numéro Électeur	120183856	120396659	120403298	120500132
NIN	1901199900267	1369200000002	1633199400639	2847201700307
Code lieu vote	13101008	13114025	07203008	01123270
Nom Lieu vote	GOMBA 2	TOMBORONKOTO	KEUR SEYDOU	GRAND DAKAR
Adresse électorale				
Prénom	KHAMBON	IBRAHIMA	MATAR	NOGAYE
Nom	DEMBELE	KEITA	NDOYE	THIOUNE
Date naissance	16/04/1999	20/01/2000	15/01/1988	20/09/1999
Lieu naissance	SARAYA	TOMBORONKOTO	SAGNAFIL	MEDINA GOUNASS
Prénom père	FAGAYE	NFALY	DAOUDA	MANDIAYE
Prénom mère	SANOU	BINETOU	FATOU	AISSA
Nom mère	SAMOURA	KEITA	NDOYE	NDIAYE
sexe	M	M	M	F

6.2 Qualité des données

L'exhaustivité des informations de chaque électeur inscrit n'est pas suffisante pour garantir leur qualité et leur exploitabilité. Pour cela, les auditeurs ont analysé la qualité du contenu des champs.

6.2.1 Champs nom, prénom et filiation

Les auditeurs ont cherché à identifier des caractères spéciaux ou des chiffres dans les champs nom, prénom, Prénom du père, prénom de la mère et nom de la mère traduisant des erreurs de saisie. Cet état de fait, peut affecter la recherche d'inscriptions multiples. Voici quelques exemples :

Tableau 6.3 : Exemple de champs contenant des données numériques

ELEC_NOM	ELEC_NOM_MERE	ELEC_PRENOM	ELEC_NOM	ELEC_NOM	ELEC_PRENOM_PERE
CISSE	12063	ROKHEYA	THIONGANE	FALL	648196001322
DIALLO	SEYD1	BASSIROU	DIALLO	BEYE	192000
DIATTA	SAMBOU3	01011992 ALADJI	2725	SENE	03121994
NDOYE	NDIAYE3	BENTENG	00522716	BA	NDIOMBA
DIATTA	6970	GOUNDO	MBALLO N2	DIAKHATE	ABDOULA1YE

L'examen des champs nom, prénom et filiation, ne présente pas de caractères spéciaux à part, le caractère « * » qui a été utilisé pour des champs ne disposant pas de données (ex. champ prénom du père). Cependant, nous avons identifié 540 champs contenant des caractères numériques qui se répartissent comme suit :

- Nom = 79
- Prénom =124
- Prénom père =88
- Nom mère = 182
- Prénom mère = 67

Au vu de ce constat, il apparaît que sur l'application de saisie au niveau des commissions administratives, un masque de saisie a été mis en place sur les champs Nom, Prénom et filiation pour éviter aux opérateurs de saisir, par inadvertance, des caractères spéciaux mis à part le caractère « * ». Par contre, il n'y a pas de masque de saisie pour les chiffres pour permettre la saisie de certains prénoms contenant des chiffres (ex. Jumeau 1, Jumeau 2).

6.2.2 Champs date de naissance

Le champ « date de naissance » présente une complétude totale. L'analyse des occurrences des âges par année montre qu'il n'y a pas de mineurs dans le fichier et que les âges commencent bien à partir de 18 ans. Les âges allant de 100 ans à 120 ans concernent 280 électeurs, soit 0,005%. La majorité de ces cas est dû essentiellement à des erreurs de saisie.

6.2.3 Champs sexe

Le champ sexe présente une complétude à 100% et uniquement les lettres « M » et « F » y figurent.

Tableau 6.4 : Champ sexe

SEXE	Électeurs
M	3 3 34 387
F	3 348 811

6.2.4 Lieu de naissance

Le champs lieu de naissance présente une complétude à 100%. Cependant les champs contenant « SENEGAL » comme lieu de naissance, au lieu d'un nom de ville ou village, concernent 28 électeurs.

6.2.5 Longueur du numéro d'identification Nationale (NIN)

Le champ du numéro d'identification national présente une complétude à 100%. Ce numéro est l'identifiant unique de l'électeur et il est composé de 13 ou 14 chiffres.

Tableau 6.5 : Longueur des numéros NIN

Longueur numéro NIN	Électeurs
13	6 526 726
14	156 472
Total	6 683 198

Constat

Les quelques anomalies identifiées dans les différents champs du fichier électoral, sont dues à des erreurs de saisie qui se sont accumulées au cours des différentes opérations d'enrôlement. Leur proportion n'affecte en rien la qualité de l'électeur.

6.2.6 Photographie

Le champ photographie présente une complétude de 100%. Tous les électeurs disposent d'une photographie dans la base de données.

6.2.7 Empreintes

Un effectif de 214 199 électeurs, soit 3,2%, du fichier total des électeurs, dispose d'un statut « SKIP » dans la base de données. Lors du transfert des enregistrements à partir des commissions administratives, sur la base de données SNID (base de données des cartes d'identité), le premier traitement qu'ils subissent et la vérification des multiples enregistrements par le système biométrique AFIS. Ce traitement consiste à comparer chaque nouvel enregistrement reçu avec tous les enregistrements validés et se trouvant dans la base de données SNID sauf ceux comportant le statut « Skip ». Ce statut est affecté aux électeurs qui ont la particularité suivante de leurs empreintes :

- Empreintes non disponibles : mains/doigts amputées, handicapés
- Empreintes non exploitables : personnes âgées, empreintes de mauvaise qualité, empreintes corrompues, empreintes altérées, etc.

En plus du test sur les empreintes par le système AFIS, un test sur les Numéros d'Identification National (NIN) a été effectué pour s'assurer de l'unicité de l'électeur.

Constat

Chaque électeur dispose d'une photographie dans la BD. Cette photographie répond aux normes ICAO, d'après les spécifications du prestataire IRIS.

Recommandation 20

Rajouter un module de comparaison faciale en complément du module AFIS

6.2.8 Signature

Le champ signature présente une complétude à 88,5 %. Les champs sans signature concernent, essentiellement des électeurs illettrés, les électeurs âgés ainsi que les électeurs handicapés.

Tableau 6.6 : Motifs pour les électeurs sans signature

Motif pour les sans signature	Électeurs	
PERSONNE AGÉE	68 180	1,0%
DEMANDEUR ILLÉTRÉ	695 849	10,4%
DEMANDEUR HANDICAPÉ	7 272	0,1%

6.2.9 Numérisation des documents (Scan)

Durant la refonte du fichier électoral, l'opération de numérisation des documents présentés à l'appui de l'enrôlement a été interrompue quelques jours après le début des inscriptions. Cette décision a été prise pour réduire le temps d'enrôlement et de permettre l'inscription d'un plus grand nombre d'électeurs.

Seulement 8,3% des documents présentés à l'appui de l'enregistrement ont été numérisés.

La fonctionnalité a cependant été rétablie pour les prochaines opérations de révision,

Tableau 6.7 : Documents numérisés

	Effectifs	Pourcentage
Documents numérisés (scan)	555 203	8,3 %

6.3 Pièces d'identités présentées à l'appui de l'enrôlement

Tableau 6.8 : Pièces utilisées à l'enregistrement

Type pièce	Refonte nationale	Refonte étranger	Révision nationale	Révision étranger	TOTAL	Taux
Extrait	624 539	10 597	225 062	40 244	900 442	13,5%
CNI	5 424 325	258 906	91 169	2	5 774 402	86,4%
CIB			2 393		2 393	0,0%
Récépissé			5 961		5 961	0,1%
Total général	6 048 864	269 503	324 585	40 246	6 683 198	100,0%

Au début de l'opération d'enrôlement dans le cadre de la refonte partielle du fichier électoral, la seule pièce autorisée pour l'enregistrement est la carte d'identité numérisée (CNI). Quelques semaines plus tard, l'extrait de naissance a été admis comme justificatif pour l'enrôlement. La décision d'introduire l'extrait de naissance comme pièce justificative a été prise d'un commun accord avec les partis politiques, et ce, pour permettre à un plus grand nombre d'électeurs de s'inscrire.

La CNI numérisée a été la pièce la plus utilisée avec 86,4 % des électeurs inscrits, suivi l'extrait de naissance avec 13,5 % d'électeurs inscrits.

6.4 Électeurs ayant les mêmes informations démographiques

Les auditeurs ont analysé dans le fichier électoral le nombre de cas où les électeurs ont les mêmes informations démographiques, en procédant à une requête alphanumérique sur 8 critères sur les données du fichier des électeurs valides. Aucun électeur avec des informations démographiques identiques subsiste dans le fichier électoral.

Tableau 6.9 : Critères retenus pour la requête

Critères

Nom

Prénoms

Sexe

Date de naissance

Lieu de naissance

Prénom du père

Nom de la mère

Prénom de la mère

La DAF a invalidé les multiples inscriptions sur son fichier électoral en utilisant deux méthodes : biométrique et par recherche sur le NIN (Numéro d'Identification National). La première consiste à traiter avec le moteur AFIS les empreintes de chaque électeur, sur la base des empreintes des dix doigts, avec l'ensemble des empreintes des électeurs du fichier électoral. La seconde consiste à comparer le numéro NIN de chaque électeur avec l'ensemble des numéros NIN du fichier.

Le NIN est la clé primaire dans la base de données « ELECTEUR » et, par conséquent, c'est un numéro unique. La recherche sur le NIN permet d'invalider les multiples inscriptions résiduelles que l'AFIS n'aurait pas traité faute d'empreintes ou d'empreintes de mauvaise qualité.

6.5 Analyse des demandes d'enrôlement hors période d'enrôlement

Les demandes d'opérations d'inscription sur les listes électorales auprès des commissions administratives, lors de la révision exceptionnelle, ont démarré le 1er mars 2018 et ont pris fin le 23 avril 2018 (Décret n° 2018-476 du 20 février 2018 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019 - Article 7)

L'extraction des dates de dépôt des électeurs inscrits lors de la révision 2018 montre que le calendrier a été globalement respecté, sauf pour la journée du 24/04/2018 qui est hors période d'inscription. Cette journée, hors période d'inscription, concerne 40 électeurs.

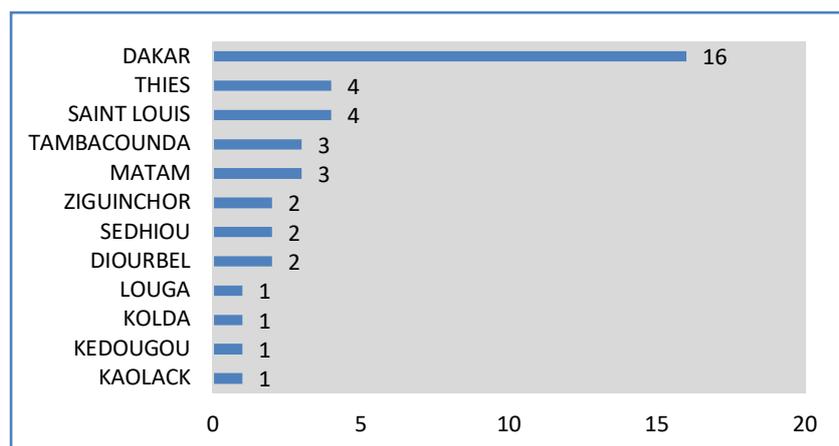
Tableau 6.10 : Nombre total d'inscrits par date lors de la révision exceptionnelle

Date dépôt	Inscrits						
01/03/2018	427	15/03/2018	6 990	29/03/2018	8 773	12/04/2018	10 953
02/03/2018	1 690	16/03/2018	6 258	30/03/2018	7 859	13/04/2018	9 644
03/03/2018	1 010	17/03/2018	2 325	31/03/2018	2 531	14/04/2018	5 663
04/03/2018	151	18/03/2018	598	01/04/2018	569	15/04/2018	1 127
05/03/2018	4 442	19/03/2018	7 978	02/04/2018	1 481	16/04/2018	13 511
06/03/2018	5 338	20/03/2018	8 285	03/04/2018	9 247	17/04/2018	13 870
07/03/2018	5 449	21/03/2018	8 329	04/04/2018	229	18/04/2018	15 170
08/03/2018	5 412	22/03/2018	8 350	05/04/2018	8 038	19/04/2018	17 129
09/03/2018	4 974	23/03/2018	7 842	06/04/2018	8 271	20/04/2018	19 008
10/03/2018	1 696	24/03/2018	2 767	07/04/2018	4 586	21/04/2018	16 165
11/03/2018	271	25/03/2018	716	08/04/2018	1 105	22/04/2018	10 821
12/03/2018	6 990	26/03/2018	9 032	09/04/2018	9 759	23/04/2018	36 008
13/03/2018	7 031	27/03/2018	8 911	10/04/2018	9 576	24/04/2018	40
14/03/2018	7 117	28/03/2018	8 588	11/04/2018	10 277		

La mission d'audit n'a pas pu avoir d'explications sur les électeurs ayant déposé leurs demandes d'inscription sur les listes électorales le lendemain du jour officiel de clôture des inscriptions. Pour cela, elle s'est intéressée aux données de ces électeurs. L'analyse du paramétrage du système de traitement des demandes d'enrôlement a permis de constater que la date de fin des inscriptions autorisées est le 24 avril et non pas le 23 avril 2018 (date de clôture). Une fois de plus, aucune explication n'a été fournie par l'équipe technique de la DAF.

L'analyse de la répartition par région, des quarante électeurs enrôlés le 24 avril 2018 montre que ces derniers sont répartis sur 12 régions, Dakar en tête, avec 40% des inscrits.

Tableau 6.1 Répartition des électeurs enrôlés le 24 avril 2018



6.6 Liste des centres d'état civil

Les auditeurs ont procédé à la vérification des codes des centres d'état civil, provenant des extraits de naissance présentés à l'appui de l'enregistrement, afin d'établir que ces codes font partie du répertoire de codification des centres d'état civil du ministère de l'intérieur.

Quatre centres d'état civil, deux sur le fichier national et deux sur le fichier des sénégalais à l'étranger, ont été identifiés comme faisant partie du fichier des électeurs mais n'existent pas dans le répertoire de codification.

Ces centres sont de nouveaux centres qui ont été créés et rajoutés, récemment, dans la base de données des électeurs sur demande de la DAF. Cette dernière n'a pas encore actualisé son répertoire de codification. Par ailleurs, ces nouveaux centres ne concernent aucun électeur.

Tableau 6.11 : Centres d'état civil non répertoriés dans le répertoire de codification sur le fichier national

Région_nom	Dep_nom	Commune_nom	Cec_nom_centre	CEC_CODE
Tambacounda	Tambacounda	Tambacounda	Centre médical Tambacounda	E18
Tambacounda	Tambacounda	Tambacounda	Hôpital régional Tambacounda	E19

Tableau 6.12 Centres d'états civil non répertoriés dans le répertoire de codification sur le fichier étranger

CEC_code	CEC_code_collectivite	CEC_nom_centre	CEC_type
R13	00101	Guangzhou-consulat (Chine)	
R12	00101	Naples-consulat (Italie)	

6.7 Types de demande

Les auditeurs ont souhaité vérifier la structure des électeurs du fichier électoral au travers des types de demande d'enregistrement. Les types de demande sont classés en trois catégories :

- Demande de confirmation : Électeur déjà inscrit avant la refonte et qui demande son maintien sur la liste électorale ;

- Demande d'une nouvelle inscription : électeur qui demande pour la première fois son inscription sur les listes électorales ;
- Modification : Électeur déjà inscrit et qui demande le changement de sa circonscription de vote.

Constats

L'examen des types de demande montre que 57,8% des électeurs qui ont demandé leur reconduction sur les listes électorales sont des électeurs stables et que 33,7% qui ont demandé une inscription pour la première fois sont de nouveaux entrants dans le fichier électoral. Ces deux types de demande représentent 91,5 % des inscriptions.

L'application de la compétence nationale lors de la refonte du fichier électoral, a permis aux électeurs de s'enregistrer au niveau d'une commission administrative, de leur choix, et de demander leur lieu de vote dans une circonscription électorale de leur choix, moyennant un justificatif de rattachement à cette circonscription. Cet état de fait, a facilité les nouvelles inscriptions et les changements de lieu de vote.

Les demandes de changement du lieu de vote, représentent 8,5% des demandes d'enregistrement. Ces demandes de modification ont fait l'objet de différentes interprétations et notamment de transfert d'électeurs d'une circonscription électorale à une autre.

La répartition des 8,5% de demandes de modification par région, montre que la majorité des régions se trouve en dessous de la moyenne nationale. La région de Diourbel sort du lot avec 15,4% et les régions de Dakar, Thiès et Ziguinchor sont légèrement au-dessus de la moyenne.

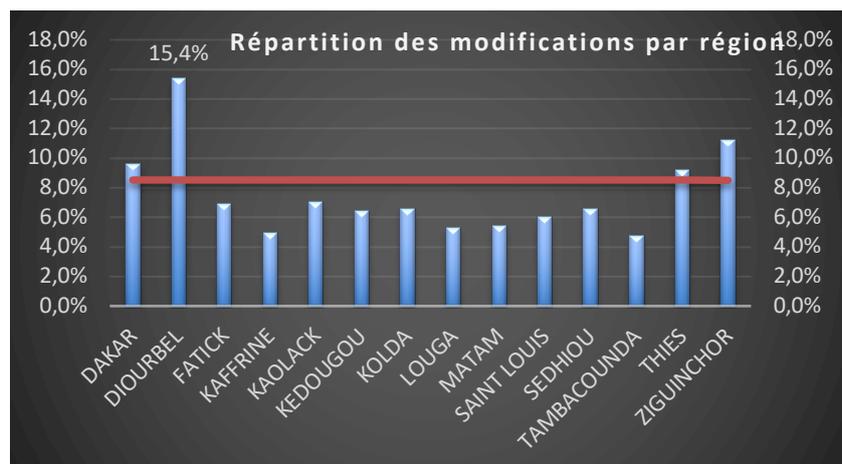
Tableau 6.13 : : Type de demandes refonte au niveau national

Type de demande refonte nationale	Total	
Confirmation	3 494 668	57,8%
Modification	515 645	8,5%
Nouvelle inscription	2 038 551	33,7%
Total général	6 048 864	100,0%

Tableau 6.14 : Type de demandes refonte à l'étranger

Refonte Étranger Type demandes	Électeurs	Taux
Confirmation	70 082	28,07%
Modification	8 444	3,38%
Nouvelle inscription	171 124	68,55%
Total général	249 650	100,0%

Graphique 6.2 : Répartition des modifications par région



Lors de la révision de 2018, la majorité des demandes d'inscription sont des nouvelles inscriptions, soit 86,3%. Les changements d'adresse électorale ne représentent que 10% des demandes.

Tableau 6.15 : Type de demande révision nationale

Type de demande révision nationale	Effectif	Pourcentage
Changement adresse électorale	39 194	10,0%
Correction sur l'état civil, photo, etc.	1 880	0,5%
Duplicata suite a une perte	12 263	3,1%
Nouvelle inscription	336 915	86,3%
Radiation	126	0,0%
Total	390 378	100,0%

6.8 Dossiers rejetés

L'analyse des statistiques des dossiers rejetés permet d'identifier un certain nombre de problèmes liés au personnel des commissions administratives.

Constats

Un nombre important de dossiers présentés par des mineurs ont pu passer le filtre de contrôle du personnel des commissions administratives et les représentants des CEDA, soit 55,9% du total des dossiers rejetés, soit 7 775 dossiers, au niveau du contrôle à la DAF. Les contrôles au niveau central ont été effectués par le personnel de la DAF et des contrôleurs de la CENA.

Les erreurs de saisie du NIN (Numéro d'Identification National) ont conduit au rejet par le personnel de contrôle à la DAF de 2 663 dossiers, soit 33,9% des dossiers rejetés.

Pendant la révision, 99,2% des dossiers rejetés concernent les électeurs déjà inscrits. Plusieurs électeurs qui n'ont pas pu récupérer leurs cartes et ne connaissant pas la procédure de demande de duplicata ont tout simplement demandé une nouvelle carte.

Tableau 6.16 : Demandes rejetées lors de la refonte et de la révision

Refonte rejets			Révision rejets		
Motif	Électeur		Motif	Électeur	
Problème lié à l'extrait de naissance	372	4,8%	Problème lié à l'extrait de naissance	164	0,3%
Manque de certificat de nationalité	4	0,1%	Manque de certificat de nationalité	1	0,0%
Manque de certificat de résidence	44	0,6%	Manque de certificat de résidence	1	0,0%
NIN erroné	2 633	33,9%	NIN erroné	19	0,0%
Personne mineure	4 348	55,9%	Personne mineure	19	0,0%
Sans adresse électorale	251	3,2%	Sans adresse électorale	41	0,1%
Dossier incomplet	123	1,6%	Dossier incomplet	143	0,3%
Total	7 775	100,0%	NIN double	25	0,0%
			Personne déjà inscrite	53 148	99,2%
			Récépissé non conforme	9	0,0%
			Manque certificat de décès	4	0,0%
			Électeur décédé	1	0,0%
			Adresse électorale hors zone	24	0,0%
			Total	53 599	100,0%

7. TRAITEMENT DES DONNÉES BIOMÉTRIQUES

Le système informatique d'enregistrement, de traitement et de production des cartes d'identité biométriques CEDEO¹⁸ a été fourni par IRIS, société malaisienne de services informatiques. Cette dernière, a choisie pour son système AFIS¹⁹ l'algorithme de la société Innovatrics, spécialiste de la reconnaissance d'empreintes digitales.

7.1 Traitement biométrique AFIS

Lors de l'enrôlement, au niveau des commissions électorales, l'opérateur, saisie les données démographiques du demandeur, capture les images de ses 10 empreintes (4-4-2), capture sa photographie, sa signature et numérise ses documents ayant servi à l'enregistrement. L'ensemble des informations de l'enregistrement sont transmis au data center de la DAF.

Une fois que les données d'un enregistrement (données alphanumériques, biométriques, etc.), intègrent la base de données SNID, le système affecte un numéro unique « ENR » à l'enregistrement, qui n'est autre que le futur numéro de la carte d'identité. Ensuite, le premier traitement que subit cet enregistrement est le traitement AFIS. A partir des images des empreintes digitales, le système AFIS extrait les images, au format WSQ, et génère des gabarits, qui sont la version numérisée des images. L'AFIS procède au traitement de deux types de demandes :

Nouvelle demande

Pour une nouvelle demande, le système AFIS compare les empreintes de l'enregistrement à toutes les empreintes des électeurs enregistrées dans la base de données SNID. Ce type de comparaison s'appelle "1 : N matching". Si les empreintes présentent une forte probabilité de provenir du même demandeur, alors, l'enregistrement est transmis au poste d'adjudication pour prendre une décision. Dans le cas contraire, l'enregistrement est enregistré comme demandeur unique.

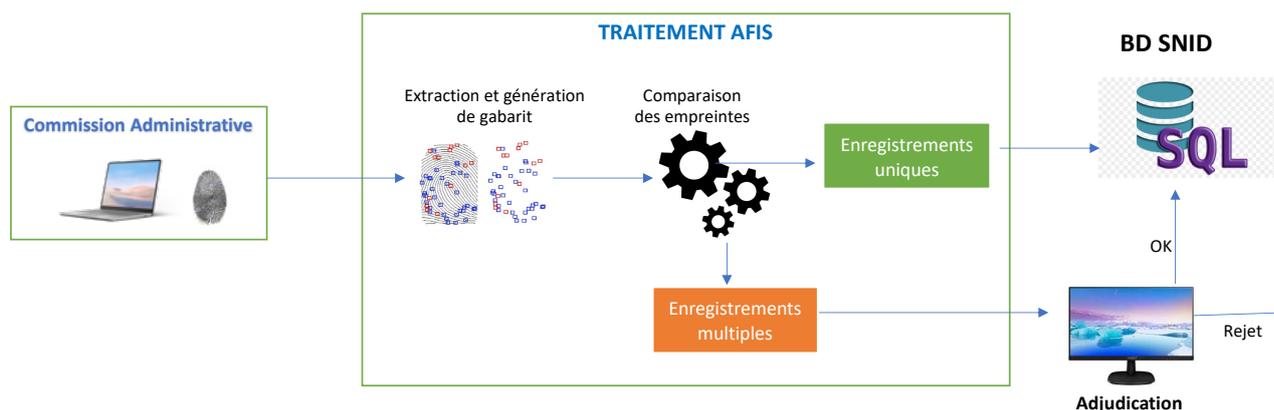
Duplicata ou correction

Pour une demande d'un duplicata ou de correction, le système AFIS compare les empreintes de l'enregistrement uniquement avec celles de l'enregistrement initial du même demandeur. Ce type de comparaison s'appelle "1 : 1 matching". Si les empreintes ne présentent pas une forte probabilité de provenir du même demandeur, alors, l'enregistrement est transmis au poste d'adjudication pour prendre une décision. Dans le cas contraire, le nouvel enregistrement prend la place de l'enregistrent initial, qui à son tour, est archivé.

Le schéma ci-dessous représente d'une manière simplifiée le système en présentant les différentes étapes de traitement.

¹⁸ Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

¹⁹ « Automated Fingerprint Identification System » ou Système d'Identification d'Empreintes Digitales Automatisé. Il s'agit d'un système permettant de comparer les empreintes digitales d'un ensemble de personnes



7.2 Pérennité des données biométriques

Les gabarits générés à partir des images des empreintes sont propres à chaque système AFIS. Il n'y a pas d'interopérabilité entre les algorithmes AFIS. Pour cela, il est recommandé de conserver l'image originale de l'empreinte capturée à l'enrôlement pour avoir la possibilité de changer, dans le futur, si nécessaire, de système AFIS sans avoir à refaire l'opération de capture des empreintes.

Les images originales des empreintes digitales représentent un capital précieux qu'il est nécessaire de rappeler l'intérêt de les sauvegarder et de les sécuriser pour garantir l'indépendance de la DAF vis à vis des vendeurs de solutions AFIS.

IRIS a pris le soin de sauvegarder les images des empreintes après l'opération de génération des gabarits.

7.3 Performances

La licence en cours à la DAF, de l'algorithme AFIS peut traiter jusqu'à 10 millions d'enregistrements de cartes d'identité. Actuellement, il y a environ 8,5 millions d'enregistrement dans la base de données.

La DAF devrait penser à acquérir une nouvelle licence pour faire face à la demande croissante des demandes de cartes d'identité biométriques. Le passage au pallier suivant de 20 millions d'enregistrements, nécessite l'acquisition d'une nouvelle licence et, également, l'acquisition de nouveaux serveurs avec plus de mémoire RAM et des processeurs plus rapides.

La « précision » d'un AFIS mesure le taux de probabilité de l'algorithme à bien identifier les personnes dont les empreintes sont à l'origine de la même source. Cette précision dépend de plusieurs facteurs comme la qualité des images des empreintes originales, du paramétrage du système et de l'algorithme AFIS utilisé.

Le NIST²⁰, organisme américain indépendant, conduit des évaluations technologiques des fournisseurs de solutions biométriques concernant les empreintes digitales, a

²⁰ National Institute of Standards and Technology / Institut National des Standards et de la Technologie.

permis une évaluation précise des algorithmes de différents constructeurs dont ceux d'Innovatrics utilisés au Sénégal, avec un échantillon de 5 millions d'enregistrements d'empreintes capturées de la même manière en mode 4-4-2. L'exhaustivité de ces tests en fait une source fiable d'étude reconnue dans le monde des AFIS. La qualité estimée des empreintes capturées (NFQ) sur la base du rapport NISTIR 084 du FpVTE (« *Fingerprint Vendor Technology Evaluation* » i.e. Évaluation Technologique de fournisseurs de solutions biométriques concernant les empreintes digitales) est répartie sur cinq niveaux de qualité (de NFQ1 à NFQ5).

La base de données de référence pour ces tests utilise en source des empreintes de qualité différente selon la répartition suivante :

NFQ1 = 48,3%, NFQ2 = 25,7%, NFQ3 = 14,2%, NFQ4=6,4%, NFQ5=5,4% (NFQ1 étant la meilleure qualité d'empreintes).

Les capteurs d'empreintes, utilisés lors des opérations d'enrôlement, ont été configurés pour accepter que des empreintes de qualité NFQ inférieure ou égale à 3.

7.4 Qualité des données biométriques

Lors de la capture des empreintes au moment de l'enregistrement, le capteur est configuré pour valider et enregistrer que des empreintes de niveau de qualité NFIQ²¹ inférieure ou égale à 3 (NFIQ =< 3). La qualité de chaque empreinte, attribuée par AFIS, est stockée dans une table pour des traitements statistiques.

²¹ « NIST Fingerprint Image Quality » est un algorithme utilisé par L'INST pour extraire un certain nombre de caractéristiques à partir d'images d'empreintes digitales et permet définir une échelle de qualité des empreintes relative à leur exploitation par un AFIS. Cette échelle va de 1 à 5, 1 étant le meilleur niveau de qualité et 5 le plus faible. Le niveau 4 est généralement considéré de mauvaise qualité et le niveau 5 comme inexploitable par un AFIS. La qualité des empreintes à un impact direct sur la précision AFIS.

AFIS- Statistiques de la qualité des empreintes

for all positions

System Audit Logs User Activity Logs Enrollment Statistics **Fingerprint Quality Statistics**

Position: From: [Y-M-D H:M:S] To: [Y-M-D H:M:S] Filter Reset

Average Quality		Average NFIQ		
70		1.49		
Applicant ID	Imported at	Position	Quality	NFIQ
48	2021-04-07 09:18:58	Right Little	53	2
48	2021-04-07 09:18:58	Right Ring	62	2
48	2021-04-07 09:18:58	Right Middle	70	1
48	2021-04-07 09:18:58	Right Index	73	2
48	2021-04-07 09:18:58	Right Thumb	98	1
46	2021-04-07 09:18:36	Left Little	57	1
46	2021-04-07 09:18:36	Left Ring	77	1
46	2021-04-07 09:18:36	Left Middle	67	1
46	2021-04-07 09:18:36	Left Index	61	2
46	2021-04-07 09:18:36	Left Thumb	86	1
46	2021-04-07 09:18:36	Right Little	56	2
46	2021-04-07 09:18:36	Right Ring	72	1
46	2021-04-07 09:18:36	Right Middle	80	1
46	2021-04-07 09:18:36	Right Index	65	2
46	2021-04-07 09:18:36	Right Thumb	100	1
38	2021-04-07 09:18:24	Left Little	53	3
38	2021-04-07 09:18:24	Left Ring	71	1
38	2021-04-07 09:18:24	Left Middle	71	1
38	2021-04-07 09:18:24	Left Index	72	2
38	2021-04-07 09:18:24	Left Thumb	98	1

Un effectif de 214 199 électeurs, soit 3,2%, du fichier total des électeurs, dispose d'un statut « SKIP » dans la base de données. Ce statut est affecté aux électeurs qui ont la particularité suivante de leurs empreintes :

- Empreintes non disponibles : mains/doigts amputés, handicapés
- Empreintes non exploitables : personnes âgées, empreintes de mauvaises qualités, empreintes corrompues, empreintes altérées, etc.

À chaque fois qu'il y a un problème de capture des empreintes, les opérateurs d'enregistrement des CNI biométriques, sont tenus de mentionner, à partir d'une liste déroulante, le motif du problème constaté.

Répartition des statuts « Skip » par motif

Code	Description	Électeur
2	EMPREINTE CORROMPUE	35 350
3	MAIN AMPUTÉE	254
6	PERSONNE AGÉE	56 393
7	DEMANDEUR HANDICAPÉ	4 735
8	DEMANDEUR ABSENT	22 560
9	EMPREINTE DEMANDEUR FLOUE	38 564
10	EMPREINTE DEMANDEUR ALTÉRÉE	19 196
	Mixte (combinaison de deux codes)	37 147
	Total	214 199

Le motif « demandeur absent » pose un problème. Un demandeur absent, en théorie, ne peut pas s'enregistrer. Les auditeurs ont interrogé IRIS pour demander des explications sur ce type de motif mais malheureusement, IRIS n'a pas répondu à leur requête. On suppose que c'est un cas qui a été prévu dans le système mais qui ne s'applique pas au Sénégal. Ce qui signifie qu'il ne doit

pas y avoir d'électeurs avec ce motif. Or, cette catégorie concerne 22 560 électeurs. On suppose, une fois de plus, que ce motif a été utilisé par les opérateurs des commissions administratives d'une façon erronée.

En plus du test sur les empreintes par le système AFIS, un test sur les Numéros d'Identification National (NIN) est effectué pour s'assurer de l'unicité de l'électeur.

Constat

Les électeurs disposent d'une autre donnée biométrique ; la photographie, qui présente une complétude totale de 100%. Comme confirmé par le prestataire IRIS, les photos capturées à l'enregistrement répondent au standard de la norme ICAO²².

Analyse

La complétude des empreintes digitales est de 96,8% et celle des photographies est de 100%. Il serait intéressant de rajouter un module de reconnaissance faciale pour prendre en charge la déduplication des enregistrements avec le statut « SKIP » et de ramener le taux de complétude des données biométriques (empreintes plus photos) à 100%.

Recommandation 21

Associer la reconnaissance faciale à l'identification des empreintes digitales.

7.5 Procédure d'Adjudication des multiples inscriptions identifiées par AFIS

Le bureau AFIS est chargé du traitement des doublons AFIS. En effet, après le chargement des documents au niveau du centre d'instruction, le dossier arrive dans le système AFIS (Automated Fingerprint Identification System) pour vérification. Un contrôle est fait sur les empreintes de la personne enrôlée.

À l'issue de cette vérification, deux cas de figure peuvent se produire. S'il ne s'agit pas d'un double, la demande sort du système AFIS pour aller en validation. Dans le cas contraire, c'est-à-dire, en cas de doublon, une adjudication est nécessaire. Le traitement consiste à comparer les informations entre le premier dépôt et le second, puis donner suite à ce dernier selon les cas de figure suivants :

7.5.1 Première demande

7.5.1.1 Double enrôlement avec les mêmes informations

Il s'agit d'un enrôlement effectué pour une personne qui existe déjà dans la base de données avec les mêmes informations ;

²² Organisation de l'Aviation Civile Internationale (International Civil Aviation Organisation). Cette organisation a défini un ensemble de normes internationales communément utilisées pour les documents de voyage notamment en ce qui concerne la photographie d'identité.

La première carte est sortie :

Action : rejeter la seconde demande :

- Si la date de sortie est postérieure à la date de dépôt de la seconde demande, le commentaire sera « Première carte produite » ;
- Si la date de sortie est antérieure à la date de dépôt de la seconde demande, le commentaire sera « Déposer un duplicata » ;
- La première carte n'est pas sortie:

Dans ce cas, il faut voir entre les deux dépôts celui qui présente les meilleures informations (scan, données électorales, qualité photo etc.) tout en sachant que la dernière demande doit être privilégiée car étant plus récente.

- Si la dernière demande présente le meilleur profil, la première demande est rejetée en validation et la dernière libérée du Système AFIS ;
- Si la première demande est meilleure, la dernière est rejetée.

7.5.1.2 Changement d'identité avec coïncidence des empreintes

La première carte est sortie :

Action : rejeter la demande avec le commentaire « faire une annulation » ;

La première carte n'est pas sortie :

- Si les documents fournis sont corrects, rejeter la demande en validation et libérer l'autre demande sous AFIS ;
- Sinon, rejeter la demande.

7.5.1.3 Enrôlement avec données et/ou photos interverties lors du premier dépôt

La première carte est sortie :

Action : Mettre sur la liste noire la carte sortie puis libérer la demande en cours car la première n'est pas bonne ;

La première carte n'est pas sortie :

Action : rejeter la première demande en validation et libérer la seconde demande dans AFIS.

7.5.1.4 Enrôlement avec défaut d'empreintes

Dans ce cas, il faut voir le motif :

- S'il s'agit d'une personne âgée, handicapée moteur ou personne sans empreintes : la demande est libérée de AFIS ;
- Sinon la demande est rejetée.

7.5.2 Duplicata

7.5.2.1 Utilisation de l'identifiant d'autrui (par erreur de l'instructeur)

Action : rejeter la demande et le commentaire sera « Reprendre l'enrôlement avec le bon ID CARD).

7.5.2.2 Utilisation de la CNI d'autrui

Action : rejeter la demande puis essayer de joindre la personne pour plus de renseignement.

7.5.2.3 Enrôlement avec défaut d'empreintes

- S'il s'agit de la même personne, la demande est libérée de AFIS ;
- Sinon la demande est rejetée.

7.5.2.4 Présentation de l'interface d'adjudication

The screenshot displays the AFIS adjudication interface. At the top, there are buttons for 'No Match' (circled in green) and 'Reject' (circled in red). The interface shows two profiles side-by-side for comparison. Each profile includes a photograph, personal details, and fingerprint images.

Hitlist ID:	Matching Fingerprints:	Fingerprint Score:	Portrait Score:	Matching Text Data:
214 / 214	10/10	100	27	Ab 6/14

Profile	First Name	Surname	Gender	Date Of Birth	Enrollment Type	Document Type	Replacement Reason	Old NIN	ERH	Identity Card No.	Birth Certificate No.	Voter No.	Special Features	Submission Date
Left	NOGAYE	DJOP	FÉMININ	1990-02-10	NEW APPLICATI...	CITOYEN		00138	0110110100292	00138				2016-11-18 10:57:49
Right	AWA	TALL	FÉMININ	1990-10-28	NEW APPLICATI...	CITOYEN		00453	0110110100292	00453				2016-11-17 15:39:23

Below the profiles, fingerprint images are shown for the 'Right Hand'. The left profile has five fingerprints (67, 54, 54, 52, 48) and the right profile has five fingerprints (68, 54, 60, 57, 55). Annotations with arrows point to the fingerprint images and the 'Reject' button.

Second dépôt
(C'est la demande à rejeter ou à libérer.)

Premier dépôt
(Élément de comparaison)

8. ÉTABLISSEMENT ET RÉVISION DES LISTES ÉLECTORALES

La liste électorale : Une liste électorale est un registre dressé comportant toutes les informations d'état civil (nom, prénoms, date et lieu de naissance, etc..) des citoyens d'une circonscription électorale admis à voter. Le traitement du fichier électoral commence depuis les opérations de collecte de données sur le terrain à la centralisation, traitement et validation des données issues de la révision des listes électorales. Le Code électoral, en son article L.48, dispose : « Le fichier général comprend deux (2) fichiers spécifiques :

- Le fichier des électeurs établis sur le territoire national,
- Le fichier des Sénégalais de l'extérieur.

Un électeur ne peut figurer qu'une seule fois dans le fichier général. Le ministère chargé des élections fait tenir le fichier général des électeurs en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales. La CENA ainsi que tous les partis politiques légalement constitués ont un droit de regard et de contrôle sur la tenue du fichier. Un décret détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement de ce fichier. »

L'inscription et la participation aux élections sont soumises à des conditions bien définies par les articles L.27²³ et L.28 du Code électoral.

8.1 Traitement et impression des listes électorales provisoires

Les traitements en vue de l'établissement de la liste électorale sont réalisés par la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) à travers sa division d'exploitation.

Cette division est composée des différents bureaux ou ateliers suivants :

- Bureau des Entrées – Sorties
- Bureau de la Saisie – Validation
- Bureau AFIS
- Bureau de la Production
- Bureau des cartes d'identité des étrangers

La division exploitation effectue ses opérations sous la supervision de la CENA.

Les opérations de collecte, de centralisation et de traitement pour l'impression des listes provisoires par commune, ainsi que des cartes d'identité biométriques CEDEAO/Cartes d'électeur sont décrits dans le schéma ci-après.

A : Description des opérations de révision pour la production des listes électorales et listes d'émargement

B : Description des traitements communs aux deux opérations (Elections et Production de cartes d'identité CEDEAO)

²³ Article L.27 du code électoral : Sont électeurs les sénégalais des deux sexes, âgés de dix-huit (18) ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politique et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

pour les révisions ordinaires et exceptionnelles des listes électorales ou des centres d'instruction pour les CNI.

(5) – **Atelier de validation** : Dans cet atelier, une opération de pointage est réalisée entre les données saisies et les données numériques de la base SN-ID, une comparaison automatique des données alphanumériques est réalisée pour validation des données après comparaison avec les documents scannés. Les données alphanumériques des demandeurs et/ou électeurs saisies dans la base de données ELECTEUR (ORACLE 11g) sont validées.

- Pour la production des cartes, les données sont transmises au serveur de personnalisation des cartes ;
- Pour les listes électorales, les données électorales sont saisies ou mises à jour pour les impressions des listes provisoires ;

(6) – **Serveur de personnalisation des cartes** : Après validation des données à la DAF DRC, les données sont acheminées au serveur de personnalisation au site DAF DC (SNID).

(7) – **Impression des cartes CNI/CE** : A la suite de la personnalisation, les cartes CNI/CE sont imprimées. Cet atelier dispose de 10 Imprimantes réparties comme suit :

- 1 imprimante Datacard MX6100 à 4 lasers
- 1 imprimante Datacard MX1100 à 2 lasers
- 8 imprimantes Datacard MX1100 à 1 laser

(8) – **Atelier d'impression des listes** : C'est dans cet atelier que les listes électorales provisoires, la carte électorale et les listes d'émargements sont imprimées. L'atelier d'impression des listes réalise quatre opérations distinctes effectuées par quatre équipes différentes :

- Equipe d'Impression des listes : impression des listes et de la carte électorale
- Equipe de contrôle qualité : contrôle des listes imprimées et s'assure qu'aucun bureau de vote n'a été omis
- Equipe de conditionnement : conditionnement des listes par bureau et par commune
- Equipe de pointage : pointage des colis avec la DGE sous la supervision de la CENA.

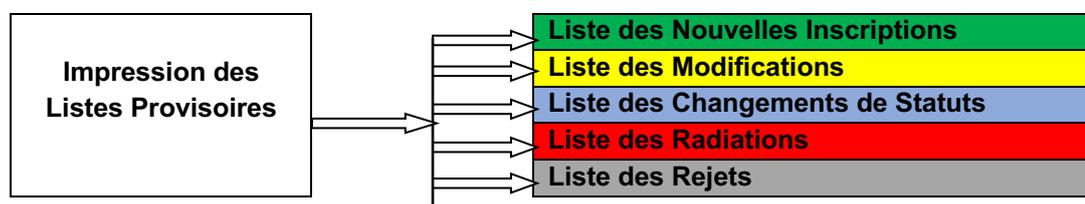
Pour les impressions des listes électorales et des listes d'émargements, l'atelier d'impression des listes dispose de quatre (4) Imprimantes couleurs RISO 9150/ capacité : 150 pages/minutes en NB.

(9) – **Atelier de contrôle qualité des CNI/CE** : Cet atelier procède au contrôle qualité des cartes imprimées pour s'assurer que toutes les données ont été imprimées.

(10) – **Atelier de validation électronique des CNI/CE**: Cet atelier permet de s'assurer que les cartes sont bien imprimées avec toutes les données.

(11) – **Bureau de sortie** : Ce bureau s'occupe du pointage et de la répartition des listes et des cartes à convoyer aux autorités administratives.

Ces listes provisoires sont imprimées par commune et par type de demande :



8.2 Publication des listes électorales provisoires et période des contentieux

Après l'impression des listes électorales provisoires par la DAF, elles sont transmises à la DGE qui les transmet aux autorités administratives (préfets et sous-préfets) pour publication et affichage pour la vérification. Pendant cette période, les réclamations sont adressées au Président du Tribunal de 1^{ère} Instance de la circonscription.

La DAF procède aux traitements des différents dossiers ayant fait l'objet de correction, modification, changement de statut et de radiation pour la consolidation des données du fichier électoral définitif.

8.3 Affectation des électeurs aux bureaux de vote et impression de la carte électorale

Après consolidation des données issues de la période du contentieux, la DAF procède à la génération du fichier électoral définitif, et à la finalisation de la carte électorale

La carte électorale est composée de l'ensemble des lieux de vote, bureaux de vote et nombre d'électeurs par bureau de vote. Celle-ci est un outil de base pour les opérations électorales, car elle permet une planification de la logistique pour le bon déroulement du scrutin.

8.4 Impression des listes d'émargement par bureau de vote

Après consolidation, les listes d'émargement sont imprimées conformément à la carte électorale par bureau de vote et mise à la disposition de la DGE. Les listes d'émargement comportent l'ensemble des données relatives à l'électeur : *numéro d'électeur ; numéro d'identification nationale (NIN), Prénom et Nom de l'électeur, date et lieu de naissance, prénom du père, Prénom et Nom de la mère. Cette liste comporte 13 électeurs par page.*

Constat :

La liste d'émargement ne comporte pas de photos. Cela pourrait permettre de mieux identifier l'électeur.

Recommandation 22

Renforcer l'identification de l'électeur à travers l'ajout de la photo de l'électeur sur la liste d'émargement.

8.5 Distribution des cartes d'électeur

L'article L.54 détermine les conditions de distribution des cartes d'électeur. La commission de distribution des cartes doit démarrer 45 jours avant la date du scrutin. A l'extérieur la distribution des cartes d'électeur est faite conformément aux dispositions des articles L.326 et L327.

Tableau 8.1 : Situation des cartes non distribuées au 24/02/2019 et au 29 Janvier 2021 par région

Région	Retrait de carte au 24/02/2019		Retrait de carte au 19/01/2021	
	Effectif de carte non distribué	Proportion (%) de carte retirée	Effectif de carte non distribué	Proportion (%) de carte retirée
Dakar	58 618	96,5	46 365	20,9
Diourbel	44 472	92,4	40 415	9,1
Fatick	4 570	98,6	2 987	34,6
Kaffrine	3 685	98,4	2 176	40,9
Kaolack	9 136	97,9	6 286	31,2
Kédougou	785	98,8	584	25,6
Kolda	6 879	97,0	2 784	59,5
Louga	7 502	98,2	4 736	36,9
Matam	4 331	98,4	3 416	21,1
Saint louis	8 952	98,2	7 786	13,0
Sédhiou	4 034	97,9	3 032	24,8
Tambacounda	4 775	98,1	3 216	32,6
Thiès	19 137	97,9	14 180	25,9
Ziguinchor	7 919	97,2	6 406	19,1
Ensemble pays	184 795	97,1	144 369	21,9

Constat :

Contrairement aux cartes d'identité biométriques CEDEAO pour lesquelles les retraits se font par une application d'authentification (ISSUANCE), un dysfonctionnement dans la distribution des cartes d'électeur issues de la révision des listes a été constaté.

A la veille du scrutin de l'élection présidentielle de février 2019, 97,1% des électeurs ont pu retirer leur carte. Il y a eu un dysfonctionnement dans la distribution de cartes, de la même ampleur dans toutes les régions. Les raisons de ce dysfonctionnement sont diverses, entre autres les conséquences de la compétence nationale des commissions administratives. Il a été aggravé par les changements des procédures intervenues durant la période de distribution.

Après l'élection présidentielle, la distribution de cartes s'est poursuivie mais deux ans après la proportion de cartes retirées reste faible. Bon nombre de propriétaires de ces cartes ne sont pas informés du lieu de retrait de cartes. A la date du 29 janvier 2021, 21,9% des cartes restantes après le scrutin ont été retirées. Les régions de Kolda (59,5%), Kaffrine (40,9%) sont celles où les cartes ont été plus retirées après l'élection

Recommandation 23

Mettre en place un site d'information sur les cartes non distribuées afin d'orienter les citoyens dans la recherche de leurs cartes. Ceci pourrait réduire le nombre de demandes de duplicata.

9. EXAMEN DE L'ADÉQUATION TECHNOLOGIQUE

L'usage de la biométrie dans les processus électoraux relève les défis liés à la mise en œuvre du principe « **un électeur, une voix** » nécessaire à la tenue d'élections démocratiques, libres et transparentes. Il implique, notamment, pour les administrations électorales, l'obligation de garantir la sincérité du vote.

Pour ce faire, toutes les étapes du processus électoral doivent être prises en compte, de l'inscription des électeurs aux résultats définitifs des scrutins, en passant par les opérations électorales.

9.1 Description de la solution

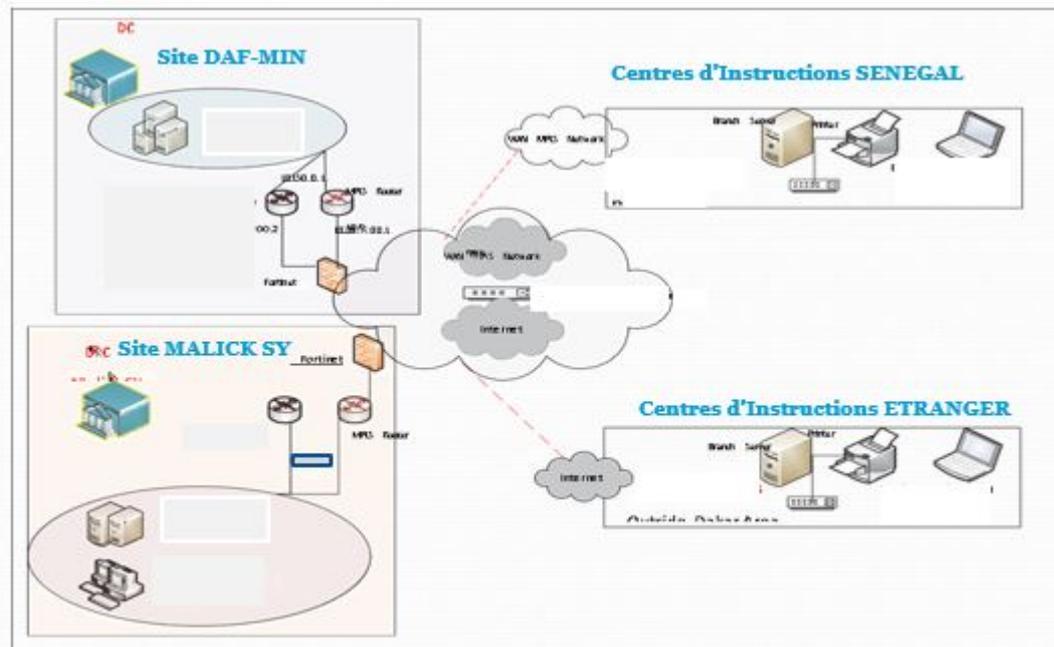
La solution globale existante est composée de :

- Kits d'enrôlement (fixes et mobiles)
- Sous-système de gestion des cartes d'identité biométrique CEDEAO.
- Sous-système de gestion électorale (listes électorales, cartes d'électeur, et listes d'émargement).

9.2 Infrastructure informatique

L'infrastructure informatique est composée de deux DataCenters (DAF DC & DAF DRC) et des centres d'enrôlements au Sénégal et dans les missions diplomatiques.

Schéma de l'infrastructure informatique de la solution (IRIS)



SOURCE : IRIS - SYNAPSYS

Cette infrastructure est répartie sur deux sites :

- Un site à la DAF DC (Ministère)
- Un site à la DAF DRC (Malick Sy)

Le site DAF DC est composé de deux (2) serveurs Rack dans lesquels sont installés et configurés les serveurs ci-après :

- Deux (2) serveurs d'application
- Deux (2) serveurs DNS
- Un (1) serveur de personnalisation des cartes
- Un (1) serveur de personnalisation des données
- Trois (3) serveurs AFIS
- Deux (2) serveurs de base de données
- Un (1) serveur anti-virus
- Un (1) serveur backup (sauvegarde de données)

9.2.1 Site DAFDC (ministère)

Tableau 9.1: liste des serveurs du Data Center DAF DC

DESIGNATION	NBRE HOSTNAME	SPECIFICATIONS
APPLICATION SERVER	2 NID-APP01 / NIDAPP02	HPDL380 G9/RAM 16GB / DD 100GB (OS) - 730GB (DATA)
SERVER DNS	2 NID-DC / NID-DRC	HPDL380P Gen9/RAM 8GB / DD 100GB (OS) - 730GB (DATA)
PERSO SERVER	1 NID-Perso	HPDL380P Gen9/RAM 32GB / DD 100GB (OS) - 730GB (DATA)
NID STAGING	1 NID-STAGING	HP ML 150 Gen9/RAM 16GB / DD 100GB (OS) – D:GB (DATA)
AFIS SERVER	3 NID-AFIS01 / NID-AFIS02 / NID-AFIS03	HPDL380P Gen8/RAM 128GB /
SERVER SQL DATABASE	2 NID-DB01 / NID-DB02	PDL380P Gen8/RAM 8GB / DD 100GB (OS) - 730GB (DATA)
ANTIVIRUS SERVER	1 NID-Antivirus	HP Elite Desktop RAM 4GB
SERVER BACKUP	1 NID-Backup	HPDL380 G9/RAM 16GB / DD 100GB (OS) - 730GB (DATA)

Le site DAF DRC (Malick Sy) est composé d'un (1) serveur Rack dans lequel sont installés et configurés les serveurs ci-après :

- Un (1) serveur DNS
- Un (1) serveur d'application
- Deux (2) serveurs de base de données
- Un (1) serveur anti-virus
- Un (1) serveur backup (sauvegarde de données)

9.2.2 Site DAF DRC (MALICK SY)

Tableau 9.2: liste des serveurs du Data Center DAF DRC (Malick Sy)

DESIGNATION	NBRE HOSTNAME	SPECIFICATIONS
SERVER DNS	1 NID-DRC	HPDL380P Gen9/RAM 8GB / DD 100GB (OS) - 730GB (DATA)
APPLICATION SERVER	1 NID-APP -DRC	HPDL380 G9/RAM 16GB / DD 100GB (OS) - 730GB (DATA)
SERVER SQL DATABASE	2 NID-DB01 / NID-DB02	HPDL380P Gen8/RAM 8GB / DD 100GB (OS) - 730GB (DATA)

9.2.3 Kits d'enrôlement

Les centres d'enrôlement installés à l'intérieur du pays et à l'étranger sont équipés de kits fixes et mobiles.

Composants des kits biométriques d'enrôlement.

- Mallette Pélican étanche aux chocs et à la poussière ;
- Ordinateur portable ;
- Appareil photo numérique Canon EOS 1200D pour la capture des photos ;
- Scanner d'empreintes digitales Futronic FS60 (4-4-2), Scanner de documents Canon DR-C240 ;
- Signature pad Wacom STU-430 pour les signatures ;
- Imprimante Canon LBP6030 ;
- Lecteur de cartes à puce sans contact BCR300 ;
- Fond d'écran photo rollup screen rollup ;
- Accessoires, trépied de caméra, bloc d'extension électrique, hub USB.

Tableau 9.3: format des données des kits d'enrôlement

La base de données embarquée sur les kits est le Microsoft SQL Express.	DONNEES	FORMATS	OBS.
	Alphanumériques	TEXTE	OK
	Documents scannés	JPEG	OK
	Signatures	JPEG	OK
	Empreintes Digitales	WSQ	OK
	Photos	JPEG	OK

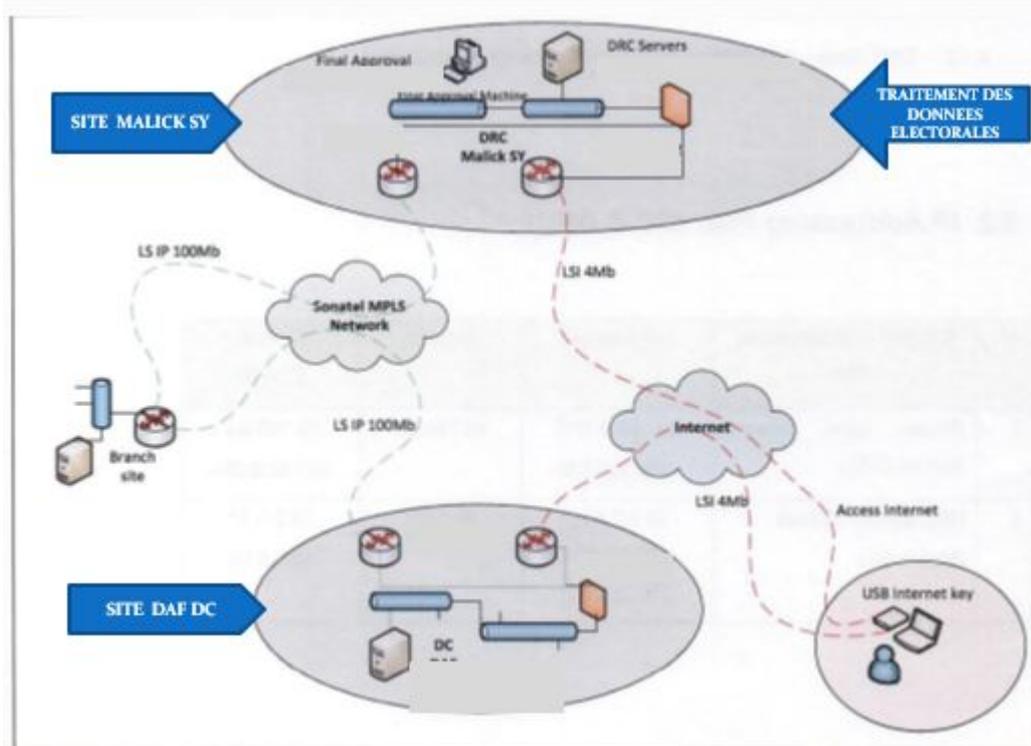
Un logiciel d'enrôlement est installé sur les kits permettant d'enregistrer les demandeurs de CNI Biométriques CEDEAO/CE depuis les centres d'enrôlement.

9.4 Infrastructure réseaux et télécommunications

L'ensemble des éléments de l'infrastructure informatique est interconnecté par un réseau de télécommunication schématisé comme suit (voir schéma du réseau d'interconnexion) :

- Une connexion dédiée de 100MB entre les centres d'enrôlement et le data center DAF DC ;
- Une connexion dédiée de 4MB entre les deux data centers ;
- Des réseaux locaux au niveau des deux sites pour interconnecter les différents services

Schéma du réseau d'interconnexion



SOURCE : IRIS - SYNAPSYS

Selon nos constats et estimations, la continuité des services exige plus de capacité en bande passante puisque le volume des données sera plus important à la suite de l'augmentation des centres d'instruction des CNI Biométriques.

9.4.1 Sécurité des infrastructures

Le data center principal de la DAF, situé sur le site DAF DC, hébergeant le fichier des cartes d'identité biométriques et les données électorales des électeurs, est un site très sensible. La sauvegarde des données du data center est réalisée d'une façon régulière, tous les soirs, sur un serveur hébergé sur un autre site de la DAF DRC situé à « Cité Police ».

Les auditeurs ont visité ce data center et analysé l'infrastructure informatique globale de la DAF et ont constaté certains manquements.

Constat 1

Le fichier national des cartes d'identité biométriques est un fichier qui est sollicité quotidiennement : enregistrement de nouvelles demandes de CNI, le service des passeports pour récupérer des données individuelles, les services de sécurité etc. Par ailleurs, pendant les périodes de révision ou de refonte des listes électorales, le fichier national des CNI sert de base pour la constitution du fichier électoral.

Analyse 1

La continuité de service du fichier national des CNI est primordiale. Si, par exemple, un désastre majeur survenait (incendie, inondation, tremblement de terre, action malveillante, etc.) et que le data center devenait inexploitable, il faudrait des semaines pour se procurer et réinstaller de nouveaux serveurs, les configurer, les tester et transférer les données sauvegardées sur le serveur hébergé à la DAF « Cité Police ».

La mise en place d'un « Disaster Recovery center » ou un plan de reprise d'activités est une nécessité et une urgence absolues. Cette opération consiste à installer un site miroir synchronisé avec le data center actuel.

Ce site miroir doit être installé dans un lieu confidentiel, distant et sécurisé. Il doit également disposer d'une liaison informatique redondante et sécurisée avec le data center pour la synchronisation. Dans le cas d'un sinistre où le data center deviendrait inexploitable, une continuité de service sera assurée par le serveur miroir dans un délai très court.

Enfin, une mesure essentielle est hautement recommandée : la définition d'un plan de continuité de service détaillé et clairement communiqué entre les ayants droits d'accès au data center et aux données. Ce dispositif ne peut être délaissé, eu égard au risque représenté par toute perte des compétences aujourd'hui présentes au niveau de la Direction de l'informatique et du fichier électoral.

Recommandation 24

- ***Mettre en place d'un site miroir pour assurer la continuité de service.***
- ***Définir un plan de continuité de service détaillé et clairement communiqué entre les ayants droits d'accès au data center et aux données.***

Constat 2

Le data center présente des faiblesses de sécurité ; pas de système de détection et d'extinction automatique d'incendie à gaz, pas de sécurité physique d'accès, etc.

Analyse 2

L'incendie reste un risque majeur dans les centres informatiques. Tout début d'incendie qui n'est pas maîtrisé très rapidement risque d'être fatal pour le data center. Pour pouvoir réagir rapidement face à un incendie il faudrait le détecter rapidement, pouvoir accéder rapidement dans les locaux, avoir des moyens disponibles d'extinction et savoir s'en servir. Généralement, ces conditions sont rarement réunies. Pour cela, l'installation dans le data center actuel d'un système de détection et d'extinction automatique d'incendie est vivement conseillé. C'est un système fixe qui

permet de détecter le démarrage d'un incendie et de l'éteindre par l'apport de gaz neutres ou inhibiteurs dans un délai bref (environ 45 secondes) sans intervention humaine. Le cout très élevé des équipements et des données importantes qui y sont stockées justifient amplement l'acquisition d'un tel système.

Recommandation 25

Installer dans le data center actuel un système de détection et d'extinction automatique d'incendie.

9.4.2 Centralisation et sécurité des données

Dans le logiciel du kit d'enrôlement biométrique, il existe une fonction de transmission des données directement dans la base de données centrale SN-ID du DAF-DC en utilisant l'infrastructure de télécommunications (voir section liée aux infrastructures réseaux et télécommunications).

À noter que pendant les opérations de révision de listes électorales par les commissions administratives, des moyens de transports terrestres sont utilisés pour acheminer les machines contenant les données.

Tous les enregistrements ainsi transmis à la DAF DC sont chargés dans la base de données SN-ID (MSQL Server) à des fins d'audit et de reporting,

En résumé, la base de données Électeur (Oracle) ne contient pas de données biométriques, tandis que la base de données SN-ID contient l'ensemble des informations sur les électeurs et les demandeurs de CNI.

Le manque de communication entre les deux bases de données rend les opérations de traitement lourdes et complexes.

Tableau 9.4: synthèse des constats et recommandations sur la sécurité des infrastructures

CONSTATS	RISQUES	RECOMMANDATIONS
Absence de documentation technique sur les opérations	Difficulté d'assurer la continuité des services	Documenter les opérations
Données non cryptées sur les kits avant transmission	Sécurité des données	Crypter les données de la base My SQL Express sur les disques avant leur transmission au DFA DC
Absence de politique de sécurité du système	Arrêt des services, intrusions	Mettre en place une politique de sécurité documentée
Système d'exploitation obsolète	Mises à jour non effectuées	Faire évoluer le système d'exploitation
Extincteurs non fonctionnels dans la salle DAF DC	Risque en cas d'incendie	Rendre les extincteurs fonctionnels
Lenteur de la connexion entre la DAF DC et DAF DRC	Lenteur dans les opérations de traitement des dossiers	Augmenter le débit pour désengorger les lots de dossiers à traiter.

Recommandation 26

Procéder à une évaluation par les services techniques de la DAF et la SONATEL, de l'infrastructure télécom dans le but de redimensionner la connectivité de l'infrastructure télécom suivant les besoins actuels

Les procédures techniques de révision des listes électorales sont maîtrisées par, la DAF avec l'appui de Synapsys-Conseils.

La solution technologique doit faire l'objet de réévaluation approfondie en prenant en compte les besoins actuels de la DAF et de la DGE, tant pour les infrastructures que pour les acheminements des données via les réseaux télécommunications de la SONATEL.

Recommandation 27

Mettre en place des programmes de formation pour assurer un meilleur transfert de compétences à la DAF.

10. ANALYSE DE POPULATIONS ÉLECTORALE

Les électeurs constituent une sous population à laquelle une grille d'analyse démographique peut être appliquée pour évaluer les données du fichier électoral. Il s'agit de procéder à une évaluation externe en rapportant les caractéristiques de la population électorale à la population en âge de voter. Aussi l'analyse de données portera sur l'évaluation interne par l'examen des indicateurs d'analyse démographique qui en seront produits. L'analyse démographique ne sera appliquée qu'à la population électorale constituée par les Sénégalais de l'intérieur.

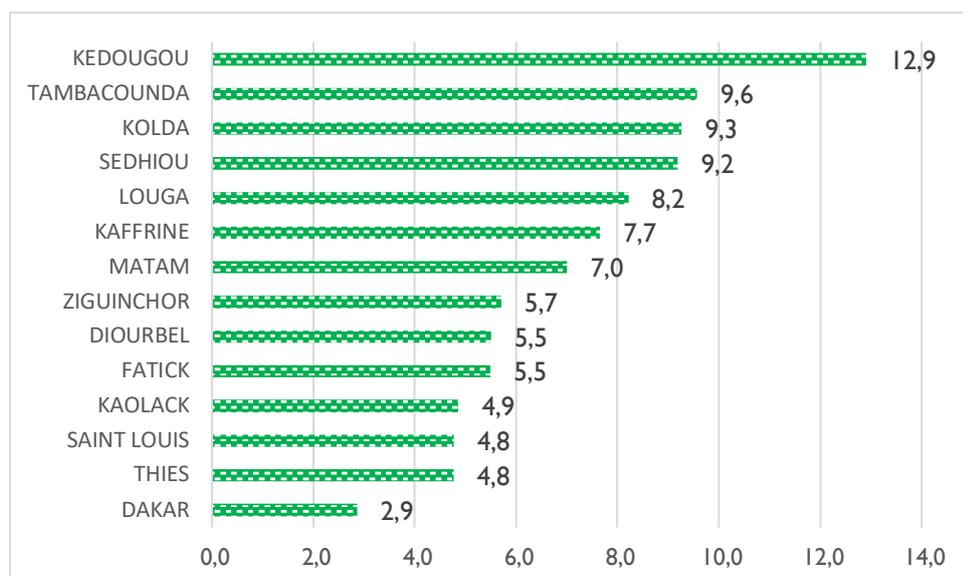
Les données utilisées pour l'évaluation externe sont celles des projections au 1^{er} janvier 2019 de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) qui dispose d'une série de projections désagrégées par année d'âge au niveau national et au niveau des régions.

L'objectif de cette section est d'analyser la représentativité de la population électorale dans ces grands ensembles tels que la région, le département et la structure par âge et sexe. L'analyse de la représentativité sera étendue aux communes. Cette préoccupation majeure des parties prenantes fera l'objet d'une section de ce chapitre.

10.1 Évolution de la population électorale

De la refonte de 2016, à la révision de 2018, le nombre d'inscrits est passé au niveau national de 6 048 864 à 6 373 449 électeurs sénégalais de l'intérieur soit une augmentation de 5,4% correspondant à une croissance moyenne annuelle est de 2,7%. Comparée à la croissance des populations électorales en Afrique subsaharienne, elle est relativement faible, ce qui laisse penser que les nouveaux majeurs n'ont pas été nombreux à se faire inscrire sur la liste électorale lors de la révision exceptionnelle de 2018.

Graphique 10.1 : Taux de croissance (%) de la population électorale par région

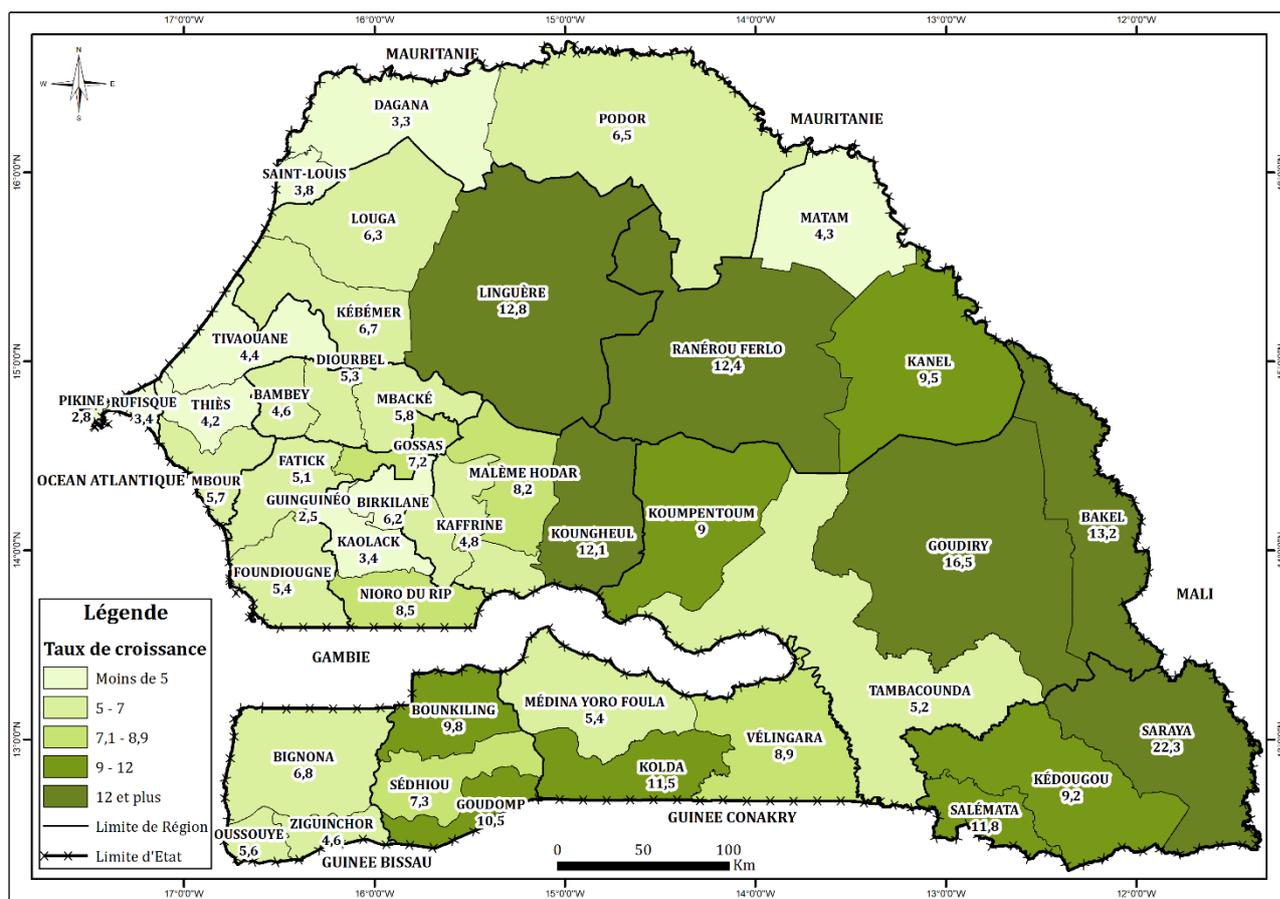


Selon les régions, (graphique10.1), on note d'importantes différences dans cette croissance. Elle est faible, particulièrement à Dakar (2,8%) et dans les régions de Thiès, Saint Louis, Kaolack, Fatick et Diourbel où les taux de croissance se situent

autour de 5%. En revanche, les régions de Sédhiou, Kolda, Tambacounda ont connu des taux de croissance deux fois plus élevés que la moyenne nationale. La croissance la plus élevée est celle de Kédougou où la population électorale a augmenté de 12,9%.

Au niveau départemental, en dehors des départements des régions de Dakar, Thiès, Diourbel et Fatick dans lesquels les taux de croissance sont tous faibles, la carte 1 montre d'importantes différences intrarégionales et un contraste Ouest-Est. Les départements qui ont les taux les plus élevés sont Kolda au sud et ceux situés sur l'orientation Sud Est – Nord Ouest, de Saraya à Linguère avec des maxima de 22,3% et 16,5% respectivement dans les départements de Saraya et Goudiry

Carte1 : Taux de croissance (%) de la population électorale par département

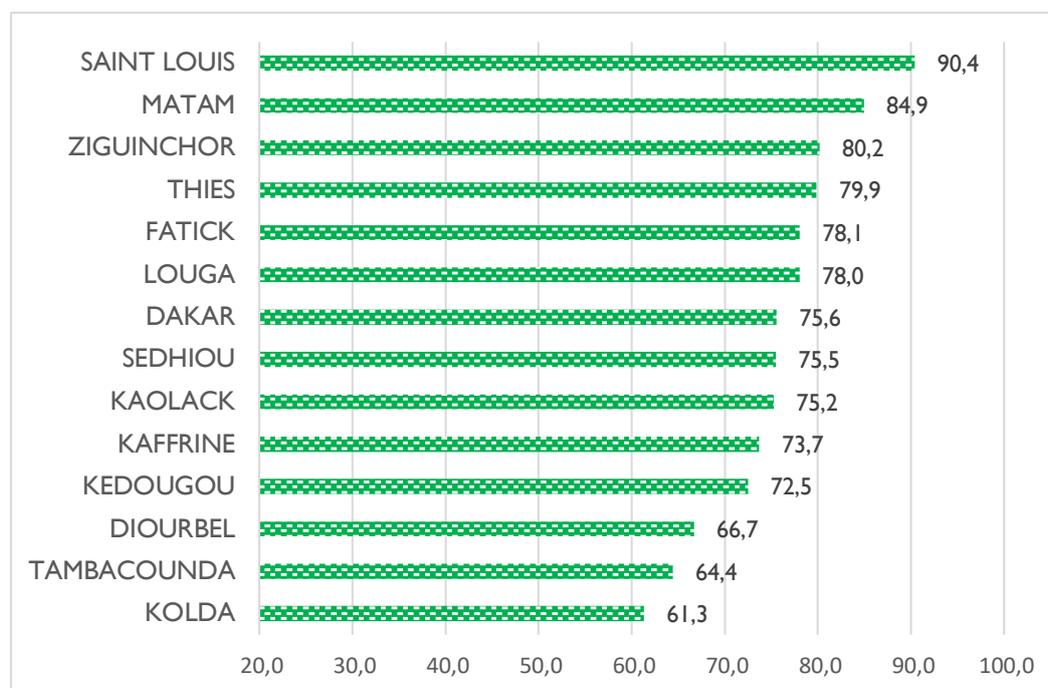


10.2 Évaluation de la couverture

La population potentielle des électeurs estimée par l'ANSD au 1^{er} janvier 2019 s'établit à 8 413 851. Le nombre d'inscrits rapporté au potentiel des électeurs évalue le taux d'inscription à 75,7% de la population résidente avec d'importantes variations selon les régions (graphique 10.2). Les régions de Kolda (61,3%), Tambacounda (64,4%) et Diourbel (66,7%) ont les taux d'inscription les moins élevés alors que Ziguinchor, Matam et Saint Louis sont au-delà de 80% avec le maximum de 90,4% dans la région de Saint Louis, soit près de 30 points de pourcentage plus élevé que le taux d'inscription dans la région de Kolda.

Comparée au taux de croissance de la population électorale des régions, la tendance de la variation du taux d'inscription est à l'inverse. Les régions dans lesquelles les taux d'inscription sont moins élevés sont celles qui ont enregistré les taux d'augmentation les plus élevés de leur population électorale. Cela pourrait s'expliquer par le fait que la révision de 2018 a été une occasion de rattrapage aux personnes qui ne se sont pas inscrites en 2016.

Graphique 10.2 : Taux d'inscription (%) par région



L'évaluation de la couverture devrait s'étendre aux départements mais les données de projections désagrégées par année d'âge ne sont disponibles qu'au niveau de région.

10.3 Analyse de la représentativité du fichier électoral dans ses grands ensembles

Il s'agit de s'assurer que le fichier constitué est représentatif de la population sénégalaise dans sa diversité géographique et sa composition femme/homme et selon les différentes catégories d'âge.

10.3.1 Représentativité géographique

Le coefficient de corrélation²⁴ entre le poids démographique issu du potentiel électoral (18 ans ou plus) et le poids électoral (tableau 10.1) est de 0,995 traduisant ainsi une parfaite corrélation des deux répartitions. Il en ressort que la répartition de la population électorale suivant les régions est proportionnelle à leur poids démographique donc une bonne représentativité géographique au niveau des régions.

²⁴ Statistique pour déterminer une relation de corrélation entre deux répartitions. Sa valeur est comprise entre 0 et 1. Si elle est proche de 1, on y a une relation de corrélation.

Tableau 10.1 Poids (%) démographique et électoral des régions

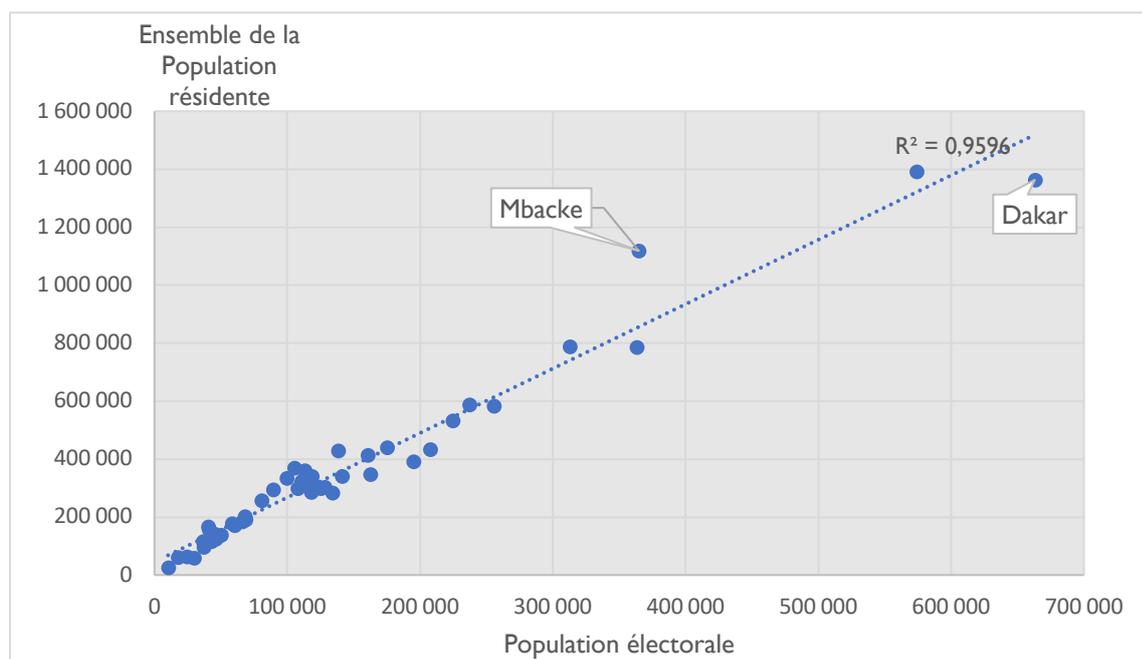
RÉGION	Poids démographique (%)	Poids électoral (%)
Dakar	26,5	26,5
Diourbel	9,2	10,5
Fatick	5,1	4,9
Kaffrine	3,6	3,7
Kaolack	6,7	6,7
Kédougou	1,0	1,1
Kolda	3,6	4,4
Louga	6,5	6,3
Matam	4,3	3,8
Saint louis	7,9	6,6
Sédhiou	3,0	3,0
Tambacounda	3,9	4,6
Thiès	14,1	13,4
Ziguinchor	4,4	4,2

Il est important d'examiner la représentativité du fichier électoral au niveau départemental. À défaut de données désagrégées par année d'âge au niveau des départements, les données utilisées sont celles de l'ensemble de la population résidente (1^{er} janvier 2017 et 2019) correspondant aux périodes des opérations de recensement produites par l'ANSD. L'utilisation des données relatives à l'ensemble de la population résidente au niveau des départements est possible sous l'hypothèse d'une forte corrélation entre la répartition de la population résidente et de la population potentiellement électorale par département.

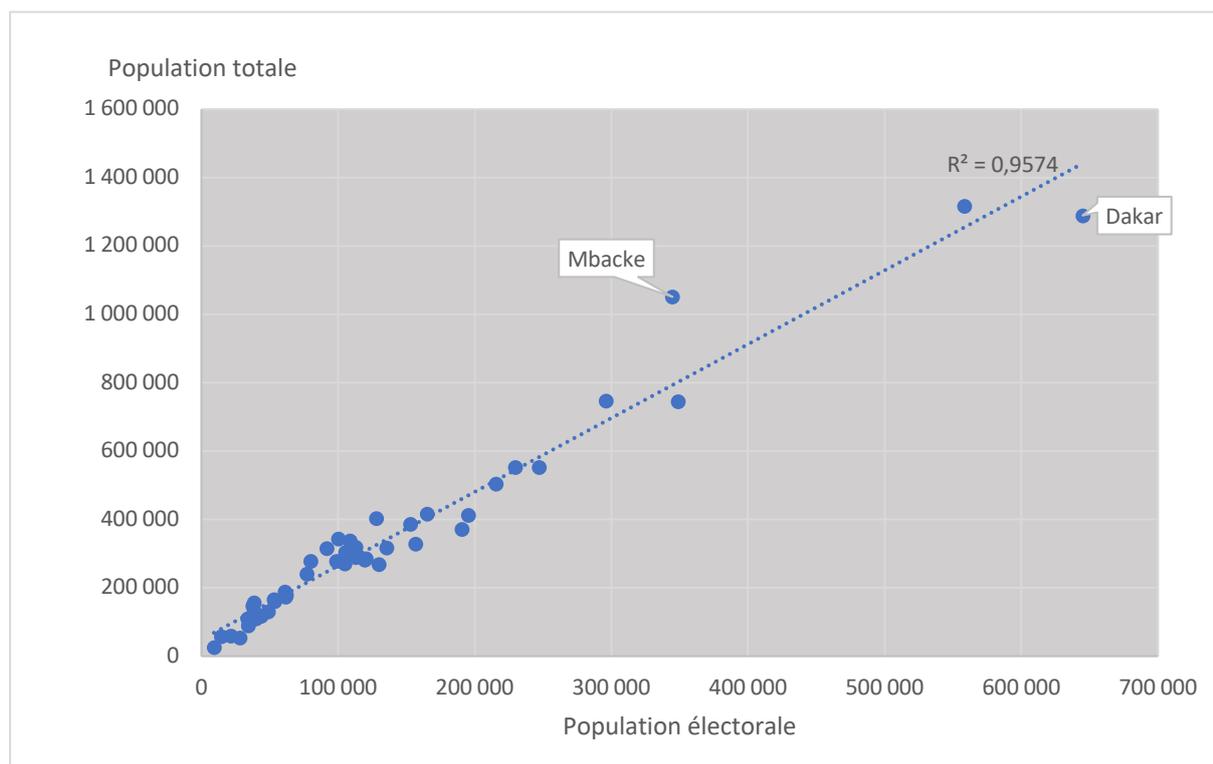
Les deux graphiques ci-dessous correspondant aux périodes de la révision et de la refonte montrent à travers la valeur élevée du coefficient de détermination (R^2), une forte corrélation entre les effectifs de la population résidente et ceux des électeurs des départements. En dehors de Dakar et de Mbacké, sur les deux graphiques, les points se situent plus ou moins sur la ligne de régression. Ce qui traduit une répartition proportionnelle des électeurs suivant le point démographique des départements. Le département de Mbacké compte tenu de son poids démographique est moins représenté dans l'électorat. En revanche le département de Dakar compte un peu plus d'électeurs par rapport à l'ensemble de sa population résidente.

Graphique 10.3 : Population résidente et effectifs d'électeurs par département

Révision 2018



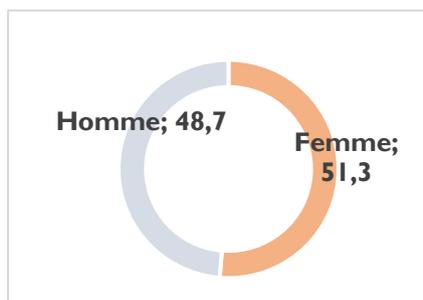
Refonte 2016



10.3.2 Composition Femme/Homme de population électorale

A l'image de la composition femme/ homme de la population en âge de voter, le fichier des électeurs sénégalais de l'intérieur compte plus de femmes que d'hommes. Les femmes représentent 51,3% de l'électorat (graphique 10.4) correspondant à un rapport de 105 femmes pour 100 hommes.

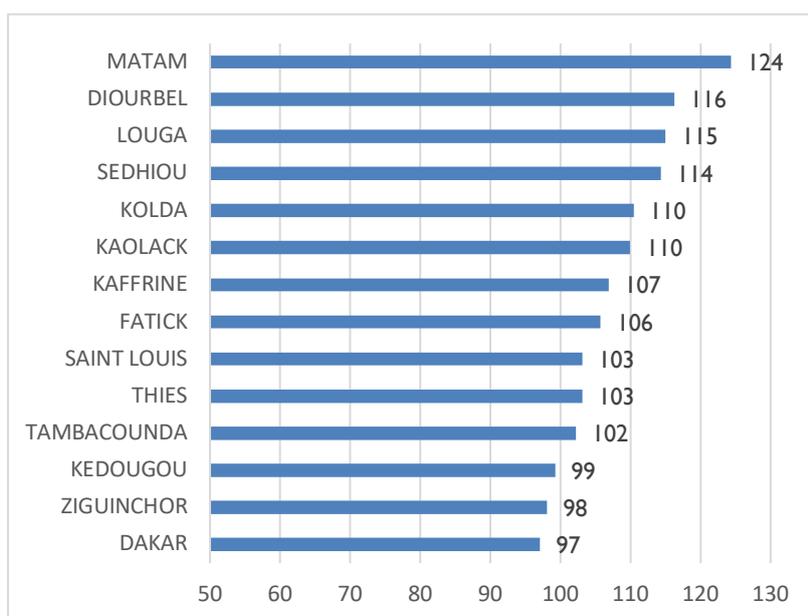
Graphique10.4 : Répartition (%) par sexe



Les ratios par région (le graphique 10.5) montrent d'importantes variations de 97 femmes pour 100 hommes dans la région de Dakar, à 124 femmes dans la région de Matam. Le ratio femme/homme est élevé dans les régions telles que Sédhiou (114 femmes pour 100 hommes), Louga (115 femmes pour 100 hommes) Diourbel (116 femmes pour 100 hommes), et Matam (124 femmes pour 100 hommes) où le ratio femme/homme est le plus élevé. Dans trois régions, Dakar (97), Ziguinchor (98) et Kédougou (99), les femmes sont sous représentées dans leur électorat.

Les ratios sont si élevés dans les régions de Matam, Diourbel et Louga parce que ces régions comptent plus de 110 femmes pour 100 hommes dans leur population en âge de voter. Cependant, il faut noter que les femmes se sont davantage mobilisées que les hommes pour l'inscription particulièrement dans les régions de Matam et de Louga parce que ce ratio est plus élevé dans l'électorat que dans la population en âge de voter. C'est également la situation dans la région de Sédhiou qui compte quasiment autant de femmes que d'hommes dans la population potentielle alors que le ratio femme/homme est de 114 dans son électorat.

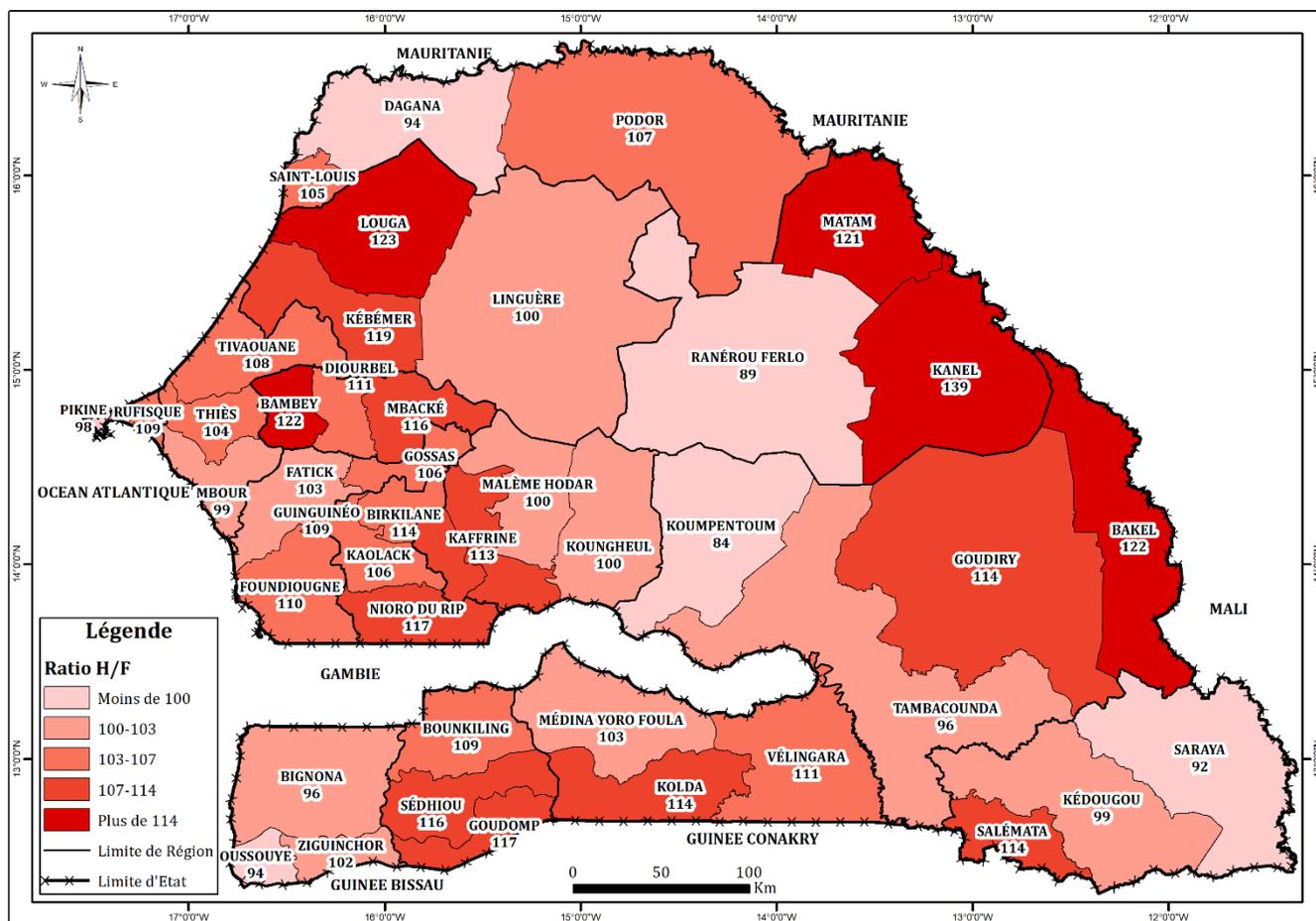
Graphique 10.5 Nombre de femmes pour 100 hommes par région



La variation du ratio femme/homme est davantage marquée au niveau des départements avec d'importantes différences intra régionales (carte 2). Dans la région de Matam, Kanel (139 femmes pour 100 hommes), département dont l'électorat féminin est plus élevé et le département de Matam (121 femmes pour 100 hommes)

alors que Ranérou Ferlo est le département où le ratio femme homme est le moins élevé (89 femmes pour 100 hommes). Le Département de Dakar fait partie des onze départements dont l'effectif des hommes est plus élevé que celui des femmes.

Carte 2 : Ratio Femme/homme par département



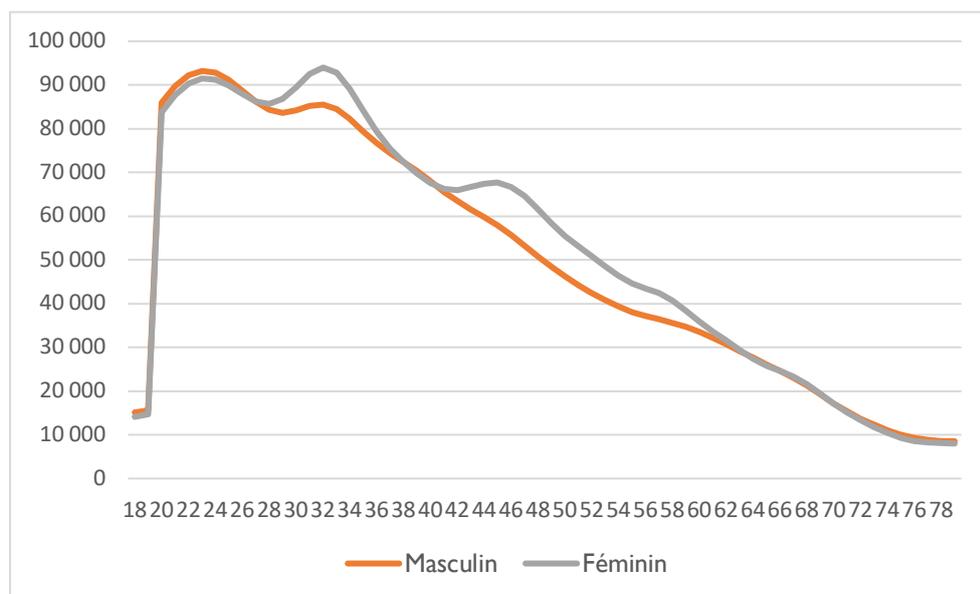
10.3.3 Structure par âge et sexe

Après lissage²⁵ des données électorales dû aux insuffisances du système d'état civil, il ressort de l'analyse de la structure par âge et par sexe (graphique 10.6), qu'à l'exception du groupe d'âges 1-46 ans, l'évolution des effectifs d'inscrits présente les mêmes tendances quel que soit le sexe. Il s'agit d'une faible inscription des nouveaux majeurs 18-19 ans et un niveau maximal d'inscription entre 31-32 ans.

En termes de niveau d'inscription selon le sexe, les deux courbes se superposent à plusieurs âges, traduisant un même niveau d'inscription. C'est entre 28-37 ans et 41-61 ans qu'il y a de différence d'inscription. A ces âges les femmes sont plus nombreuses à s'inscrire que les hommes.

²⁵ Méthode de correction des données par année d'âge

Graphique 10.6 : Effectif des inscrits selon le sexe et l'âge



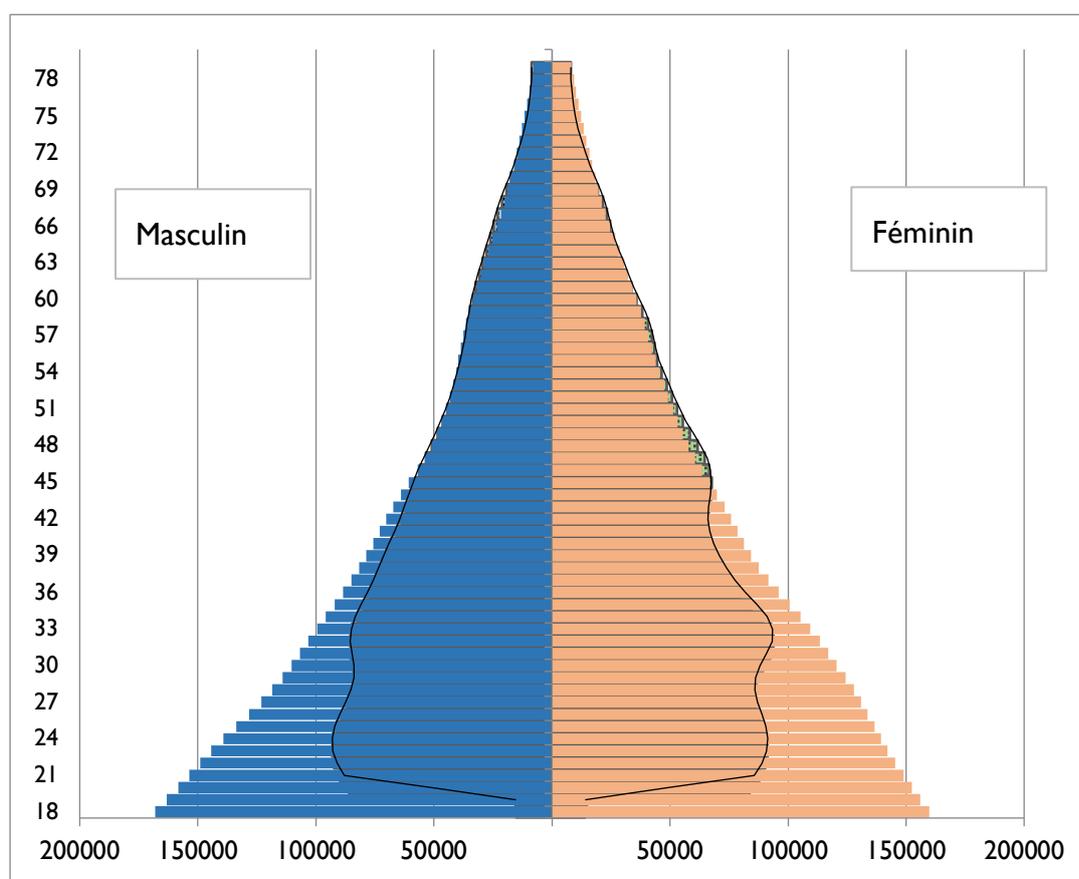
Il ressort de l'examen du graphique 10.7 représentant les deux pyramides, celle de la population potentiellement électorale et celle des inscrits, deux informations importantes. Entre 18-45 ans quel que soit le sexe les effectifs des inscrits sont moins élevés que ceux de la population potentiellement électorale. Au-delà de 45 ans, les deux pyramides se superposent, Ce qui montre que la quasi-totalité de cette catégorie d'âges disposerait d'une carte d'électeur. Il est important de signaler que, deux ans après la refonte, le stock d'électeurs décédés est faible car cela n'est pas perceptible dans l'analyse de la structure par âge. Cependant, si aucune disposition n'est prise pour radier du fichier les personnes décédées, ce nombre s'accumulerait au fil des années et affecterait ainsi la qualité du fichier. Afin d'éviter une refonte due à cela il est nécessaire de :

Recommandation 28

Poursuivre la modernisation du système d'état civil par l'amélioration de la complétude et l'exploitation des déclarations des faits d'état civil notamment celles des décès afin de procéder à leurs radiations.

La différence entre les effectifs des deux types de population est importante chez les jeunes (18-25 ans). Cela traduit une sous représentativité des jeunes spécifiquement les nouveaux majeurs 18-19 ans, cible de la révision. Cette sous représentativité des jeunes constitue la principale insuffisance relative à l'inclusivité du fichier électoral. Les jeunes ne se sont pas intéressés à la révision de 2018. Le taux d'inscription des nouveaux majeurs reste très faible. Il est intéressant de poursuivre cette analyse au niveau des régions.

Graphique 10.7 : Pyramides des âges de la population potentielle et de la population des électeurs



10.3.4 Analyse de l'inscription des jeunes

La révision de 2018 a ciblé essentiellement les nouveaux majeurs 18-20 ans. Cependant au niveau national seulement 9,3 % de cette tranche d'âge peuvent exercer leur droit de vote. Quant aux jeunes de 18-25 ans, la moitié (53,8%) d'entre eux sont inscrits sur les listes électorales.

Au niveau des régions, le tableau 10.2 indique d'importantes différences passant de 5,2% dans la région de Dakar où le taux d'inscription des nouveaux majeurs est trois à quatre fois moins élevé que ceux de Sédhiou (17,1%) ou de Kédougou (20,0%). En dépit de ces variations, les taux d'inscription des nouveaux majeurs sont faibles dans toutes les régions.

Les régions de Diourbel, Kolda avec 41,5% chacune et Tambacounda (43,6%) sont les régions où les taux d'inscription sont les plus faibles. Dans les autres régions, plus de la moitié des jeunes (18-25 ans) peuvent exercer leur droit de vote. Les régions de Saint Louis (66,8%) ; Kédougou (64,8%), Matam (62,4%) ; et Ziguinchor (62,0%) sont celles qui présentent des taux d'inscription relativement élevés des jeunes.

Tableau 10.2 Taux d'inscription (%) des jeunes

Région	Taux d'inscription (%) 18-20 ans	Taux d'inscription (%) 18-25 ans
Dakar	5,2	57,0
Diourbel	6,7	41,5
Fatick	10,4	56,1
Kaffrine	11,7	51,3
Kaolack	7,8	50,6
Kédougou	20,0	64,8
Kolda	8,6	41,5
Louga	13,3	54,0
Matam	12,9	62,4
Saint louis	10,5	66,8
Sédhiou	17,1	55,5
Tambacounda	10,9	43,6
Thiès	8,6	55,1
Ziguinchor	12,7	62,0
Ensemble	9,3	53,8

La sous représentativité de la jeunesse constitue l'écueil relatif à l'inclusivité des différentes catégories d'âge.

Recommandation 29

Développer des programmes de communication citoyenne sur le processus d'inscription sur les listes électorales spécifiques aux jeunes, particulièrement aux nouveaux majeurs.

10.4 Analyse de la représentativité au niveau des communes

La représentativité de l'électorat au niveau des communes fait partie des principaux griefs du fichier. L'effectif d'inscrits dans certaines communes serait supérieur au potentiel électoral. Cette problématique a fait l'objet d'un document remis par le comité de suivi à la mission d'audit. La source indiquée des données de population en âge de voter est l'ANSD. Après vérification, les données de population en âge de voter n'ont pas été confirmées par l'ANSD.

Pour cette analyse en rappel, la population résidente fait référence aux habitants qui ont établi leur résidence principale dans une unité administrative. Sa dynamique est liée aux événements démographiques : naissance, décès et migration. Les recensements généraux de population, et les projections en sont les sources dont les données sont publiées par les instituts nationaux de statistiques. Quant à la population électorale, celle âgée d'au moins 18 ans, dont la référence n'est pas exclusivement le lieu de résidence mais le lieu dont l'on a un centre d'intérêt pouvant être le lieu de naissance, le lieu de naissance d'un parent, l'établissement d'une activité économique ou d'une résidence secondaire, etc.

Au regard de ces concepts, la population électorale qui est une sous population de la population résidente qui peut se recouper dans la population résidente de plusieurs unités administratives particulièrement au niveau fin de la subdivision administrative. Cela pourrait influencer la représentativité de certaines unités administratives présentant des spécificités.

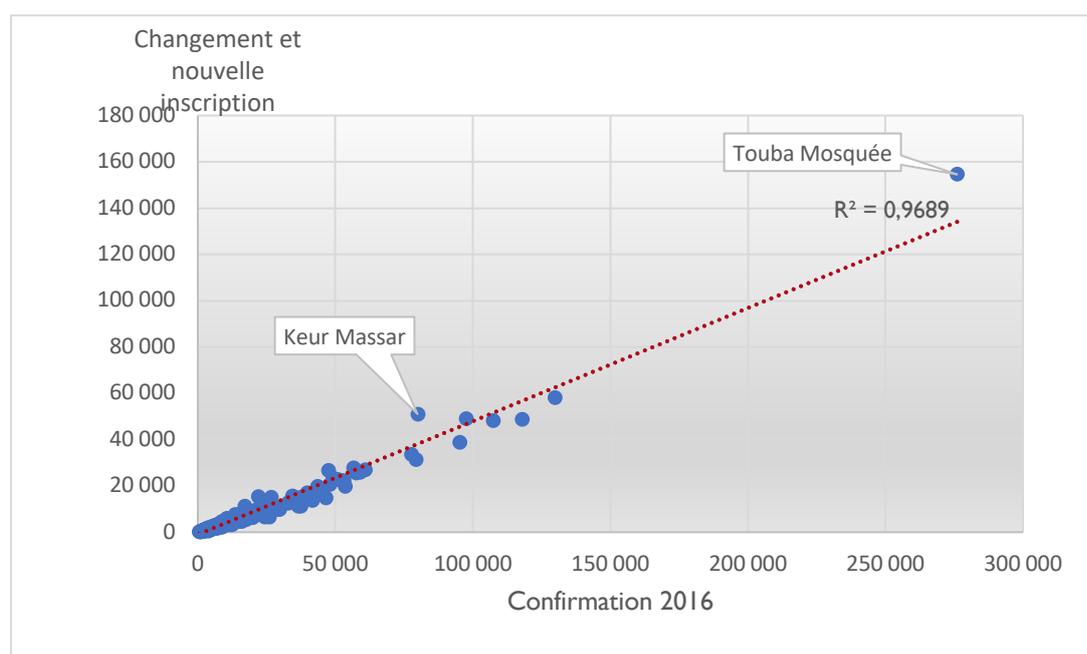
À défaut de la disponibilité des données d'effectifs de la population résidente, potentiellement électorale, au niveau des communes, la mission d'audit, dans sa méthodologie a procédé à deux types d'analyse : quantitative et qualitative.

10.4.1 Résultats de l'analyse du fichier électoral (quantitative)

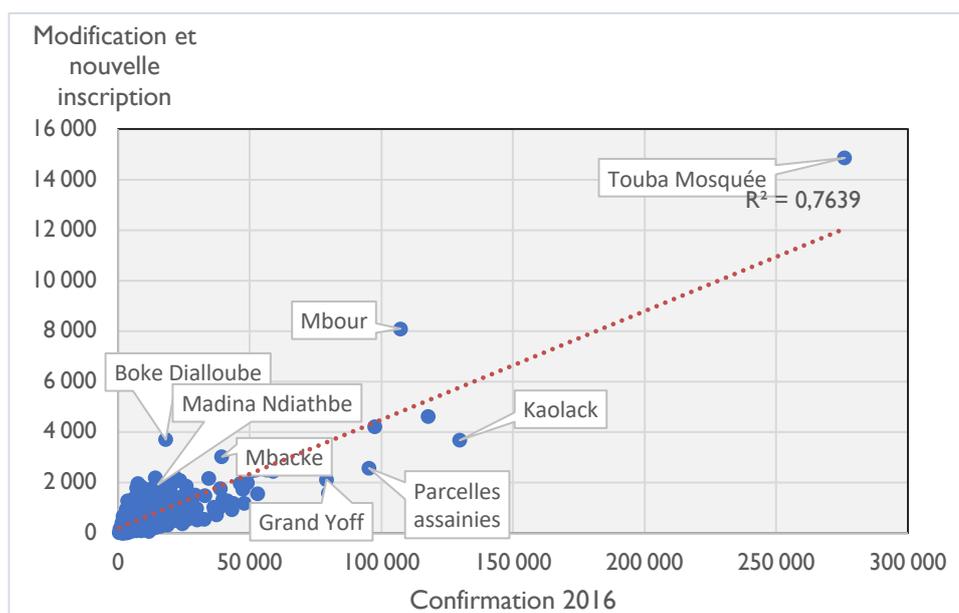
Partant de l'hypothèse d'une forte corrélation entre la répartition des effectifs des confirmations de 2016 et la répartition de changement d'adresse ou de nouvelles inscriptions de 2016 par commune d'une part, et la répartition de nouvelles inscriptions ou de changement d'adresse en 2018 d'autre part, le nombre d'électeurs par commune pourrait être déterminé par une régression linéaire de l'effectif de confirmation en 2016. Cet indicateur rend compte de l'évolution du nombre d'électeurs par commune, si la sociologie électorale des communes est restée la même que celle de la période antérieure à la refonte de 2016, ou qu'il n'y a pas eu de facteur ayant affecté spécifiquement la dynamique démographique d'une commune.

L'analyse des graphiques 10.8 et 10.9 montre une corrélation entre l'effectif de confirmation en 2016 et l'effectif des nouvelles inscriptions ou de changement d'adresse en 2016 d'une part, et d'autre part celui de 2018. Cette corrélation est beaucoup plus forte en 2016 qu'en 2018. Cependant, on note une modification en cours de la cartographie des électeurs depuis 2016 qui pourrait s'expliquer par une croissance démographique plus élevée de certaines communes. Par rapport à l'effectif de confirmation c'est-à-dire le nombre d'électeurs qui y était avant la refonte, le nombre d'électeurs a proportionnellement plus augmenté dans certaines communes que d'autres. À titre d'illustration sur les deux graphiques, les communes telles que Keur Massar, Mbour, Saly, Touba Mosquée, Boké Dialloubé, Madina Ndiathbe, Mbacké ont connu une progression plus élevée de leurs électeurs que ceux de Grand Yoff et des Parcelles assainies.

Graphique 10.8 : Répartition d'effectif de confirmation en 2016 et nouvelles inscriptions et changement d'adresse en 2016 par commune



Graphique 9 : Répartition d'effectif de confirmation en 2016 et nouvelles inscriptions et changement d'adresse en 2018 par commune



Les relations établies entre l'effectif de confirmation en 2016 et le nombre de nouvelles inscriptions ou de modifications d'adresse permettent donc d'évaluer la croissance de l'électorat donc l'effectif d'électeurs par commune en 2018, qui se justifierait par la proportion d'inscrits qui n'ont pas changés d'adresse électorale depuis la période antérieure à 2016 (confirmation en 2016), qui constitue le nombre d'électeurs de départ. Le niveau de croissance de l'effectif d'électeurs est déterminé par cela. Plus cette proportion est élevée, plus le nombre d'électeurs en 2018 est proportionnellement élevé. Le respect du choix de la commune d'inscription se justifierait également par une proportion élevée de natifs.

Différentes régressions ont montré pour les proportions moins élevées, les effectifs d'électeurs n'ayant jamais changé d'adresse électorale ou de natifs correspondant à plus de 55% du nombre d'électeurs en 2018, la corrélation entre les deux répartitions est davantage forte. Ainsi le seuil de 60% est retenu.

L'analyse des proportions de natifs ou de confirmation (tableau 3) montre que dans une grande proportion, les électeurs s'inscrivent dans leur commune de naissance et qu'il y a une stabilité de l'électorat de par la proportion de confirmation. Dans 28 communes dont le nombre d'électeurs est supposé être plus élevé que le potentiel, à travers la relation basée sur la croissance de l'électorat, l'effectif d'électeurs en 2018 de 18 communes d'entre elles est jugé convenable. Pour les communes dont le taux d'inscription est supposé faible, Touba Mosquée est la commune dont l'électorat a le plus augmenté par rapport à la période d'avant la refonte.

Tableau 10.3 Indicateur d'analyse des communes indiquées

Département	Commune	Effectif d'inscrits	Taux supposé de couverture (%)	Proportion de natif	Proportion de confirmation
Bignoa	Thionck Essyl	6 773	138	76,5	66,4
Bignona	Bignona	23 817	147	53,3	46,0
Bignona	Mlomp (Bignona)	2 246	126	50,4	69,7
Dagana	Dagana	17 091	138	64,2	65,5
Dagana	Gae	6 089	149	73,1	69,4
Dakar	Fann Point E Amitie	16 000	147	0,6	69,4
Dakar	Goree	2 116	218	25,5	79,6
Dakar	Mermoz Sacre Coeur	23 754	138	0,1	66,7
Dakar	Plateau	33 301	166	37,6	61,0
Diourbel	Diourbel	61 338	79	72,6	54,0
Fatick	Diofior	7 929	119	67,1	61,1
Fatick	Fatick	21 378	128	62,8	64,5
Foudiougne	Karang Poste	5 314	62	15,2	56,0
Foudiougne	Keur Saloum Diagne	7 765	49	83,1	68,1
Foundiougne	Foundiougne	5 008	125	55,5	64,2
Guediawaye	Ndiareme	26 638	131	22,5	57,1
Linguere	Linguere	11 657	131	59,9	69,7
Linguere	Mbeuleukhe	1 677	193	45,1	78,1
Mbacke	Touba Mosquee	278 834	63	48,4	41,7
Oussouye	Oussouye	3 458	123	72,5	57,7
Oussouye	Santhiaba Manjaque	2 884	165	74,9	60,8
Pikine	Malika	26 794	144	6,6	42,3
Pikine	Pikine Est	24 605	131	29,6	59,9
Pikine	Thiaroye Gare	22 348	156	19,2	52,1
Podor	Aere Lao	8 600	159	79,3	60,8
Podor	Boke Dialloube	18 337	133	53,8	54,2
Podor	Demette	2 597	150	34,6	60,2
Podor	Galoya Toucouleur	4 045	134	56,4	55,8
Podor	Ndioum	10 028	123	58,1	66,7
Podor	Podor	9 043	137	69,5	65,0
Podor	Walalde	2 940	160	29,3	68,1
Ziguinchor	Niassia	5 001	169	80,8	50,5

En revanche, Dans sept (07) communes (Bignona, N'diareme, Malika, Pikine Est, Thiaroye Gare, Boké Dialloubé, Galoya Toucouleur), le niveau d'augmentation de leur électorat serait dû à d'autres facteurs. Les résultats de l'analyse qualitative permettront d'identifier ces facteurs.

10.4.2 Résultats de l'analyse qualitative

La mission d'audit a effectué les investigations au niveau des acteurs concernés au niveau des communes visées. Elle a eu des entretiens sur chacune des questions soulevées et analysé les documents et les procédures d'inscription des électeurs au niveau de chacune de ces localités visitées.

L'exploitation des informations recueillies a permis d'apporter des réponses aux différentes préoccupations qui sont de trois ordres.

- i. Un transfert massif d'électeurs aurait pu avoir lieu d'une commune à une autre, et cela depuis 2017 ; au mépris des dispositions des articles L.36, L.37 et L.40 du Code électoral. Toute chose qui aurait pu modifier la carte électorale et le sens du vote.**

Les articles visés (L.36, L.37 et L.40) sont relatifs aux conditions d'inscription sur la liste électorale. Ils indiquent également les pièces à présenter lors de l'inscription. L'article L.36 du code électoral est assez large dans son champ d'application, et il permet aux citoyens ayant un lien avec la commune de pouvoir s'inscrire. Pour mieux comprendre une éventuelle inscription multiple et faire le lien avec une supposée liste des inscrits supérieure à la population résidente, la mission s'est, au-delà de l'analyse de la population, intéressée à la sociologie électorale de chaque commune. Cela a permis de comprendre que la pratique consistant à vouloir voter dans son milieu d'origine n'est aucunement un fait nouveau. Les déplacements constatés s'expliquent par un attachement à leur commune d'origine lors des grands événements tels que la Tabaski, élection, etc. L'élection étant considérée comme un grand événement de la vie sociale et politique.

Le choix de la commune d'inscription peut également se justifier par l'établissement d'activités économiques. Sur la base de quitus fiscal ou de diverses factures, les personnes peuvent s'inscrire dans une commune bien que n'y résidant pas. C'est la situation de Dakar Plateau.

L'effectif d'électeurs élevé de certaines communes pourrait s'expliquer par une croissance démographique plus élevée que les autres. C'est le cas, par exemple, de Thiaroye Gare en raison du développement de deux grands marchés (marché régional et marché au bétail) qui constitue un facteur d'attractivité des populations.

Dans la région de Ziguinchor, le contexte sécuritaire reste un facteur essentiel de l'évolution de l'électorat dans les communes. L'amélioration de la situation sécuritaire a permis un retour important des populations, qui ont, par le passé, quitté leurs villages. De plus les populations originaires des villages de la région et qui résident dans les pays voisins, rentrent pour se faire inscrire. C'est le cas particulier de Santhiaba Manjaque ou des santhianes dans le département de Oussouye qui sont des villages désertés par la population. Les proportions élevées de natifs (tableau 10.3) des communes santhiaba Manjaque (74,9%), Oussouye (72,5%), Niassia (80,8%) et Thionck Essyl (76,5%) justifient qu'il ne s'agit pas de transfert illégal.

Ces mouvements de population sont spécifiques aux communes de la région de Ziguinchor. Leur ampleur, difficile à déterminer dans les estimations, modifierait considérablement l'effectif de la population résidente.

- ii. Délivrance de certificats de résidence de façon irrégulière, ayant permis à certains électeurs de pouvoir s'inscrire dans une commune où ils ne devraient l'être.**

Dans les communes visitées, et comme partout ailleurs, la délivrance du certificat de résidence est du ressort du maire et que cela ne se fait pas selon la même procédure. Ces procédures se présentent comme suit :

- Pièce d'identité du demandeur et un certificat de domicile délivré par le chef de quartier.
- Deux témoins munis de leur pièce d'identité, connus du maire et la pièce d'identité du demandeur. C'est le cas dans la région de Zinguinchor ;

Cependant, les investigations font état de doutes sur les certificats de résidence délivrés par les autorités municipales à Guédiawaye, Malika, Pikine Est, Ndiareme dans la périphérie de Dakar et dans certaines communes dans le département de Dagana et Podor. Il en est également des N'diayen (villages périphériques de la commune de Touba Mosquée) où les populations, par ignorance des limites de la commune ou pour les faciliter l'opération choisissent de s'inscrire auprès des commissions administratives de la commune de Mbacké.

Cependant, les commissions administratives n'ont pas la capacité de vérifier les pièces qui leurs sont soumises. Ces dites pièces, notamment les certificats de résidence sont délivrés par les autorités municipales, qui aux termes de la loi leur confère cette attribution. En conséquence, ces pièces sont supposées être authentiques pour la commission administrative. Aussi l'ampleur du phénomène n'est pas déterminée.

C'est dans un seul département où les cas de suspicion ont fait l'objet d'un signalement. Lors de l'entretien de la mission avec le Président de la CEDA de Dagana, il est ressorti des cas supposés d'électeurs ayant eu des certificats de façon illégale. En attestent les correspondances de Monsieur Oumar Sarr, ²⁶adressées au Président de la CENA et la saisine du Président du Tribunal d'Instance de Dagana et le pourvoi devant la Cour Suprême ²⁷pour la radiation de 1 008 électeurs. Dans son argumentaire de rejet, le Tribunal d'Instance de Dagana a évoqué : « Attendu que s'agissant des personnes supposées avoir commis du faux dans des documents administratifs, il appartient à la juridiction compétente pour constater et déclarer les actes suspectés comme faux ».

Recommandation 30

L'acte 3 de la décentralisation a transféré certaines compétences de l'État aux collectivités territoriales. Afin de circonscrire à cette pratique supposée être de nature à délivrer illégalement des certificats de résidence pour les besoins purement électoralistes, il serait nécessaire de doter les CEDA de moyens de contrôle de la délivrance des certificats de résidence.

²⁶ Oumar Sarr, numéro électeur : 100221980, saine-sine du Président du Tribunal d'Instance du 25 mai 2017

²⁷ Oumar Sarr, numéro électeur : 100221980, saine-sine du Président de la Cour Suprême du 6 juin 2017 25 mai 2017

iii. Commune où le taux d'inscription est supposé moins élevé (80%)

La carte biométrique ou le certificat de naissance sont les pièces requises à l'inscription. Les taux d'inscription sont supposés faibles dans les communes de Touba Mosquée, Diourbel parce que la proportion des personnes en âge de voter possédant ces documents dans ces communes est faible.

En plus de ces questionnements, la collecte a permis d'évaluer le fonctionnement des commissions administratives. Dans tous les arrondissements visités, les actes de création et de nomination des membres des commissions administratives, des comités électoraux et procès-verbaux montrant leur fonctionnement sont archivés et mis à la disposition de la mission d'audit. Sur la participation aux travaux des différents comités et commissions, il est ressorti que la participation aux travaux des représentants des partis politiques est très faible.

L'analyse de la population électorale montre que le fichier électoral est représentatif de la diversité géographique de la population sénégalaise. Si le poids démographique des différentes entités territoriales est globalement reflété dans le fichier électoral, il en est moins des différentes catégories d'âges. Les jeunes (18-25 ans) et particulièrement les nouveaux majeurs sont sous représentés.

11. ADÉQUATION DES RESSOURCES HUMAINES ET GAP DE COMPÉTENCES

11.1 Profil du Personnel technique disponible de la DAF

Dans le cadre du transfert de compétences entre IRIS et la DAF, dix (10) ingénieurs Informaticiens ont été recrutés (tableau 11.1). La DAF possède 10 techniciens sur l'ensemble de la division exploitation.

À défaut de procéder à un recrutement de niveau supérieur, la DAF doit organiser des formations ciblées pour son personnel d'exploitation (des agents d'enrôlements aux agents de production des listes et des cartes) avec l'appui de IRIS.

11.2 Gap du personnel technique estimé.

L'évaluation des ressources humaines en fonction des tâches et des infrastructures mis en place donne les estimations indiquées dans le tableau 5. Pour les profils de développeurs d'application et d'administrateur de base de données et de techniciens réseau, aucun recrutement n'est nécessaire alors que pour les autres profils il faut procéder au recrutement pour combler le gap.

Tableau 11.1 : Évaluation du gap de personnel technique par profil

Profil du personnel technique	Effectif disponible	Besoin	GAP
Développeurs d'applications	2	2	0
Administrateurs de base de données	2	2	0
Administrateur système	1	3	2
Ingénieurs réseaux	1	2	2
Techniciens réseaux	4	4	0
Ingénieurs en sécurité système	0	2	2
Ingénieur télécommunications.	0	2	2

Ce personnel technique peut démarrer les études de l'existant pour redimensionner les solutions et assurer la continuité des services avec un recrutement progressif d'autres techniciens.

Au vu du volume des opérations et la complexité du système, le recrutement d'un personnel technique de haut niveau s'avère nécessaire pour assurer :

- Un transfert de compétences
- La continuité des services en toute autonomie
- La maintenance de toute l'infrastructure installée
- Développement d'autres applications autour de l'infrastructure

11.3 Transfert de compétences

11.3.1 Planning et Domaine de formation du personnel de la DAF

Depuis l'installation de la solution globale en 2016 à la faveur de la refonte partielle des listes électorales, la DAF n'a pas recruté du personnel et n'a pu identifier les domaines dans lesquels un transfert de compétences serait nécessaire.

C'est à partir de 2018 – 2019 qu'une équipe technique a commencée à se mettre en place pour amorcer un transfert de compétences.

Le fournisseur, en réponse à des questions de l'équipe d'auditeurs, a répondu qu'aucune formation n'avait été programmée pendant la mise en place de la solution, et que c'est à la fin du contrat que cette question devrait être discutée.

Le programme de formation proposé par le fournisseur à la DAF comporte les modules ci-après :

- Support Technique
- Administration Système
- Administration Base des données
- Maintenance des machines (Imprimantes de personnalisation et d'impression des cartes)

Ce programme de formation pour le transfert de compétences a démarré le 1er Avril 2021. Les formations se font en ligne à cause de la pandémie liée à la COVID-19.

Constat

Ce transfert de compétences intervient à trois mois d'expiration des licences d'exploitation de la solution, le 31 juillet 2021.

Recommandation 31

- ***Faire une liste des difficultés techniques et anomalies constatées lors de l'exploitation de la solution***
- ***Clarifier le volet formation du personnel technique de la DAF couvrant tous les domaines sensibles du système avec le fournisseur avant l'expiration des licences.***
- ***Proposer dès à présent des modalités de renouvellement du contrat avec la prise en compte de toutes les recommandations formulées par toutes les missions d'audit***

12. CONTENTIEUX ET GESTION DES RÉCLAMATIONS

12.1 Cadre juridique du contentieux de l'inscription sur les listes électorales

Le cadre juridique du contentieux des listes électorales est défini prioritairement par le code électoral en ses articles L.13, L.31, L.2, L.33, L.43, L.44, L.45, L.46, L.49, L.51, L.88, L.89, L.90, L.91, L.110, L.121, L.122, L.318, L.319, L.320, L.323 et R.40.

Il s'agit des dispositions portant soit sur les cas de saisine (alinéas 4 et 6 de l'article 13 et l'article 49) pour les cas de manquement des autorités interpellées par la C.E.NA ; des personnes privées de droits civils pour l'inscription sur les listes électorales (articles L.31, L.32 et L.33) ; de la possibilité offerte à l'électeur de saisir la juridiction compétente en cas de radiation (articles L.43, L.44, L.45, L.46, L.51, L.318, L.319, L.320, L.323 et R.40) des sanctions (articles L.88, L.89, L.90, L.91, L.110), des recours portant sur le parrainage au niveau du Conseil constitutionnel (articles L.121, L.122)

- a. *Sur les cas d'interpellation des autorités administratives par la C.E.N.A : Le Code électoral attribue à la C.E.N.A le pouvoir d'interpeler les autorités administratives, suite à des inobservances des dispositions du code électoral (article L.13). Le même article leur attribue un pouvoir de dessaisissement et substitution d'action.*
- b. *Concernant la privation des droits civils : Les articles L.31, L.32 et L.33 énoncent les cas prévus interdisant l'interdiction d'inscrire des électeurs ayant commis des délits ou des peines. Ces dispositions interviennent dans le Code sans que le législateur ne puisse déterminer les condamnations assorties de peines privatives de droits civils pour lesquelles le citoyen est concerné.*
- c. *De la saisine du juge par l'électeur : Les dispositions des articles L.43, L.44, L.45, L.46, L.51, L.318, L.319, L.320, L.323 et R.40 permettent à l'électeur de saisir le juge compétent, notamment le Président du Tribunal d'Instance ou la Cour Suprême en pourvoi sur les radiations. A l'extérieur, la représentation diplomatique assure par défaut la compétence du Président du Tribunal d'Instance, sauf pour les cas de pourvoi.*
- d. *Des sanctions pénales : Certains manquements ou actes pris dans le cadre de l'établissement des listes électorales donnent lieu à des sanctions prévues dans les dispositions du Code électoral. Il s'agit plus spécifiquement des cas d'inscription sous une fausse identité ou des inscriptions multiples (article L.88) qui sont assorties d'emprisonnement donnent lieu également au paiement d'une amende. Il en est de même pour ceux ayant obtenu de faux certificat d'inscription ou de radiation. La peine peut être double (article 90) dans le cas où l'électeur aurait été inscrit en faux.*
- e. *Des recours portant sur le parrainage à l'élection présidentielle : En ce qui concerne les recours portant sur le parrainage, les articles L.121, L.122 décrivent les procédures devant le Conseil constitutionnel.*

12.2 Traitement du contentieux de l'inscription sur les listes électorales à l'occasion du processus de l'élection Présidentielle de 2019

L'élection présidentielle de 2019 s'est déroulée dans un contexte de crise liée à la modification de l'article 29 de la Constitution, mais aussi sur la non inscription de certains responsables politiques liés à des condamnations.

Les recours ont été de deux ordres : la saisine de la C.E.N.A conformément à ses attributions de contrôle de l'ensemble du processus et le recours devant les juridictions compétentes en matière électorale.

12.2.1 La saisine de la C.E.N.A ²⁸:

Elle a porté sur la carte électorale, le contrôle non effectué par la C.E.N.A sur le dispositif de parrainage mis en place par le Conseil constitutionnel et les inscriptions *supposées "douteuses"*.

- Saisine de la C.E.N.A le 02 janvier 2019 par Dr cheik Dieng relatif à la modification de la carte électorale, au dispositif de contrôle des parrainages, aux statistiques de production et de distribution des cartes d'électeurs.
- Saisine de la C.E.N.A le 04 janvier 2019 par Maitres Ciré Clédor LY et Demba Ciré Bathily pour le compte de Monsieur Pierre Adépa Goudiaby, relatif au dispositif mis en place par le Président du Conseil Constitutionnel sur le contrôle des parrainages.
- Saisine de la C.E.N.A le 04 janvier 2019 par Maitres Ciré Clédor LY et Demba Ciré Bathily pour le compte de Monsieur Samuel Sarr, relatif au dispositif mis en place par le Président du Conseil Constitutionnel sur le contrôle des parrainages.
- Saisine de la C.E.N.A le 22 février 2019 par Monsieur Idrissa Seck, relatif aux inscriptions douteuses sur les listes électorales et manipulation du fichier électoral.

12.2.3 Le recours devant les juridictions : ²⁹

Il s'agit des recours devant le Président du Tribunal d'Instance et aussi en pourvoi devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême. Et aussi, des requêtes introduites devant le Conseil constitutionnel contre la Décision n°3/E/2019/Affaires N°13 à 24/E/19/Séance du 20 janvier 2019 portant liste des candidats à l'élection présidentielle du 24 février 2019.

- Ordonnance n°470/Greffe du 23-07-2018 du Tribunal d'Instance Hors classe de Dakar, dans l'affaire Karim Wade et Oumar Sarr, ayant pour objet la demande de rétablissement dans le droit d'inscription sur les listes électorales.

²⁸ Annexes, Rapport de la CENA sur l'élection présidentielle du 24 février 2019

²⁹ Annexes, Rapport de la CENA sur l'élection présidentielle du 24 février 2019

- Notifications d'ordonnances du Tribunal d'Instance Hors classe de Dakar relatives : aux cas d'omissions des lecteurs sur les listes électorales (09 juillet et 06 août 2018), rétablissement d'inscription de Monsieur Pierre Atepa Goudiaby en date 19 juillet 2018.
- Arrêt n°49/2018 du 30 août 2018 de la Chambre Administrative de la Cour Suprême dans l'affaire Karim Meissa Wade : pourvoi en cassation de l'arrêt n°470 du 23 juillet 2018 du Président du Tribunal d'Instance hors classe de Dakar, objet : contentieux des inscriptions sur les listes électorales.
- Arrêt n°50/2018 du 30 août 2018 de la Chambre Administrative de la Cour Suprême dans l'affaire n°J/331/RG/18 du 13/8/18 de Monsieur Yaya Niang : pourvoi en cassation de la décision du Chef de la Représentation diplomatique rejetant son recours gracieux pour forclusion à la suite de l'inscription de Karim Wade sur les listes électorales.
- Ordonnance n°05 du 4/09/2018 de la Chambre Administrative de la Cour Suprême dans l'affaire Abdoul Mbaye ayant pour objet la contestation de la légalité de l'arrêté n°20025 du 23 août 2018 du Ministre de l'Intérieur fixant le modèle (format papier et électronique) de la fiche de collecte des parrainages en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019.
- Décision du Conseil constitutionnel n°3/E/2019/Affaires N°13 à 24/E/19/Séance du 20 janvier 2019 portant liste des candidats à l'élection présidentielle du 24 février 2019.

13 PARRAINAGE

13.1 Système de parrainage à l'élection présidentielle

13.1.1 L'encadrement juridique :

Les dispositions relatives à la présentation de candidature à l'élection présidentielle sont déterminées par les articles 26, 27, 28 et 29 de la Constitution (Loi Constitutionnelle n°2018-14 du 11 mai 2018 portant révision de la Constitution), les articles L.57, L.115, L.116, L.117, L.118, L.119, L.120, L.121, L.122 et les articles R.76 et R.78 du Code électoral. Plus spécifiquement, le parrainage est institué par l'article 29 de la Constitution, les articles L.115, L.116 et L.121 du Code électoral.

13.1.2. Constat :

En guise de rappel, il est utile de constater que le cadre juridique prévoyait le parrainage à l'élection présidentielle bien avant cette modification sous cette forme selon EchoGéo³⁰. Le parrainage n'était réservé qu'aux seuls candidats indépendants à l'élection présidentielle. La révision de la Constitution intervenue en 2018 est le fruit des concertations avec l'ensemble des acteurs. Et selon le rapport de la C.E.N.A sur l'élection présidentielle en 2019, on peut lire à la page 19, 3^{ème} paragraphe : *“ L'adoption de cette loi par l'Assemblée nationale est l'aboutissement d'un processus qui avait démarré plusieurs mois auparavant, précisément au sein du CCPE. Au bout de seize (16) réunions tenues du mardi 12 décembre 2017 au vendredi 2 février 2018, soit cinquante-trois (53) jours durant, la concertation, bien que boycottée par un certain nombre de formations de l'opposition, a regroupé de nombreux acteurs politiques organisés autour de trois pôles de partis (majorité, opposition et non alignés). Y ont également participé le Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA), l'Observatoire national de la parité (ONP), la Cour d'appel de Dakar, l'Administration et la Société civile, ainsi que la Commission électorale nationale autonome (CENA). Celle-ci y a pris une part très active à travers une délégation conduite par Me Papa Sambaré Diop, Vice-président de l'Institution, et comprenant Mme Mame Yacine Camara Lakh, MM. Amsata Sall et Issa Sall, membres”*. A la page 21, 1^{er} paragraphe, on peut lire aussi : *“ C'est dans le cadre du huitième thème de discussion, intitulé :*

³⁰ EchoGéo L'élection présidentielle de février 2019 au Sénégal : Introduit au Sénégal en 1963, le parrainage avait un caractère obligatoire. Chaque candidat devait être cautionné par un parti politique ou par dix députés. Ce nombre passa ensuite à cinq, avant que cette mesure ne soit enlevée du code électoral. Toutefois, dans la loi 97-16 du 08 septembre 1997, le parrainage devint ciblé et limité aux candidats indépendants qui doivent être soutenus par au moins 10 000 signatures d'électeurs domiciliés dans six régions, à raison de 500 au moins par entité. Le parrainage exprime ici une volonté d'élargir l'offre politique à des candidats n'appartenant pas aux partis traditionnels. En avril 2018, il retrouve son principe intégral dans les articles 29 de la constitution et 57 du code électoral. Ainsi, chaque candidature est soumise au parrainage d'une liste d'électeurs représentant entre 0,8 % et 1 % du fichier électoral général, soit environ 53 457 signatures à raison de deux mille au moins dans sept des quatorze régions du pays.

« Rationalisation des partis politiques et des candidatures, financement des partis politiques et statut de l'opposition ainsi que du chef de l'opposition » qu'a été examinée la question du parrainage. Fortement contestées par le pôle de l'opposition, les modalités de rationalisation des candidatures à l'élection présidentielle feront partie des « points de désaccord » recensés au côté des « points d'accord » et des « points de divergence ».

C'est dire que le parrainage élargi aux candidats portés par le partis politiques qui a fait l'objet de la révision n'a pas été consensuel. C'est aussi ce que révèle le document intitulé "Réponse au Livre blanc de IDY 2019 aux pages 4 et 5 : Les débats avaient porté sur 8 thèmes formulés ainsi qu'il suit :

1. Evaluation du processus de refonte partielle des listes électorales ;
2. Audit du fichier électoral ;
3. Conditions de participation à l'élection présidentielle ;
4. Proposition de précision sur certaines dispositions légales ou constitutionnelles (le mandat présidentiel, certains articles du code électoral, par exemple)
5. Personnalité / autorité ou organe consensuel devant conduire le processus électoral ;
6. Place de la CENA et du CNRA dans le processus électoral ;
7. Organisation des élections locales, notamment les modes d'élections ;
8. Rationalisation des partis politiques et des candidatures / Financement des partis politiques, et statut de l'Opposition ainsi que du Chef de l'Opposition.

Au terme des seize rencontres de concertation marquées par une constante volonté de rechercher des consensus, en dépit des divergences de positions, cinq (5) points majeurs de discorde avaient subsisté. Il s'agissait :

1. Des modalités de rationalisation des candidatures à l'élection présidentielle ;
2. De l'introduction du bulletin unique à la présidentielle de 2019 ;
3. De la nomination d'une personnalité, d'une autorité ou d'un organe consensuel devant conduire le processus électoral ;
4. Du mode de scrutin aux élections locales ;
5. Et de la proposition de reformulation, par des dispositions transitoires, de l'article de la Constitution relatif au nombre de mandats présidentiels.

Pour le gouvernement, le parrainage avait pour objet de mieux rationaliser les candidatures et aussi de permettre de légitimer les candidats à la magistrature suprême.

Et c'est en cela que E.I.S.A³¹ a noté dans son rapport d'observation de l'élection présidentielle en affirmant : *".....La volonté est donc de rationaliser la compétition politique d'autant qu'actuellement il existe environ 300 partis politiques au Sénégal. La*

³¹ Rapport de la Mission d'observation pré-électorale de E.I.S.A du 14 au 19 janvier 2019 au Sénégal

grande majorité de ces derniers ne peuvent se prévaloir d'une véritable activité et ne remplissent pas les obligations légales qui leur incombent, rendant difficile la mesure de leur représentativité. Ainsi, ce principe de filtrage des candidatures comme moyen de réguler le jeu démocratique semble ne pas faire débat. En revanche, sa mise en œuvre est perçue par la majorité des interlocuteurs de la mission comme un moyen d'exclusion et favorisant le parti au pouvoir. Par ailleurs, les conditions de vote de la loi dans l'urgence sont venues renforcer cette perception qui n'est pas de nature à instaurer la confiance dans le processus électoral en cours. Ce climat de méfiance est également accru par la faiblesse des informations relatives au logiciel de traitement des fiches de parrainage et à l'absence de moyen de vérification de la part des candidats."

13.1.3 Analyse des dispositions liées au parrainage :

La disposition de la Constitution modifiée en son article 29, alinéas 5, 6, 7 et 8 dispose : "Pour être recevable, toute candidature doit être accompagnée de la signature d'électeurs représentant au minimum, 0,8% et, au maximum, 1% du fichier général. Ces électeurs doivent être domiciliés dans au moins sept régions à raison de deux mille au moins par région. Un électeur ne peut parrainer qu'un candidat. Les modalités du contrôle des listes de parrainage sont fixées par la loi."

Les dispositions des articles L.57 et L.116 expliquent la procédure de parrainage. Ces dispositions soulèvent un certain nombre de problèmes :

- La collecte des parrainages effectuée par les candidats est déposée au greffe du Conseil constitutionnel qui contrôle leur validité sur la base du premier déposant. La loi dispose que les collectes sont effectuées sur la base d'un formulaire, mais la vérification se fait sur la base de données saisies et non du formulaire. Donc, il y a une possibilité élevée d'erreurs dans la saisie des données.
- La vérification est faite sur la base du fichier électoral consolidé transmis au Conseil constitutionnel par la DAF ; données que les candidats ne disposent pas au moment de la collecte des parrainages ;
- La non présence de la CENA lors du contrôle effectué par le Conseil constitutionnel, même si la CENA elle-même ³²estime que cela est du ressort du Conseil du constitutionnel (lettre n°0035/CENA/PDT/SG/CD du 17 janvier 2019, page 2, point 2).

Recommandation 32

- ***X1 : Revoir les dispositions des articles 29 de la Constitution, les articles L.57, L.115, L.116, L.118, L.121, L.122 du Code électoral en intégrant la possibilité de parrainage au choix :***
 - ***Soit X députés***
 - ***Soit X conseillers municipaux repartis dans au moins 2/3 des régions et dans au moins 2 départements par région***
 - ***Par les électeurs : 0,8% et, au maximum, 1% du fichier général***

³² C.E.N.A., Rapport Election Présidentielle du 24 février 2019, page 123

- *X2 : Le dépôt et le contrôle des parrainages seront assurés par une autre structure, par exemple la DAF. La DAF remet au candidat une attestation de dépôt qui sera versée dans les dossiers de candidature, tout comme le cautionnement qui est versé à la Caisse des Consignations et des Dépôts (article L.117 du code électoral) ; et dont la quittance fait partie des documents de dossiers de candidature.*
- *X3 : Prendre un décret qui organise la collecte, le dépôt et le contrôle auprès de la D.A.F ou de la structure qui sera chargée de ce contrôle.*
 - *X4 : 4 : Modifier l'article 11 du Code électoral en attribuant à la CENA le pouvoir de contrôle des parrainages à toutes les étapes.*

14. CONCLUSION

Du point de vue juridique, les prescrits internationaux relatifs aux respects des règles de l'inscription des électeurs sont respectés et les textes internes qui régissent l'inscription des électeurs sont cohérents malgré quelques améliorations à apporter à certains textes.

Néanmoins, un effort reste à faire en ce qui concerne la permanence de la perte des droits civils, le vote des personnes privées de leur liberté ; et aussi le financement public des partis politiques afin d'améliorer considérablement leur participation aux travaux des commissions de révision des listes ou de distribution des cartes d'électeur. La CENA, institution de contrôle et de supervision doit être dotée de moyens juridiques et opérationnels plus adéquats.

La chaîne d'inscription pour la constitution du fichier des cartes nationale d'identité biométriques, qui est le fichier de référence pour l'extraction du fichier électoral, suit une procédure rigoureuse, bien maîtrisée et cohérente. Les différents points de contrôle et de vérification mis en place, par la DAF, permettent de réduire les erreurs humaines. L'analyse technique du fichier électoral a permis de confirmer son bon niveau de complétude, de qualité de données et d'unicité des électeurs. Le fichier est également représentatif de la population aux différents niveaux de la subdivision territoriale.

A moyen terme, la systématisation des demandes des CNI biométriques uniquement à travers les centres d'instruction des CNI, des enrôlements sur les listes électorales uniquement avec une carte d'identité nationale et la dématérialisation des cartes d'électeur permettra de sécuriser, de fiabiliser et de fluidifier le processus d'établissement des CNI, d'enrôlement des électeurs et, par conséquent, d'aboutir à des listes électorales inclusives.

La dépendance de la DAF vis à vis de ses partenaires techniques pose un problème de souveraineté sur son fichier des cartes d'identité nationale et, par conséquent, sur son fichier électoral. Un programme de formation adapté et un transfert progressif de technologies et de compétences, aux ingénieurs et techniciens déjà recrutés ou en cours de recrutement, permettra à la DAF d'être autonome et de pouvoir, à tout moment, et dans des délais raisonnables, adapter son système à ses nouvelles procédures et aux lois du Sénégal.

Au vu de tout ce qui précède, le fichier électoral audité, malgré quelques légères anomalies relevées est cohérent et fiable. Cependant, il reste perfectible et nécessite la mise en œuvre des recommandations de l'audit pour les prochaines révisions des listes électorales.

ANNEXES

Annexe 1 Termes de référence

Introduction

Considérant l'impérieuse nécessité de maintenir le fil du dialogue politique en vue de garantir un espace politique apaisé ;

Considérant la nécessité de clarifier et de simplifier les procédures électorales ;

Convaincus que les règles électorales doivent être acceptées par tous les acteurs du jeu politique pour une compétition électorale pacifique permettant de garantir la stabilité politique ;

La commission politique du dialogue national a convenu de faire procéder à un audit du fichier électoral dont le présent document de référence a été adopté de manière consensuelle.

NB : *Le Comité de suivi de la Commission politique du dialogue national est chargé de la supervision de toutes les étapes de l'évaluation du processus électoral et de l'audit du fichier électoral ainsi que de la mise en œuvre des recommandations.*

2. Audit du fichier électoral

2.1 Objectif général de l'audit du fichier

Auditer le fichier général des électeurs.

2.2 Objectifs spécifiques de l'audit du fichier électoral

- Faire la revue du cadre légal et réglementaire ;
- Faire la revue de la chaîne d'inscription des électeurs ;
- Procéder aux examens nécessaires du fichier électoral ;
- Examiner l'adéquation technologique ;
- Analyser l'adéquation des procédures et identification des ajustements à réaliser;
- Analyser l'adéquation des ressources humaines et identification des gaps de compétence et des besoins supplémentaires ;
- Examiner les anomalies constatées par les acteurs ;
- Proposer des mesures pour corriger les anomalies constatées.

2.3 Résultats attendus

- Un rapport d'ensemble de la mission d'audit avec une note de synthèse est élaboré, maximum entre 90 et 120 jours après le commencement des travaux.
- Un atelier de restitution du rapport d'audit est organisé en présence des différents acteurs du processus électoral, maximum entre 90 et 120 jours après le commencement des travaux,

Par ailleurs, et compte tenu du caractère stratégique de la mission mais aussi de sa complexité et de sa technicité, les deux résultats opérationnels ci-après sont également attendus de la mission :

- *les experts veilleront à conduire leur travail dans un esprit de neutralité. A cet effet, ils recueilleront soigneusement l'avis de chaque responsable ou technicien concerné et vérifieront les informations recueillies pour être en mesure d'étayer de façon objective et vérifiable chacune de ses conclusions ou recommandations;*
- *les experts veilleront à faire en sorte que leurs analyses et propositions soient partagées de façon claire et compréhensible pour les non spécialistes du secteur.*

Le Comité de suivi de la commission politique est informé de toutes les étapes de l'audit du fichier électoral pour faire apporter au besoin les redressements nécessaires à la bonne marche de la mission de l'équipe.

2.4 Activités

L'audit sera fait sur pièce et sur place et les sujets non exhaustifs sont les suivants :

- évaluer le cadre légal de la constitution du fichier électoral (listes électorales) ;
- évaluer les données qui ont servi à la constitution du fichier électoral lors de la refonte et des révisions suivantes ;
- faire la revue de la transmission des documents d'inscription, de modifications, de radiation, de changement de statut, etc. des Commission administratives à la DGE et à la DAF ;
- faire l'analyse comparative du fichier électoral consolidé par rapport aux fichiers précédents et aux données démographiques de ANSD ;
- apprécier le cadre légal en ce qui concerne les R28 à R44 et L39, L 40, L43, L44, L45, L48 ;
- évaluer les conditions de distribution et de garde des cartes d'électeur (voir R47 à R52) ;
- apprécier les cas de fraudes relevés sur les extraits de naissance lors de la refonte, les certificats de résidence et proposer les moyens pour radier les inscriptions frauduleuses ;
- apprécier la possibilité de l'impression et de l'affichage des listes des électeurs par BV avec photo de l'électeur ;
- comparer les listes électorales et le fichier général (listes d'émargement);
- évaluer le système de parrainage à l'élection présidentielle.

Annexe 2 : Chronogramme

N°	Activités	février				mars				avril				mai
		S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12	S13
1	Activités préparatoires													
1.1	Documentation et préparation des rencontres préliminaires	■	■	■										
1.2	Revue documentaire		■	■	■	■	■	■	■					
1.3	Réunions de suivi partenaire (ERA USAID)			■			■			■			■	■
1.4	Élaboration des outils			■	■	■								
1.5	Identification des acteurs/structures à rencontrer		■	■	■									
1.6	Rencontre de cadrage avec le Comité de suivi de la Commission politique du dialogue national			■										
2	Planning des rencontres et présentations de résultats d'étape													
2.1	Présentation de résultats au comité de suivi				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2.2	Institutions/acteurs			■	■	■	■	■	■	■	■	■		
3	Collecte et traitement de données			■	■	■	■	■	■	■	■			
4	Collecte de données dans les communes			■	■	■	■	■	■	■	■			
5	Soumission du rapport provisoire											■		
6	Atelier de restitution												■	■
7	Soumission du rapport final													■

Annexe 3 : Séance de travail avec les parties prenantes

3.1 Rencontre mission d'audit du fichier – Pôle de la Majorité

Date : 26 février 2021 à 10 heures

Centre d'intérêt

- Déroutement de la mission dans de bonnes conditions afin de rassurer et mettre en confiance toutes les parties prenantes
- Souhait que les résultats soient acceptés par tous afin d'organiser les élections locales avant la fin de l'année 2021 ;
- Confiance au dialogue politique national décidé par le Chef de l'État rendant possible l'audit du fichier après celui de 2018 ;
- Possibilité aux auditeurs de procéder à un échantillonnage des communes indiquées pour vérification

3.2 Rencontre mission d'audit du fichier – Plateforme des acteurs Citoyens pour la Transparence des Elections (PACTE)

Date : 26 février 2021 à 16 Heures

Centre d'intérêt

- Durée de la mission entre 90 et 120 jours ;
- Confiance entre parties prenantes de l'audit
- Souhait que les résultats soient acceptés par tous, afin d'organiser les élections locales avant la fin de l'année 2021 ;
- Possibilité aux auditeurs de procéder à un échantillonnage des communes indiquées pour vérification ;
- Méthodologie basée sur l'investigation auprès des CEDA et des autorités administratives pour la collecte de données complémentaires de terrain dans les communes,

Problèmes identifiés

- Manque de suivi des partis politiques ;
- Distribution du lot restant de cartes après les élections en absence des CEDA ;
- Faible radiation d'électeurs décédés ;
- Ancrage institutionnel de la gestion de fichier ;
- Transferts des inscriptions non authentifiés occasionnant des taux de couverture au-delà de 100% dans certaines communes ;

Difficultés des candidats dans la recherche de parrainage citoyen liées à la gestion du fichier.

3.3 Rencontre mission d'audit du fichier – Pôle des Non-Alignés

Date : 27 février 2021 à 11h 30

Centres d'intérêt

• L'efficacité d'un audit sur place et sur pièce ne réside pas dans le nombre de collectivités visitées mais plutôt dans le choix d'un échantillon représentatif et la pertinence des problématiques à élucider. Procéder à la constitution d'un échantillon de communes pour une investigation sur le terrain des problèmes ci-après :

- taux d'inscription au-delà de 100%
- faible taux d'inscription
- forte progression de l'électorat depuis 2012
- contentieux liés à l'enregistrement sur la base de documents douteux sur lesquels la justice n'a jusqu'ici pas tranché
- Centres d'état civil pour lesquels les codes sont supposés fictifs (699, 713, 413.) et délivrance de documents ayant des numéros dont la date est antérieure à la date de création du centre.

• Vœux que l'audit soit une opportunité de confiance établie entre les différents acteurs du processus de constitution du fichier ;

Problèmes identifiés

• Mauvaise codification de numéros d'identification : numéro d'identification de différentes longueurs 12, 13 et 14 chiffres ;

• Doublon de numéro de CNI occasionnant un ajout du chiffre 1 ou 2 selon le sexe. Documenter cette pratique : période, nombre de cas depuis 2012

• Existence de code d'état civil dans le fichier électoral non répertorié dans la nomenclature du ministère de l'intérieur

• Électeur dont le centre d'état civil n'est pas connu, mention née au Sénégal ;

• Différence entre les données du fichier électoral et celles du fichier des identités occasionnant de multiples rejets de parrainage ;

• Date de naissance antérieure à la date de création du centre d'état civil

• Numéro de l'acte de naissance non conforme, dépassant le numéro de clôture du registre

• Importance des inscriptions avec l'extrait de naissance lors des audiences foraines Ceci pourrait occasionner des fraudes :

• Problème d'authentification de certificats de résidence ;

• Gap de compétences du personnel recruté pour la révision des listes électorales

• Déficit d'information des citoyens pour le retrait des cartes

• Qualités des données biométriques : photo floues, interverties, mauvaise capture des empreintes

• Tri manuel des cartes entraîne beaucoup d'erreurs. Est-il possible de programmer le tri au moment de l'édition des cartes ?

- Non-authentification du retrait des cartes. Cette situation permet le retrait par des personnes tierces, ce qui est source de contentieux

- Non-respect du délai de délivrance marqué sur les récépissés :

- La question des duplicatas et d'un possible vote multiple lié à l'autorisation de voter alors que le nom ne figurant pas sur la liste : quand on demande un duplicata, on ne remet pas la carte originale considérée comme perdue. Si on autorise le détenteur de carte n'ayant pas vu son nom dans le bureau de vote de pouvoir voter dans le dernier bureau du centre de vote, ne favorise-t-on pas le vote multiple

- L'utilisation des ordres de mission et des ordonnances. Le nombre important d'ordres de missions et d'ordonnances est inquiétant parce qu'il peut changer les résultats d'une élection

- Constat de noms avec des caractères spéciaux : l'audit de 2018 avait constaté un nombre important de noms contenant des caractères spéciaux. Il s'agit de vérifier si ces problèmes persistent et si le paramétrage actuel permet d'éviter de tels manquements

- Doublons alphanumériques : La mesure mise en place par la DAF dans le traitement est arbitraire. La carte d'électeur est éditée pour certains et refusée à d'autres pour résoudre le problème

- Conservation de l'historique des données dans le SGBDR : le pôle des Non-alignés considère que le fichier à auditer est celui qui a servi à la présidentielle, donc si l'historique des données n'est pas conservé, après chaque élection l'administration peut corriger les insuffisances notées avant un éventuel audit

- Décision entraînant la privation des droits civiques : l'élimination de candidatures pour condamnation à une certaine peine continue a divisé les acteurs. Les dispositions qui ont permis la privation du droit à la candidature sont-elles conformes aux normes ?

- Mise en conformité de la liste électorale avec l'article L40 du code électoral : la protection des données personnelles a semblé motiver l'administration électorale pour ne pas respecter l'article L 40 du code électoral

- Paramétrage du logiciel de validation des parrainages : la validation des listes de parrainage à l'élection présidentielle du 24 février 2019 a soulevé beaucoup de contestations à cause des incohérences constatées et qui sont à la base de l'élimination de beaucoup de candidats à la candidature. Le paramétrage du logiciel présente-t-il toutes les garanties de fiabilité, de sécurité et de complétude

3.4 Rencontre mission d'audit du fichier – Pôle de l'Opposition

Date : 27 février 2021 à 15h30

Centre d'intérêt

- Vérification de la base électronique de toutes les statistiques et données constitutives du fichier général des électeur (FGE).

- Vérification physique de la double base de données (CNI et CE fusionnées), étant entendu que toute la documentation est disponible dans des services et directions du MINT.

- Enquêtes de terrain sur la base d'un échantillonnage pour vérifier et retracer en vue de s'assurer, éventuellement, de la fiabilité du processus de constitution du FGE.

- Retracer le processus d'élaboration de la carte électorale nationale et étrangère tenant compte que les propositions en vue de l'établissement de la carte électorale à l'intérieur comme à l'extérieur viennent des préfets (comités électoraux départementaux), des ambassadeurs et consuls (autorités administratives à l'étranger), en présence des partis politiques, de la CENA, de la DECENA mais à titre consultatif.

- Revisiter et retracer le processus de production, de conditionnement, de ventilation (auprès des autorités administratives) et de distribution des cartes d'électeurs à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

- Établir le rapport entre le nombre de cartes d'électeur doublées de CNI et l'effectif d'électeurs inscrits au fichier général. Ces effectifs devraient être les mêmes

- Interroger les populations (les électeurs) en tant que partie prenante de ce processus de constitution du FGE.

- Visiter des circonscriptions : chaque mairie, ambassade et consulat reçoit la liste électorale provisoire de sa circonscription et en affiche le PV de réception.

- Évaluer l'inclusivité et la représentativité du fichier à partir des statistiques de la population potentiellement électorale de l'ANSD?

- Procéder à toute autre tâche pouvant aider à vérifier, confronter et retracer des activités et faits relatifs au processus de constitution du fichier électoral) sans oublier, entre autres, de détecter les étrangers (dont les dossiers physiques comportent généralement des jugements supplétifs), les doublons et multiples inscriptions, de confronter les fichiers de la DAF, de la justice et de l'état civil national, et de faire des examens croisés.

- Établir le nombre total de dossiers de demandes d'inscription non traités, ou traités et non validés dans le fichier électoral

- Évaluer la représentativité du fichier en rapport avec les dernières statistiques officielles de l'ANSD

- Permettre à l'opposition de suivre l'audit de bout en bout avec possibilité d'accéder aux bases de données à l'effet d'expertiser le travail et les résultats de la mission d'audit

- Établir le niveau d'implication et de responsabilité dans le processus électoral des institutions (CENA, DECENA, CONSEIL CONSTITUTIONNEL, COUR D'APPEL, DOE, DAF, MAESE, CNRA, CDP)

- Établir les spécifications techniques en hardware et software de toutes les ressources informatiques utilisées sur l'ensemble du processus électoral notamment les systèmes de base de données ?

- Permettre aux experts des parties prenantes d'avoir accès au dispositif informatique du Conseil constitutionnel pour la validation des parrainages

- Décrire la méthodologie utilisée pour effectuer le contrôle de cohérence et de vraisemblance implémentés dans le système informatique.

Annexe 4 : Demande de données à l'ANSD

Équipe d'experts de l'audit du fichier électoral

Dakar le 17 mars 2021

A

**Monsieur le Directeur Général de
l'Agence Nationale de la
Statistique et de la Démographie
(ANSD)**

Objet : Demande de données de population

Monsieur la Directeur Général,

Je voudrais vous rappeler qu'une équipe d'experts a été commise suite à la décision de la commission politique du dialogue national de procéder à l'audit du fichier électoral. Cette équipe composée de quatre experts dont un statisticien démographe doit exploiter pour les besoins de l'audit diverses données notamment les données de population produites par l'ANSD.

À cet effet, l'équipe a déjà eu des séances de travail avec tes services compétents. Aussi, vous avez donné suite à notre demande de requête sur la répartition de la population par années d'âges de 18 ans ou plus (population électorale au niveau national et régional au 1^{er} janvier 2018 et 2019).

Par ailleurs, nous voulons être rassurés que l'ANSD ne produit pas de données au niveau commune, et le document produit par la classe politique portant sur la population électorale, et dont copie vous a été adressée ne sont pas vos données.

Tout en vous renouvelant mes sincères remerciements pour l'accompagnement technique de la mission d'audit du fichier électoral, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Chef de la mission



Issaga KAMPO

MINISTRE DE L'ECONOMIE, DU
PLAN ET DE LA COOPERATION



Dakar, le 22 MARS 2021

Le Directeur général

Objet : Lettre réponse portant sur une demande de données de population émanant de l'équipe d'experts de l'audit du fichier électoral

Ref. : votre lettre non numérotée en date du 17 mars 2021

Monsieur le Chef de mission,

En réponse à votre lettre sus-référencée en date du 17 mars 2021, je confirme avoir donné l'autorisation à mes services de transmettre à l'équipe d'audit du fichier électoral, les données relatives à la population du Sénégal, pour les années 2018 et 2019, par année d'âge de 18 ans ou plus au niveau national et pour les 14 régions administratives du Sénégal.

Je vous confirme aussi que mon équipe a eu des séances de travail dans nos locaux avec un des membres de l'équipe d'experts de l'audit du fichier électoral, en la personne d'**Essey SENAH, statisticien démographe**. Toutefois, les données de la population des communes par groupe d'âges qui sont à sa disposition ne proviennent pas de notre structure.

Pour votre information, au sortir du Recensement général de la Population et de l'Habitat, de l'Agriculture et de l'Elevage (RGPHAE) de 2013, l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) avait réalisé des projections démographiques. Cependant, ces projections ne donnent pas des données de population par année d'âge au niveau département. En effet, les données par année d'âge ne sont disponibles qu'au niveau national et régional.

Veuillez agréer, **Monsieur le Chef de mission**, l'expression de ma considération distinguée.

A Monsieur Issaga KAMPO
Chef de la mission d'audit du fichier électoral
Dakar, Sénégal

