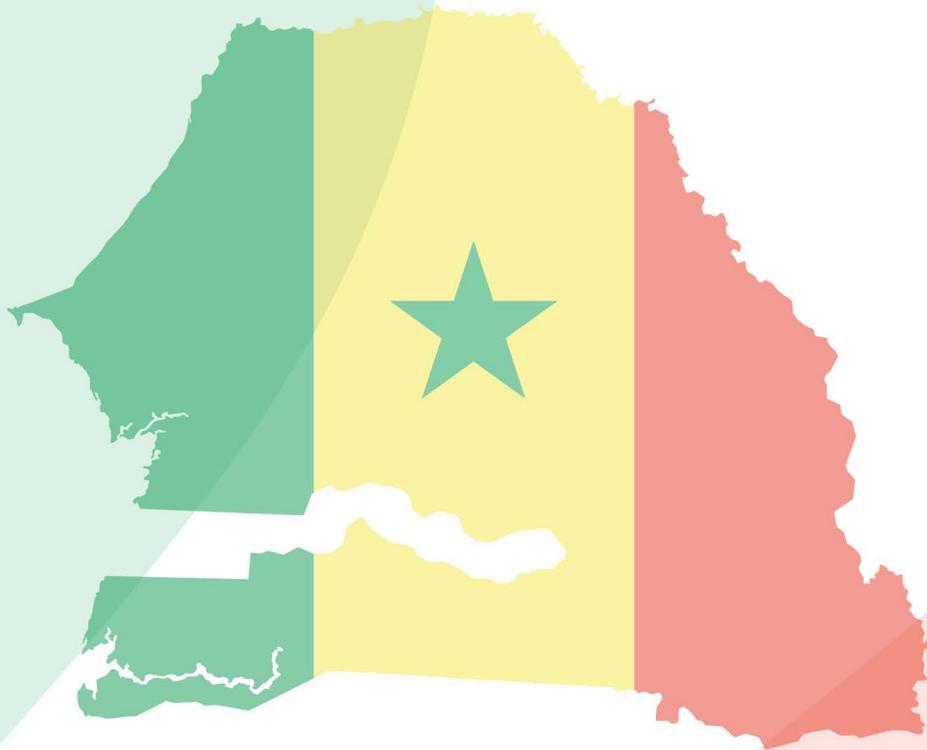




REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple, Un But, Une Foi



RAPPORT DE LA

MISSION D'ÉVALUATION DU PROCESSUS ELECTORAL DU SÉNÉGAL 2021

Atelier de restitution,
Dakar, 26 Juin 2021

MEPE 2021

REMERCIEMENTS

La MEPE 2021 souhaite exprimer sa gratitude à tous les acteurs cités dans ce rapport pour leur disponibilité et la qualité de l'information partagée. Plus particulièrement, la MEPE adresse ses remerciements aux membres du Comité de suivi de la Commission politique du dialogue national pour les échanges et les conseils partagés lors des réunions de suivi. La mission adresse également ses remerciements aux autorités administratives en lien avec le Ministère de l'Intérieur pour avoir facilité la conduite de la mission à travers l'accès aux informations disponibles, aux infrastructures, et aux personnes ressources.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	2
1 - LISTE DES ABREVIATIONS	8
2 - RÉSUMÉ	11
3 - INTRODUCTION	20
3.1 OBJECTIFS DE LA MISSION D'ÉVALUATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL (MEPE 2021)	20
3.2 L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	21
3.3 LIMITES / DIFFICULTÉS RENCONTRÉES	27
4 - CONTEXTE	29
4.1 SPÉCIFICITÉS DE L'EXPÉRIENCE DÉMOCRATIQUE AU SÉNÉGAL : UNE LIBÉRALISATION PROGRESSIVE DE L'ESPACE POLITIQUE ET UNE APPROCHE DITE CONSENSUELLE	29
4.2 DE LA REFONTE PARTIELLE DU FICHER ÉLECTORAL DE 2016 À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019	31
4.2.1 Refonte partielle de la liste électorale 2016 et la révision exceptionnelle de 2017	31
4.2.2 Les élections législatives du 30 juillet 2017	32
4.2.3 L'élection présidentielle du 24 février 2019	35
4.3 LA GESTION INSTITUTIONNELLE DU PROCESSUS ÉLECTORAL	36
5 - REVUE DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE	40
5.1 OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE LA REVUE DU CADRE JURIDIQUE	40
5.2 CONFORMITÉ DU CADRE JURIDIQUE AVEC LES NORMES ET STANDARDS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE ÉLECTORALE	40
5.2.1 Analyse du cadre légal et réglementaire au regard de la déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)	42
5.2.2 Le cadre juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme à l'échelon national	43
5.2.3 Conformité	44
5.2.4 La complétude	44
5.2.4 Impartialité	44
5.3 LA COMPLÉTUDE DU CADRE CONSTITUTIONNEL D'UNE ÉVENTUELLE VIOLATION DE LA CONSTITUTION PAR LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE.	45
5.4 LA COMPLÉTUDE DU CADRE LÉGAL D'UNE ÉVENTUELLE VIOLATION PAR LE CADRE RÉGLEMENTAIRE	46
5.5 DU DROIT DE VOTE ET DE L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES PRINCIPES UNIVERSELS LIÉS À LA CONSTITUTION DU FICHER ÉLECTORAL	46
5.5.1 Des principes du suffrage universel liés à la constitution du fichier électoral	46
5.5.2 Le droit de vote et de l'inscription sur les listes électorales	47
5.5.3 Des restrictions	47

6 - REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS ET DU FICHER ÉLECTORAL	55
.....	
6.1 REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION	55
6.1.1 La chaîne d'inscription : changement de paradigme	55
6.1.2 Comités électoraux	62
6.1.3 Commissions administratives	64
6.1.4 Affichage des listes provisoires - « la période contentieuse »	70
6.1.5 Électeurs omis du fichier utilisé lors des élections législatives de 2017	71
6.1.6 Radiation des électeurs du fichier électoral : cas des personnes décédées	72
6.1.7 Le vote des Sénégalais de la diaspora	78
6.1.8 Contentieux portant sur l'inscription	82
6.1.9 Analyse de la répartition des électeurs inscrits (poids électoral par région) de 2016 à 2019	87
6.2 LE FICHER ÉLECTORAL	90
6.2.1 Accès à l'organisation et à la tenue du fichier	90
6.2.2 Base de données du fichier électoral	95
6.2.3 Evolution du fichier depuis la refonte en 2016	101
6.3 DYNAMIQUE DU CONTENU DE LA CARTE ÉLECTORALE DE 2017 À 2019	102
6.3.1 Contenu de la carte électorale utilisée pendant les élections législatives de 2017	102
6.3.2 Contenu de la carte électorale utilisée lors de l'élection présidentielle de 2019	103
6.3.3 Étude comparative des deux cartes électorales	104
6.4 LA LISTE ÉLECTORALE : ÉTUDE SUR LE RAPPORT « POPULATION DES ÉLECTEURS INSCRITS » ET « POPULATION ÉLECTORALE POTENTIELLE »	105
6.4.1 Analyse des taux d'inscription électorale par sexe sur les listes électorales	105
6.4.2 Analyse de la densité électorale par région	107
6.4.3 Analyse de représentativité des électeurs par genre : Calcul du rapport de masculinité	109
6.4.4 Analyse des pyramides des âges de la population	110
6.4.5 Analyse de la représentativité géographique de la population des électeurs inscrits au niveau communal	114
6.5 L'ADÉQUATION DES IDENTIFICATIONS BIOMÉTRIQUES (AFIS)	117
6.6 L'ACHEMINEMENT DES DONNÉES	123
6.7 LE CENTRE DE TRAITEMENT	123
7 - REVUE DE LA DISTRIBUTION DES CARTES D'ÉLECTEUR	138
.....	
7.1 DISTRIBUTION DES CARTES D'ÉLECTEUR POUR LA PÉRIODE DE 2017-2019	138
7.2 RÉPARTITION DES CARTES D'ÉLECTEURS EFFECTIVEMENT DISTRIBUÉES PAR RÉGION AU JOUR DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019	142
7.3 LE DÉCOMPTE DES CARTES D'ÉLECTEUR NON RETIRÉES PAR DÉPARTEMENT APRÈS L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019	143
8 - DÉPÔT DES DECLARATIONS DES CANDIDATURES	150
.....	
8.1 LE DROIT ET LA POSSIBILITÉ DE SE PRÉSENTER AUX ÉLECTIONS DU POINT DE VUE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE	150
8.1.1 Les élections législatives du 30 juillet 2017	150

8.1.2 Élection présidentielle du 24 février 2019	150
8.2 DÉPÔT DES CANDIDATURES POUR LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2017 ET L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019	152
8.2.1 Élections législatives du 30 juillet 2017	152
8.2.2 L'élection présidentielle du 24 février 2019	156
8.3 L'EXPÉRIENCE DU PARRAINAGE ET CAUTIONNEMENT ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL DANS LA PERSPECTIVE DES NORMES INTERNATIONALES ET DES BONNES PRATIQUES ÉLECTORALES	171
8.4 L'EXPÉRIENCE DU PARRAINAGE ET CAUTIONNEMENT ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL DANS LA PERSPECTIVE RÉGIONALE ET INTERNATIONALE	177
8.4.1 Comparaison régionale des pays de la CEDEAO	178
8.4.2 Le parrainage dans l'Union européenne	182
9 - LA CAMPAGNE ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES	190
<hr/>	
10 - ORGANISATION MATERIELLE DES DEUX SCRUTINS	194
<hr/>	
10.1 LES CONSTATS MARQUANTS DE L'ORGANISATION MATÉRIELLE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2017 ET DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019	194
10.2 DÉBAT AUTOUR DU BULLETIN UNIQUE	200
10.3 NOMINATION DES MEMBRES DES BUREAUX DE VOTE	211
10.4 PERSONNEL EN SERVICE ET ORDRES DE MISSIONS	211
10.4.1 Normes et pratiques internationales	211
10.4.2 Contexte historique	212
10.4.3 Catégories d'électeurs en service le jour du scrutin	212
10.4.4 Procédures applicables pour le vote en dehors de la zone d'inscription	213
10.4.5 Controverse concernant l'utilisation des ordres de mission	214
10.5 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX OBSERVATEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX	216
10.6 LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX PLÉNIPOTENTIAIRES ET MANDATAIRES	217
10.7 LE SYSTÈME DE GESTION DES RÉSULTATS	218
10.8 CONTENTIEUX ÉLECTORAL	223
10.8.1 Le contentieux des inscriptions des partis politiques et des candidats	223
10.8.2 L'article 1.78 sur la violation du secret du scrutin	224
10.8.3 Le contentieux des résultats	225
11 - ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DEUX SCRUTINS	232
<hr/>	
11.1 RÉPARTITION SPATIALE DU TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2017	232
11.2 RÉPARTITION SPATIALE DU TAUX DE PARTICIPATION À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019	233
12 - LES ORGANES DE GESTION ET DE SUPERVISION DES ÉLECTIONS	236
<hr/>	
12.1 ORGANE DE GESTION DES ÉLECTIONS (OGE)	236
12.2 LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE AUTONOME (CENA)	237
12.3 LE CONSEIL NATIONAL DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL (CNRA)	239

13 - LA JUSTICE DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL	244
<hr/>	
14 - COMMISSION DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES	247 247
<hr/>	
15 - GESTION DU SYSTÈME D'INFORMATION IMPLIQUÉ DANS DES PROCESSUS ÉLECTORAUX	252 252
<hr/>	
15.1 POLITIQUE DE SÉCURITÉ	252
15.2 MANAGEMENT DES FOURNISSEURS CRITIQUES	252
15.3 SÉCURITÉ DE L'INFRASTRUCTURE	254
15.3.1 Sécurité physique	254
15.3.1 Sécurité logique	255
15.4 PLAN DE REPRISE ET DE CONTINUITÉ APRÈS DÉSASTRE	259
15.5 SUIVI ET CORRECTION DE LA GESTION DES DÉFAILLANCES	261
15.6 GESTION DU TRANSFERT DE TECHNOLOGIE	262
16 - CONCLUSIONS	268
<hr/>	
17 - ANNEXES	273

SECTION 1

1 - LISTE DES ABRÉVIATIONS - P.8 - P.9

1 - LISTE DES ABREVIATIONS

TERMES	DEFINITIONS
AFIS	Automated Fingerprint Identification System
AN	Assemblée nationale
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
BV	Bureau de vote
CA	Commission Administrative
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CC	Conseil Constitutionnel
CCPE	Cadre de Concertation sur le Processus Électoral
CDP	Commission de protection des données à caractère personnel
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
CI CEDEAO	Carte d'identité Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIEDR	Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale
CE	Carte d'électeur
CNRA	Commission Nationale de Régulation de l'Audiovisuel
CNRI	Commission nationale de réforme des institutions
COSCE	Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Élections au Sénégal
CPDN	Comité de pilotage du Dialogue national
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
DAJC	
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)
HCA	Haut Conseil de l'Audiovisuel
HCRT	Haut Conseil de la Radiotélévision
LV	Lieu de Vote
MAESE	Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais à l'étranger
MAFE	Mission d'audit du fichier électoral
MINT	Ministère de l'Intérieur
MOE UE	Mission d'Observation Électorale Union Européenne
NFIQ	Fingerprint Image Quality
OGE	Organe de Gestion des Élections
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONEL	Observatoire National pour les Élections
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
OUA	Organisation de l'unité africaine
PACTE	Plateforme des Acteurs de la société Civile pour la Transparence des Élections
PDS	Parti Démocratique Sénégalais
PIDCP	Pacte International relatif aux droits civils et politiques
PM	Premier ministre
PTF	Partenaire Technique & Financier
PV	Procès-Verbal
SGBDR	Système de Gestion de Base de Données Relationnel
TAR	True Acceptance Rate
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

SECTION 2

2 - RÉSUMÉ - P.11 - P.18

2 - RÉSUMÉ

Dans le contexte du Sénégal, l'approche du dialogue politique s'inscrit dans la tradition démocratique du pays, attestée par des transitions politiques pacifiques, malgré des processus électoraux parfois jalonnés par des dysfonctionnements et des désaccords. Cette démarche spécifique est devenue un trait constant de la vie politique, notamment en période électorale. Ainsi, à la suite de l'élection présidentielle du 24 février 2019, le Président de la République a lancé une invitation aux acteurs politiques à participer à un dialogue national qui devrait aborder plusieurs questions dont le volet politique.

Les objectifs du dialogue politique consistent, de façon générale, à discuter du processus électoral, de la démocratie, des libertés et droits humains mais également des réformes institutionnelles et des organes de gestion des élections. Parmi les objectifs spécifiques du dialogue politique se trouve l'évaluation du processus électoral, de la refonte partielle de 2016 à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 2019. Une sous-commission ad hoc dénommée comité de suivi et regroupant les représentants de toutes les parties prenantes de la Commission politique du Dialogue national a été mise en place.

En réponse aux Termes de Références (TDR), la mission d'évaluation du processus électoral (MEPE 2021) a ancré son analyse dans la perspective large du cycle électoral afin de couvrir toutes les phases du processus électoral de la refonte partielle de la liste électorale en 2016, coïncidant avec l'introduction de la nouvelle carte d'identité biométrique de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), fusionnée avec la carte d'électeur, aux différentes étapes des élections législatives de 2017 et de l'élection présidentielle de 2019. Cette approche a permis de prendre en compte non seulement toutes les étapes du processus mais également la multiplicité des acteurs et facteurs qui interagissent dans le processus électoral. Il a ainsi été question de répondre aux différents questionnements, griefs ou doléances des acteurs électoraux.

Une attention particulière a été donnée aux différentes questions posées par les TDR dont la revue du cadre légal et réglementaire qui a encadré l'organisation de la refonte et des révisions du fichier électoral, des élections législatives de 2017 et présidentielle de 2019, la revue de la chaîne d'inscription, la production et distribution des cartes d'électeurs, le dépôt des candidatures et particulièrement le parrainage citoyen de l'élection présidentielle, l'organisation matérielle des deux scrutins, ainsi que le rôle des organes d'organisation et de supervision du processus électoral.

La démarche méthodologique adoptée combine une approche de revue documentaire et de consultations avec les parties prenantes à travers des entretiens qualitatifs et des enquêtes de terrain. Dans cette démarche, il a été question de respecter une approche inclusive, participative et consultative. La MEPE 2021 a analysé les différentes étapes décrites dans les TDR à travers une approche thématique. Chaque problématique exposée a été étudiée dans ces différentes dimensions par les experts respectifs afin de fournir une vision globale et cohérente des défis, des opportunités et des recommandations.

Le présent rapport décrit le contexte (partie 4) dans lequel s'inscrit la mission d'évaluation en mettant en avant les spécificités de l'expérience démocratique au Sénégal, caractérisée par une approche dite consensuelle, de dialogue et de concertation entre les partis politiques de la majorité et de l'opposition

dans la détermination des règles du jeu politique et du jeu électoral. Cette approche prend son origine en 1992, date à laquelle le Sénégal a pu se doter de principes et d'institutions de régulation destinées à assurer l'organisation d'élections libres et transparentes – notamment avec l'adoption d'un Code électoral consensuel – suscitant ainsi la confiance des acteurs au système. Les codes électoraux successifs, depuis celui de 1992, ont ainsi été élaborés à travers les travaux des différentes Commissions techniques de revue du code électoral (CTRCE). A des intervalles réguliers, des espaces de concertation ont ainsi été créés avec les acteurs pour apporter leurs contributions sur le processus électoral. Il est à noter que les points qui sont revenus dans les différents cadres de concertation ont été également soumis à l'appréciation de la présente mission d'évaluation.

Dans ce qui suit, il est question de présenter les principaux constats et recommandations de la mission d'évaluation par thématique.

La revue du cadre légal et réglementaire

Le Sénégal a fait un effort considérable de se conformer aux prescrits internationaux relatifs aux textes qui encadrent la gestion des élections. Le pays a signé et ratifié plusieurs textes, et dans son arsenal juridique interne, les dispositions relatives au droit de vote sont conformes aux normes et standards internationaux. La mission d'évaluation note que le Sénégal n'a pas encore ratifié la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

La Constitution est la première source de droit interne en matière d'organisation des élections au Sénégal. Elle énonce les grands principes et est complétée par le code électoral et d'autres textes de lois. Les textes internes garantissent le principe du suffrage universel (articles L.27 et L.30 du code électoral), même si la disposition actuelle de l'article L.31 n'est pas de nature à asseoir un jeu démocratique plus inclusif. Le Sénégal doit également s'efforcer d'intégrer dans son arsenal juridique, la possibilité du vote des personnes détenues non encore jugés.

Le code électoral est structuré en deux parties : une partie législative et une partie réglementaire. Les dispositions de la partie légale sont complétées et précisées au niveau de la partie réglementaire. Cependant, certains textes d'applications doivent encore être pris, et d'autres doivent être revus pour plus de concision et de clarté.

Revue de la chaîne d'inscription des électeurs

L'expérience historique montre que le système actuel d'inscription des électeurs est capable de générer un fichier qui peut servir de base à la conduite des élections. Cependant, en raison d'un lien manquant entre les données d'état civil et le fichier électoral, le système actuel n'est pas en mesure de maintenir le fichier à jour. Les difficultés rencontrées lors de la refonte de 2016 et de la révision exceptionnelle de 2017 qui s'en est suivie, ainsi que la transparence insuffisante de l'organisation et du fonctionnement du fichier ont entraîné un manque de confiance d'une partie des acteurs politiques dans la qualité du registre des électeurs qui ont demandé un accès général aux listes électorales sans succès, malgré les dispositions légales existantes pour un tel accès (L.48).

Le couplage de la carte d'identité biométrique CEDEAO avec la carte d'électeur engendre des coûts financiers inutiles et des difficultés considérables tant pour l'administration que pour les électeurs. Il complique les modifications nécessaires de la carte électorale et prive potentiellement de leur droit de vote les électeurs qui n'ont pas réussi à retirer leur carte réimprimée suite à ces modifications alors qu'ils

figurent dans le fichier et qu'ils sont en possession d'une carte d'identité biométrique CEDEAO valide. Les personnes en possession d'une carte d'identité biométrique CEDEAO mais qui ne sont pas inscrites sur les listes électorales doivent faire un effort supplémentaire pour se présenter avec leur carte d'identité biométrique CEDEAO à la commission administrative correspondante. Ces procédures d'inscription ne semblent pas être suffisamment pratiques pour les nouveaux adultes, ce qui entraîne leur sous-représentation dans le fichier. Les dispositions existantes du code électoral pour la radiation des électeurs décédés ne sont pas systématiquement appliquées. Les données existantes des centres décentralisés de l'état civil ne sont pas utilisées.

La disponibilité, la facilité d'utilisation et la fiabilité des données stockées dans les centres d'état civil sont souvent sous-optimales. Les données de l'état civil ne sont toujours pas centralisées. L'authenticité des certificats fournis par les services de l'état civil, qui sont requis pour la délivrance de la carte d'identité biométrique CEDEAO ou l'inscription ou la modification des données électorales, n'est pas suffisamment protégée.

La mission d'évaluation recommande un débat inclusif sur un changement global de la philosophie de la création et de la tenue du fichier électoral. Le changement devrait aller dans le sens d'un fichier électoral qui tire sa légitimité de l'état civil amélioré par l'intermédiaire d'un registre solide et fiable des cartes d'identité biométrique CEDEAO. L'inscription de nouveaux adultes devrait être facilitée au maximum tandis que les personnes décédées ou autrement inéligibles devraient être systématiquement radiées du fichier. Ceci impliquerait un passage progressif des commissions administratives d'inscription temporaires à des postes permanents de documentation d'identité des citoyens qui traiteraient les demandes de modification des données personnelles et électorales.

Les comités électoraux jouent un rôle important dans le processus électoral en tant que seul organe de concertation sur les questions électorales au niveau local. Il existe un certain nombre de questions électorales importantes qui sont décidées ou organisées au niveau des circonscriptions administratives et qui relèvent de la compétence exclusive des préfets ou des sous-préfets. Dans un souci de transparence du processus décisionnel, il serait souhaitable d'élargir les compétences des comités électoraux et de les doter de pouvoirs délibératifs.

Le Sénégal fait partie des pays dans le monde qui déploie beaucoup d'efforts pour faire voter sa **diaspora**. Malgré ces efforts, pour une population de plus de 3 millions, pour la grande majorité des adultes, moins de 10% sont inscrits dans le fichier électoral (ils étaient 309 592 pendant l'élection présidentielle de 2019). De plus, son taux de participation au vote est le plus bas (seulement 48,21% lors de l'élection présidentielle de 2019 comparé à une moyenne nationale de 65,63%). La mission d'évaluation recommande aux autorités sénégalaises de s'approprier d'un outil/logiciel, qui lui permettrait de recenser les Sénégalais de l'extérieur pour permettre aux commissions itinérantes d'avoir une meilleure planification et d'accroître potentiellement le taux de Sénégalais enrôlés à l'étranger.

Les listes électorales subissent des mouvements dans le cadre d'une révision annuelle ou d'une révision exceptionnelle. Ces deux révisions sont gérées par des dispositions distinctes : les dispositions du code électoral sont seules applicables à la révision annuelle et la révision exceptionnelle reste soumise à la loi de refonte quand elle existe mais toujours au décret qui l'institue. Il est constaté que l'on fait très souvent référence aux dispositions qui sont réservées à la révision annuelle pour trancher **les réclamations** introduites dans le cadre de la refonte ou de la révision annuelle. La mission d'évaluation

recommande d'insérer la distinction entre les deux types de révisions dans le Code électoral pour éviter toute confusion. La mission d'évaluation constate également un besoin de renforcement de capacités pour les magistrats et recommande d'élaborer un fascicule sur la matière électorale destiné aux Présidents de tribunaux et d'organiser des séances de formation systématiques à l'approche des scrutins.

En ce qui concerne le **taux d'inscription**, de la refonte partielle du fichier électoral en 2016-2017 à sa révision exceptionnelle en 2018, la population électorale du Sénégal a crû de 5,8%. Le taux de couverture nationale d'inscription des électeurs est estimé à 76,6% en 2016-2017 et de 75,7% en 2019 de la population résidente. Ainsi, les deux fichiers électoraux en exercice sont représentatifs de la population résidente au niveau national et régional. Spécifiquement chez les nouveaux majeurs (18-20 ans) et les jeunes âgés de 18-30 ans, le taux d'inscription est évalué respectivement à 9,3% et 55,3% en 2019 témoignant ainsi de la sous-représentativité de la jeunesse sénégalaise dans le fichier électoral. Par ailleurs, la population des électeurs inscrits au niveau des communes sur les fichiers électoraux de 2017 et 2019 est proportionnelle au poids démographique de leur commune. Par conséquent, les deux fichiers électoraux sont représentatifs au niveau des communes, à l'exception de quelques communes.

Au niveau de la **base de données du fichier électoral**, les accès logiques de la base de données du fichier électoral sont bien gérés. Il ne contient pas de doublons biométriques. La grande majorité des données sont cohérentes et le fichier peut servir de base à la tenue d'une élection. Il est toutefois recommandé une harmonisation des bases de données de la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) pour permettre une meilleure performance et faciliter leurs gestions. Des efforts doivent être faites pour les mises à jours et la séparation des environnements test et développement

Pour l'**adéquation des identifications biométriques (AFIS)**, Il existe un contrôle de qualité de l'enregistrement des empreintes biométrique qui est contrôlé à plusieurs étapes. Les enrôlements dans le fichier nécessitent un passage obligatoire dans le système AFIS. Une grande majorité des électeurs ont des empreintes biométriques (96.79%) contre seulement 3.21% qui, en plus de leurs cartes d'identités uniques CEDEAO, ont en plus des photos digitales. Il est fortement recommandé de rajouter un module de reconnaissance faciale pour les électeurs qui ont des empreintes digitales inutilisables par défaut de qualité. La mission d'évaluation conclut que le système AFIS est généralement maîtrisé pour l'enrôlement des électeurs, cependant, il est perfectible.

Distribution des cartes d'électeurs

La refonte partielle a été lancée très tardivement par rapport à la date des élections législatives. Après le faible taux de participation au référendum de 2016, la conviction générale d'un grand « stock mort » qui, outre les électeurs décédés, devrait inclure également les électeurs qui ne votent pas systématiquement, semblait prévaloir. Par conséquent, on s'attendait généralement à ce que le nombre de personnes intéressées à être inscrites comme électeurs ne dépasse pas le nombre d'électeurs figurant dans le fichier avant la refonte. Il apparaît que les processus de traitement des demandes d'inscription n'ont été optimisés que pour ce volume relativement faible. L'introduction simultanée de la nouvelle carte d'identité biométrique CEDEAO et de la compétence nationale des commissions administratives n'a pas non plus facilité le processus. Par conséquent, la DAF n'a pas été en mesure de traiter toutes les demandes. En conséquence, seulement 55% des personnes qui se sont inscrites avec succès lors de la refonte partielle ont reçu leur nouvelle carte d'identité biométrique CEDEAO avant le jour du scrutin. Cependant, la mission d'évaluation constate que cette situation était conjoncturelle et non pas

structurelle : la distribution des cartes avant l'élection présidentielle a pu corriger cette situation en ayant assuré la distribution de la presque totalité des cartes avant le jour du scrutin.

La plupart des (sous-)préfectures visitées établissent des rapports périodiques sur le retrait des cartes restants après l'élection présidentielle (qui sont en nombre de 184 795) et en informent la DGE et les CEDA/CENA. Les rapports ne comprennent que le nombre absolu de nouvelles cartes et de duplicatas restants, ainsi que le nombre de cartes retirées depuis la dernière période de rapport. Bien que les autorités administratives conservent une trace écrite des retraits, il n'existe pas d'inventaire numérisé des cartes retirées. Par conséquent, il n'existe pas de contrôle fiable au niveau central des cartes concrètes qui ont ou n'ont pas été distribuées. La mission d'évaluation recommande la mise en place d'un logiciel permettant de numériser le stock de cartes non distribuées au niveau des (sous-)préfectures et de garder la trace de celles déjà distribuées doit être développé et utilisé. Il faut s'assurer que ces données soient transmises dans une base de données centralisée. Ces informations devraient être disponibles via une plateforme facile à utiliser pour les citoyens qui recherchent leurs cartes. Un transfert facile des cartes égarées vers la zone où se trouvent les électeurs concernés devrait être mis en place.

Dépôt de candidatures

Les conditions et délais liés à la constitution et au dépôt de la déclaration de candidature pour les élections législatives de 2017 étaient dans l'ensemble justes et acceptables. Cependant, les amendements de 2018 de la législation électorale ont introduit le parrainage intégral, c'est-à-dire applicable à tous les partis et candidats à tous les types d'élections, y compris les élections législatives. Ce qui peut produire des effets similaires limitant la compétition politique comme il a été constaté lors de l'élection présidentielle de 2019.

Par rapport à l'élection présidentielle de 2019, la nouvelle exigence d'être inscrit sur la liste électorale, bien que c'est une exigence courante dans la plupart des codes électoraux, en raison de son timing et de son impact spécifique sur les candidats admissibles, a été considérée par divers interlocuteurs comme politiquement motivée. En outre, la combinaison de la caution élevée avec le système de parrainage compliqué a réduit le caractère inclusif de l'élection présidentielle.

La fluctuation extrême du montant de la caution, qui était auparavant la principale restriction aux candidatures, ne constitue pas une bonne pratique. Ces modifications importantes sont difficiles à justifier dans un pays à monnaie stable. La possibilité de fixer le montant de la caution par décret peut facilement devenir un sujet de négociation ou peut être utilisée pour influencer arbitrairement l'échelle des participants à peine quelques mois avant l'élection.

Conformément aux Termes de références, la mission d'évaluation a prêté une attention particulière au système de **parrainage** en le comparant avec les bonnes pratiques et normes internationales et en le comparant avec les pratiques existantes dans la matière dans d'autres contextes tant au niveau régional qu'international.

Les normes internationales relatives aux élections reconnaissent que le droit de se porter candidat à une élection n'est pas absolu et que certaines restrictions raisonnables peuvent être appliquées afin de décourager les candidatures fantaisistes. En général, le parrainage est l'un des deux instruments (avec les cautions électorales) qui visent à assurer la légitimité des candidats en lice et en même temps

à filtrer les candidatures fantaisistes. Cependant, le système de validation des candidatures est plus complexe et l'ensemble du processus doit être régi par des règles claires, équitables et prévisibles - depuis la collecte des signatures jusqu'à leur vérification. La mission a évalué chaque étape de ce processus en apportant des recommandations pour l'amélioration du système. La mission recommande que s'il est opté pour que le parrainage intégral soit préservé ainsi que les cautions électorales, les deux systèmes de filtres devraient être ramenés à des niveaux raisonnables. Dans la plupart des pays où ces deux mécanismes coexistent, ils sont fixés à des niveaux gérables et symboliques. Alternativement, la nécessité du parrainage intégral parallèlement aux dépôts électoraux pourrait être reconsidérée.

L'organisation matérielle des scrutins

Il y eut une énorme différence entre l'organisation matérielle du scrutin en 2017 et en 2019. La gestion de l'élection législative de 2017 a été entravée par une synergie de plusieurs circonstances défavorables qui ont également eu un impact négatif sur la perception globale de la conduite de cette élection. Ces facteurs comprenaient la forte augmentation du nombre de BV, les conséquences des retards dans la production et la distribution des cartes issues de la refonte partielle, un nombre élevé de concurrents à l'élection et de forts orages la veille et le jour du scrutin. Pour ce dernier point, la mission d'évaluation recommande de revoir la planification actuelle du calendrier électoral en organisant les prochaines élections législatives en dehors de la période hivernale afin de faciliter le déploiement à temps des matériels électoraux et les opérations de vote le jour du scrutin. L'organisation matérielle de l'élection présidentielle a connu une amélioration importante par rapport aux élections législatives. Elle s'explique en partie par les leçons tirées par les autorités en charge d'organiser les élections, en occurrence la Direction générale des élections (DGE), et en partie par l'absence des circonstances défavorables qui ont compliqué la tenue de l'élection de 2017.

Les modifications de la carte électorale réalisées en 2018 dans 28 départements ont créé une obligation de rééditer et redistribuer 53,363 cartes d'électeur (couplés avec la carte d'identité biométrique CEDEAO). La mission d'évaluation a étudié ces modifications qui ont été demandées par les comités électoraux concernés en février 2018. Dans leur majorité, elles semblaient dûment motivées par les défis objectifs posés par les lieux de vote initial. Il apparaît toutefois que les électeurs concernés n'étaient pas au courant des changements prévus et qu'il a donc fallu mener une campagne de sensibilisation massive pour les informer de la nécessité de retirer de nouvelles cartes. Les proportions de cartes non encore distribuées dans les départements concernés indiquent que des milliers de ces électeurs ont en réalité été privés de leur droit de vote pour des raisons purement organisationnelles.

La mission d'évaluation a comparé les avantages du **bulletin** multiple tel qu'utilisé au Sénégal avec le bulletin unique tel qu'utilisé dans la plupart des pays de la région. Elle conclut que le bulletin unique présente des avantages considérables sur le plan financier, logistique, procédural et environnemental. Plus important, il est de loin supérieur en termes de dissuasion de la fraude et permet de mieux protéger le secret du vote.

Lors de chaque élection, il y a inévitablement un certain nombre de personnes qui, en raison de leur implication dans le processus électoral, ne peuvent pas se présenter à leur BV où elles sont normalement inscrites. Leur droit de vote doit être respecté conformément aux normes internationales. Les procédures existantes de vote par **ordre de mission** garantissent ce droit. Toutefois, une plus grande transparence est nécessaire en ce qui concerne la délivrance et l'utilisation des ordres de mission afin d'éviter tout soupçon de leur abus.

Les conditions à remplir par les observateurs intéressés sont raisonnables. Il existe un bon équilibre entre les droits et les responsabilités des **observateurs**. Conformément aux principes relatifs à l'observation internationale d'élections des Nations unies, toute mission d'observation doit annoncer son programme d'activités et produire un rapport final.

Les procédures et délais relatifs aux **plénipotentiaires et mandataires** semblent être raisonnables. Le code électoral n'est cependant pas clair sur la distinction entre le récépissé pour les mandataires, évoqué à l'article L.71 et les cartes pour les plénipotentiaires et mandataires mentionnées aux articles L.11 et R.63.

Gestion des résultats

La mission d'évaluation a constaté qu'il n'y a pas de procédure pour l'inventaire des bulletins de vote, ce qui est contraire aux bonnes pratiques et peut conduire à leur manipulation potentielle. Dans la pratique actuelle, les bulletins de vote utilisés et non utilisés ne sont pas considérés comme du matériel sensible et ne sont pas obligatoirement ramassés des BV une fois le dépouillement terminé. Seuls les bulletins nuls sont annexés au PV et remis à la Commission départementale de recensement des votes (CDRV). Les CDRV ne sont habilitées qu'à redresser d'éventuelles erreurs de calcul. Elles ne peuvent pas annuler les résultats (et encore moins ordonner un recomptage des bulletins d'un BV), cette compétence étant réservée uniquement à la Commission nationale de recensement des votes (CNRV). En pratique, il n'est pas possible que la CNRV puisse raisonnablement vérifier les PV et documents annexés de 15.397 BV. Les CDRV devraient être dotées de plus de pouvoirs de décision car elles traitent un nombre plus gérable de PV et sont plus proches des BV concernés.

Il n'existe pas de règle écrite sur la manière dont les résultats doivent être compilés. On présume implicitement que les résultats de 15,397 BV seront compilés à l'aide d'une technologie numérique. Il n'est pas non plus clair quel type de données compilées électroniquement sont transmises au Conseil constitutionnel qui doit publier les résultats BV par BV.

Les fonds destinés aux activités électorales de la Cour d'appel de Dakar sont versés relativement tard, en règle générale seulement 15 jours avant le jour des élections. La disponibilité des fonds dans des meilleurs délais permet une meilleure organisation des opérations décentralisées.

Les LO.139 et LO.190 exigent que le Conseil constitutionnel publie les résultats définitifs dans le « Journal officiel bureau de vote par bureau de vote », et « cette publication est faite également sur Internet ou par tout autre moyen de communication ». Ces résultats sont cependant introuvables et les acteurs interrogés par la mission d'évaluation n'ont pas pu confirmer que les résultats sont publiés sur internet BV par BV. Le Code électoral ne prévoit pas de délais pour cette publication. C'est une bonne pratique de publier les résultats désagrégés (BV par BV) immédiatement. Il est cependant encore mieux de publier également les résultats désagrégés provisoires, car il s'agit d'une mesure de transparence puissante qui permet à toutes les parties prenantes de comparer leurs résultats au niveau du BV avec ceux recensés officiellement.

Le Sénégal a un modèle mixte d'organisation de l'**Organe de Gestion des Élections (OGE)**, avec la DGE et la DAF (Ministère de l'Intérieur) s'occupant de l'aspect organisationnel de l'élection, la Commission électorale Nationale Autonome (CENA) remplissant le rôle de contrôle et de supervision, et le pouvoir judiciaire. Si l'efficacité et le professionnalisme de la DGE et de la DAF ont été généralement reconnus,

des nombreux interlocuteurs ont exprimé des inquiétudes quant à leur indépendance, leur impartialité et leur transparence. S'il est généralement plus difficile d'être perçu comme indépendant et impartial pour une composante gouvernementale de l'OGE (c'est-à-dire la DGE et DAF), la pratique internationale montre que « l'impartialité est davantage un état d'esprit qu'un principe de droit. » La transparence doit être assurée surtout envers les partis politiques et les candidats, car ils sont les acteurs les plus importants du processus électoral. Il est à envisager de soustraire la DGE et la DAF de l'égide du Ministère de l'Intérieur et de créer une unité distincte au sein du gouvernement, présidée par une personne neutre. De cette manière, le nouvel organe bénéficierait d'une autonomie fonctionnelle mais aussi de la bonne coopération avec les autres agences gouvernementales et les services des autorités administratives au niveau local. Alternativement, un Ministère spécifique pour l'organisation des élections, dirigé par une personne neutre peut être créé.

La CENA devrait être la composante indépendante du modèle mixte d'OGE pour lequel le Sénégal a opté (en tant que pendante de la composante gouvernementale - la DGE). Toutefois, son indépendance est de facto entachée par le fait que l'ensemble de ses 12 membres dépendent de la discrétion du Président de la République. De plus, plusieurs de ses membres restent en fonction bien après l'expiration de leur mandat (6 ans renouvelables par tiers). Cela a effectivement privé les membres concernés de la CENA de l'inamovibilité en les rendant encore plus dépendants du pouvoir exécutif. En conséquence, le potentiel des pouvoirs étendus de la CENA en matière de contrôle et de correction effective des processus électoraux reste largement inexploité. A part son rôle transversal dans la conduite du processus électoral au Sénégal, les articles L.6 et L.13 du Code électoral lui permettent d'intervenir, d'interpeler les autorités administratives, ou même de se substituer à celles-ci. Toutefois, il s'agit des rôles assez contraignants, voire souvent difficiles à appliquer. La mission d'évaluation recommande de revoir le statut de la CENA sur le plan de la nomination des membres, de leur mandat et de son renouvellement et sur l'exercice de ses pouvoirs.

Le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) a un protocole existant et établi pour des débats télévisés lors des élections présidentielles si les candidats en lice sont partants. Pour la Commission de Protection des Données personnelles (CDP), une plus grande implication dans tout le processus électoral est préconisée pour la protection des données sensibles des citoyens.

Un nombre important de constats a été noté dans **la gestion du système d'information** impliqué dans les processus électoraux. Cependant, la mission d'évaluation note que le système de la DAF est "fermé" et n'est pas exposé aux risques externes liés aux méfaits de l'utilisation de l'internet. La mission d'évaluation a aussi noté des défaillances sur les accès qui sont compensés par le fait que les utilisateurs n'aient pas un accès physique aux kits d'enrôlements qui sont sécurisés au niveau de la DAF. La mission d'évaluation conclut que bien que perfectible, le système d'information de la DAF est en mesure de constituer un support adéquat dans la mise en œuvre du processus électoral

SECTION 3

3 - INTRODUCTION P.20 - P.27

3.1 OBJECTIFS DE LA MISSION D'ÉVALUATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL (MEPE 2021) - P.20

3.2 L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE - P.21

3.3 LIMITES / DIFFICULTÉS RENCONTRÉES - P.27

3 - INTRODUCTION

3.1 OBJECTIFS DE LA MISSION D'ÉVALUATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL (MEPE 2021)

Dans le contexte du Sénégal, l'approche du dialogue politique s'inscrit dans la tradition démocratique du pays, attestée par des transitions politiques pacifiques, malgré des processus électoraux parfois jalonnés par des dysfonctionnements et des désaccords. Cette démarche spécifique est devenue un trait constant de la vie politique, notamment en période électorale. Ainsi, à la suite de l'élection présidentielle du 24 février 2019, le Président de la République a lancé une invitation aux acteurs politiques à participer à un dialogue national qui devrait aborder plusieurs questions dont le volet politique. Dans ce cadre, par arrêté n° 014845 du 31 mai 2019, le Ministre de l'Intérieur a procédé à l'installation du « Cadre chargé du dialogue politique », structure dotée d'une « Commission cellulaire » composée de personnalités indépendantes désignées sur proposition des acteurs politiques et de la société civile. Par la suite, le chef de l'État a pris le décret 2019-1106 du 3 juillet 2019 portant création et fixant les règles de fonctionnement du Comité de pilotage du Dialogue national (CPDN). Le « Cadre chargé du dialogue politique » a alors été rattaché au Dialogue national et en est devenu la « Commission politique ». Ladite Commission est composée des représentants des partis politiques légalement constitués répartis en trois pôles (Majorité, Opposition, Non Alignés) des organes de contrôle et de suivi des élections (la Commission électorale nationale autonome - CENA et le Conseil national de régulation de l'audiovisuel - CNRA), des membres de la société civile (le Collectif des organisations de la société civile pour les élections - COSCE et la Plateforme des acteurs de la Société civile pour la transparence des élections - PACTE), des représentants de l'Administration et les membres de la Commission cellulaire.

Les objectifs du dialogue politique consistent, de façon générale, à discuter du processus électoral, de la démocratie, des libertés et droits humains mais également des réformes institutionnelles et des organes de gestion des élections. Parmi les objectifs spécifiques du dialogue politique se trouve **l'évaluation du processus électoral, de la refonte partielle de 2016 à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 2019** dont les Termes de Référence (TdR) ont été adoptés de manière consensuelle (**à consulter en annexe 1 de ce rapport**). Une sous-commission ad hoc dénommée comité de suivi et regroupant les représentants de toutes les parties prenantes de la Commission politique du Dialogue national a été mise en place.

A la suite d'un appel à candidatures international, la commission politique du dialogue national a recruté une équipe de cinq experts par l'entremise du cabinet ERA et sur financement du gouvernement du Sénégal.

Les objectifs spécifiques assignés à leur mission consistent à : « - vérifier la chaîne des inscriptions ; - apprécier la carte électorale pour analyser la situation des bureaux de vote relevés ; - apprécier les méthodes de transmission et d'exploitation des dossiers d'enrôlement ; - analyser le dispositif, le rythme de production et la distribution des cartes ; - évaluer le processus de distribution et de sécurisation

des cartes produites ; - apprécier l'organisation matérielle des deux scrutins (législatifs et présidentiel) ; - apprécier le dispositif juridique et réglementaire qui a encadré l'organisation de la refonte et de la révision exceptionnelle, des élections législatives et de l'élection présidentielle ; - apprécier le processus et les conditions de dépôt des dossiers de déclaration de candidatures, de constitutions des dits dossiers, du dépouillement des votes ; - établir la relation population électorale et électeurs inscrits ; - apprécier la mission des comités électoraux.

Les résultats attendus sont de faire l'état des lieux contradictoire basé sur le tableau récapitulatif des différents griefs et dysfonctionnements relevés par la Commission politique et l'état des lieux du processus électoral dans son ensemble, des inscriptions des électeurs à la proclamation des résultats, incluant le fichier électoral et la carte électorale, à travers un inventaire exhaustif des griefs, insuffisances ou doléances exprimés à l'égard de ce processus électoral et du fichier.

Les TdR précisent également **les activités spécifiques** tout comme **le profil des évaluateurs**. Il s'agit d'un d'expert électoral principal, Chef de mission, un expert en opérations électorales, un expert juriste, un expert démographe statisticien et un expert en biométrie et en base de données. La Mission d'évaluation est composée ainsi des membres suivants :

- ▶ Mme Eva Palmans, cheffe de mission ;
- ▶ M. Idrissa Traore, expert juriste ;
- ▶ M. Peter Michalik, expert en opérations électorales ;
- ▶ M. Akim Kora Guera, expert démographe statisticien ;
- ▶ M. Sekou Kamara, expert en biométrie et en base de données.

La durée de la mission a été fixée à trois mois et la mission a été déployée le 1er avril 2021. Il est également précisé que 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 ainsi que de la mise en œuvre des recommandations.

3.2 L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

En réponse aux TdR, la mission d'évaluation du processus électoral (MEPE 2021) a ancré son analyse dans la perspective large du cycle électoral afin de couvrir toutes les phases du processus électoral de la refonte partielle de la liste électorale en 2016, coïncidant avec l'introduction de la nouvelle carte d'identité biométrique de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), fusionnée avec la carte d'électeur, aux différentes étapes des élections législatives de 2017 et de l'élection présidentielle de 2019. Cette approche a permis de prendre en compte non seulement toutes les étapes du processus mais également la multiplicité des acteurs et facteurs qui interagissent dans le processus électoral.

Il a ainsi été question de répondre aux différents questionnements, griefs ou doléances des acteurs électoraux sur le processus de refonte partielle de la liste électorale et des élections législatives et présidentielle. Une attention particulière a été donnée aux différentes questions posées par les TdR dont la revue du cadre légal et réglementaire qui a encadré l'organisation de la refonte et des

révisions du fichier électoral, des élections législatives de 2017 et présidentielle de 2019, la revue de la chaîne d'inscription, la production et distribution des cartes d'électeurs, le dépôt des candidatures et particulièrement le parrainage citoyen de l'élection présidentielle, l'organisation matérielle des deux scrutins, ainsi que le rôle des organes d'organisation et de supervision du processus électoral. De façon transversale, la mission prête son attention à la promotion du respect des droits humains et des libertés fondamentales.

Dans l'exécution de la mission, une collaboration a été établie avec la mission de l'audit du fichier (MAFE 2021). Cette mission a été déployée du début février au début mai 2021. L'objectif a été d'assurer une complémentarité avec les analyses faites par cette mission afin d'éviter les doublons et redondances.

La démarche méthodologique adoptée combine une approche de revue documentaire et de consultations avec les parties prenantes à travers des entretiens qualitatifs et des enquêtes de terrain. Dans cette démarche, il a été question de respecter une approche inclusive, participative et consultative. La mission a également été guidée par l'approche d'une communication transparente et régulière sur l'évolution de la mission avec les principaux interlocuteurs, représentés dans le Comité de suivi de la Commission politique du dialogue national, se conformant ainsi au mandat du comité de suivi qui est en charge de la supervision de toutes les étapes de l'évaluation du processus électoral ainsi que de la mise en œuvre des recommandations. Plus précisément, sept réunions ont été organisées entre avril et juin 2021 dont la première étant la réunion de cadrage et la dernière, l'atelier de restitution des principaux constats et recommandations provisoires de la mission. **Un aperçu du déroulement de la mission se trouve en annexe 2 de ce rapport.**

Pour **la collecte de données, la première étape a consisté à faire la revue documentaire.** La recherche documentaire a porté sur, entre autres, le cadre légal (Constitution, loi organique sur le Conseil constitutionnel, lois portant code électoral, lois sur les partis politiques, lois sur les listes électorales, décrets, arrêtés, notes, décisions, instruments internationaux) ; les rapports concernant la gestion des élections de la CENA, du CNRA, des missions d'observation électorale nationales et internationales, des missions d'audit du fichier électoral, des documents produits par les acteurs politiques et de la société civile, des études sur le processus électoral au Sénégal, etc. Une attention particulière a été donnée à la prise en compte des analyses effectuées et les recommandations formulées à travers les différentes commissions de suivi technique et politique, comme le Comité de suivi de la Commission politique du dialogue national, mis en place après l'élection présidentielle de 2019, tout comme le Cadre de Concertation sur le Processus Électoral (CCPE), créé à la suite des élections législatives en 2017, le comité de suivi des recommandations de l'audit, mis en place à la suite de l'audit du fichier en 2018 et le comité ad-hoc sur le parrainage. La revue documentaire a également servi à prendre en considération les analyses et propositions formulées par l'organe de supervision des élections, les pôles politiques, les acteurs de la société civile et celles des missions d'audit et d'observation électorale précédentes. **La liste complète des documents consultés se trouvent en annexe 3 de ce rapport.**

La deuxième étape de la collecte d'information a consisté à organiser des consultations représentatives avec les différentes parties prenantes du processus électoral pour arriver à identifier pour chaque étape les griefs et les défaillances tout comme les points forts. L'inventaire de ces points faibles et de ces points forts de chaque phase a permis de formuler les constats et les recommandations pour répondre à l'objectif de clarifier et de simplifier les procédures électorales dont le but ultime est de garantir une compétition électorale pacifique permettant de garantir la stabilité politique.

Les entretiens et sessions de travail ont ainsi été organisés avec les acteurs suivants (**la liste complète des acteurs rencontrés se trouve en annexe 4 du rapport**) :

- ▶ les organes de gestion des élections : la Direction Générale des Élections (DGE), la Direction de l'Autonomisation des Fichiers (DAF) ; des présidents des commissions administratives et des comités électoraux ;
- ▶ des mairies ;
- ▶ le Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais à l'étranger (MAESE) ;
- ▶ les institutions concernées par la gestion des élections : Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT), Commission de protection des données (CDP), centres d'état civil ;
- ▶ le secteur de la justice (Conseil constitutionnel, Cour Suprême, Cour d'appel, tribunaux d'instance);
- ▶ les organes de contrôle et de supervision des élections : Commission électorale nationale autonome (CENA) et ses démembrements, les Commissions électorales départementales autonomes (CEDA), Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA) ;
- ▶ les pôles politiques (majorité, opposition, non aligné),
- ▶ les organisations de la société civile impliquées dans le processus électoral et faisant parties du Comité de suivi (COSCE et PACTE),
- ▶ les prestataires concernés par les élections (Synapsys, ...),
- ▶ des députés représentant de la diaspora,
- ▶ l'Agence Nationale de la Statistique et de la démographie (ANSD)
- ▶ l'Observatoire de la parité.

Des enquêtes de terrain ont été organisées avec l'appui de quatre enquêteurs/facilitateurs recrutés à cet effet. Les enquêtes de terrain se sont déroulées entre le 6 et le 20 mai 2021 avec **l'objectif de récolter des données qualitatives permettant de confirmer, de nuancer ou de réfuter les constats de la revue documentaire et des réunions menées avec les acteurs à Dakar et d'évaluer comment les règles écrites ont été traduites en pratique sur le terrain**. La sélection des localités a tenu compte des indications reçues par les interlocuteurs, celles contenues dans les rapports consultés tout en intégrant des localités présumées parfaitement ordinaires afin d'éviter un biais indésirable vers des zones apparemment problématiques. Les localités visitées se trouvent dans les régions de Dakar, Diourbel et de Thiès, Régions de Louga, Saint Louis, Tambacounda, Kédougou, Kolda, Fatick et de Ziguinchor (tableau 1 : unités administratives couvertes par la collecte de données). Parmi les interlocuteurs rencontrés se trouvent des membres des comités électoraux, des commissions administratives, des CEDA, des CDRV, des centres d'état civil, des maires, des tribunaux d'instances, des représentants de la société civile. Un questionnaire a été établi pour recueillir les avis des électeurs pour comprendre le processus d'acquisition de la carte d'identité nationale, l'inscription sur la liste électorale et l'acquisition de la carte d'électeur. 129 questionnaires ont pu être remplis dont l'exploitation est d'ordre qualitatif.

Tableau 1 : Unités administratives couvertes par la collecte de données

RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	COMMUNES
Dakar	Dakar	Dakar Plateau, Almadies, Parcelles Assainies, Grand Dakar
	Pikine	
	Guediawaye	
	Rufisque	Rufisque Est
Thies	Thies	Thies Sud
Diourbel	Mbacke	Mbacke, Touba Mosquée
Saint-Louis	Saint-Louis	Saint-Louis
	Dagana	Dagana, Richard Toll
	Podor	Podor
Louga	Louga	Louga
	Kebemer	Kebemer
Tambacounda	Tambacounda	Tambacounda
	Goudiry	Goudiry
Ziguinchor	Ziguinchor	Nyassai
Ziguinchor	Ziguinchor	Ziguinchor
Kolda	Kolda	Kolda
	Mampatim	Dialambere
	Kolda	Dabo

La MEPE 2021 a analysé les différentes étapes décrites dans les TdR à travers une approche thématique. Chaque problématique exposée a été étudiée dans ces différentes dimensions par les experts respectifs afin de fournir une vision globale et cohérente des défis, des opportunités et des recommandations.

Il s'agit notamment de :

1. La revue du cadre légal et réglementaire qui a encadré l'organisation de la refonte partielle de 2016 et des révisions exceptionnelles du fichier électoral de 2017 et 2018, des élections législatives de 2017 et présidentielle de 2019. (Cf. section 5)

La revue du cadre légal et réglementaire consiste à attester de la conformité de la pratique en rapport avec les lois et règlements en vigueur au Sénégal en matière électorale. Comme mentionné dans les TdR, l'objectif de ces revues est de formuler des recommandations permettant une meilleure opérationnalisation des dispositions du code électoral au regard de la pratique internationale en la matière.

2. Revue de la chaîne d'inscription des électeurs et la production et distribution des cartes d'électeurs. (Cf. section 6 et 7)

Dans le cycle électoral, la question de l'inscription des électeurs, de la production et distribution des cartes prend une place clé et plus particulièrement pour la MEPE 2021, cette thématique

est centrale vu qu'elle est à l'origine de plusieurs griefs. Il a été question d'identifier les forces et faiblesses/anomalies du système actuel d'inscription des électeurs, de la production et distribution des cartes et de déterminer les mesures correctives et des améliorations à y apporter potentiellement. La MEPE 2021 a fait la revue des procédures, du cadre opérationnel et administratif en place pour mettre en œuvre le cadre légal et le cadre réglementaire. Cette revue a été complétée avec des entretiens et des enquêtes de terrain.

Ainsi, il a été question de passer en revue :

- ▶ la chaîne globale d'inscription / revue technique des procédures et solutions mises en œuvre ;
 - ▶ le processus de traitement des données;
 - ▶ la production des listes électorales;
 - ▶ la production des cartes d'électeur;
 - ▶ la distribution des cartes d'électeur;
 - ▶ les activités des Commissions administratives d'inscription et des Commissions de distribution des cartes d'électeur ;
- et de faire une revue technologique de l'ensemble des systèmes (Enrôlement, Cartes, Biométrie, Automated Fingerprint Identification System - AFIS, etc.), une analyse démographique et statistique de l'évolution des données des différentes bases depuis 2016 et une analyse de la relation population électorale et électeurs inscrits.

Ceci a permis de répondre aux objectifs spécifiques évoqués dans les TdR, notamment de :

- ▶ apprécier les révisions/refontes des listes électorales (le refonte partielle de 2016 et les révisions exceptionnelles prévue avant chaque élection générale) ;
- ▶ vérifier la chaîne d'inscription ;
- ▶ apprécier les méthodes de transmission et d'exploitation des dossiers d'enrôlement ;
- ▶ analyser le dispositif, le rythme de production et la distribution des cartes ;
- ▶ évaluer le processus de distribution et de sécurisation des cartes produites ; les règles de comptage, de garde et de distribution des cartes d'électeur non retirées avant chaque reprise des opérations de distribution des cartes d'électeur ;
- ▶ apprécier la carte électorale pour analyser la situation des bureaux de vote relevés ;
- ▶ établir la relation population électorale et électeurs inscrits; apprécier la mission des comités électoraux.

3. Dépôt de déclaration des candidatures et les conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité (Cf. section 8)

Il a été question d'évaluer le processus et les conditions de dépôt des dossiers de déclaration de candidatures y compris le parrainage citoyen et la caution. En général, le parrainage est l'un des deux instruments (avec les cautions électorales) qui visent à assurer la légitimité des candidats en lice et en même temps à filtrer les candidatures fantaisistes. Il est à préciser que dans le contexte spécifique de l'élection présidentielle la question du parrainage citoyen a été soulevée comme un élément central. L'analyse porte sur la conformité des dispositions applicables aux normes et des meilleures pratiques internationales en apportant une comparaison avec la pratique dans d'autres pays appliquant la caution électorale et/ou le parrainage citoyen. Il a été également question d'évaluer les conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité.

4. Examen de l'organisation matérielle des deux scrutins (législatifs et présidentielle) (Cf. section 9 et 10)

Dans la perspective du cycle électoral, il est question d'analyser chaque étape du processus électoral et plus spécifiquement des élections législatives de 2017 et de l'élection présidentielle de 2019. Il s'agit de répondre à l'objectif spécifique d'apprécier l'organisation matérielle des deux scrutins. Il s'agit de parcourir les différentes opérations comme décrites dans les activités des TdR. Plus spécifiquement, il a été question d'apprécier : les délais de publication de la liste des BV ; les délais de nomination des membres des BV ; le délai de remise de la liste des électeurs par BV ; l'impression et la sécurisation des bulletins de vote, avec la question spécifique sur l'opportunité d'introduire le bulletin unique ; la mise en place du matériel électoral et des documents électoraux; les textes relatifs au choix des observateurs nationaux et internationaux ; les textes relatifs au choix des plénipotentiaires et mandataires et la délivrance des cartes par les autorités compétentes ; les opérations électorales le jour du scrutin (vote, surveillance du vote et des BV, décompte du suffrage, ramassage et transmission des PV des BV aux lieux de recensement et de centralisation des résultats, etc.); les messages et arrêtés le jour du scrutin ; les modalités de délivrance des ordres de missions et le vote des titulaires d'ordres de missions; les procédures du contentieux électoral.

5. Rôle des autorités en charge d'organiser et de superviser le processus électoral

Une question soulevée à travers les travaux du Comité de suivi est celle liée au rôle des autorités en charge d'organiser les élections et celles s'occupant de la supervision du processus électoral. Une section spécifique (Cf. section 12) a été également dédiée à cette question.

6. Gestion du système d'information impliqué dans des processus électoraux

Une section est également dédiée à la question de la **Gestion du système d'information impliqué dans des processus électoraux** (Cf. section 15).

Les principaux constats et les recommandations de la MEPE sont regroupés dans un tableau à chaque fin de section par objectifs spécifiques et activités comme mentionnés dans les TdR de la mission afin de faciliter le suivi.

Les délais court, moyen et long termes proposés correspondent respectivement à des délais de l'ordre de : 1 à 6 mois (court terme), entre 6 et 24 mois (moyen terme) et au-delà des 24 mois pour le long terme.

3.3 LIMITES / DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Dans la mise en œuvre de la mission d'évaluation du processus électoral, certaines difficultés rencontrées ont posé les limites de la mission. Ces difficultés ont été d'ordre opérationnel et notamment liées à la lenteur dans la mise à disposition de certaines requêtes des données et à la non- disponibilité, ou disponibilité tardive de certains acteurs.

Plus spécifiquement :

- ▶ Les enquêtes sur le terrain ont été rendues difficiles à cause des mutations administratives des Préfets, Sous-Préfets, Présidents des tribunaux d'instance, administrateurs généraux des greffes, et de la mauvaise tenue des archives. En effet, ces derniers n'ont souvent pas d'informations précises sur le déroulement du processus électoral dans leurs nouveaux départements ou arrondissements. Certains magistrats ont fait l'effort de relater leur expérience vécue dans d'autres tribunaux ou ont donné la parole au Chef Bureau électoral de la Préfecture pour répondre aux questions.
- ▶ La MEPE n'a pas eu les projections de données de population par année d'âge de 18 ans ou plus au niveau des communes pour mieux affiner ses analyses. L'ANSD ne produit pas ces catégories de données au niveau des communes (Cf. annexe 5 : Courrier n°1955/MEPC/ANSD/DG/DSDS/DRSD du 25 mai 2021).

Cependant, ces limites n'ont pas mis en cause l'atteinte des objectifs de la mission.

SECTION 4

4 - CONTEXTE P.29 - P.38

4.1 SPÉCIFICITÉS DE L'EXPÉRIENCE DÉMOCRATIQUE AU SÉNÉGAL : UNE LIBÉRALISATION PROGRESSIVE DE L'ESPACE POLITIQUE ET UNE APPROCHE DITE CONSENSUELLE - P.29

4.2 DE LA REFORTE PARTIELLE DU FICHER ÉLECTORAL DE 2016 À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019 - P.31

4.3 LA GESTION INSTITUTIONNELLE DU PROCESSUS ÉLECTORAL - P.36

4 - CONTEXTE

4.1 SPÉCIFICITÉS DE L'EXPÉRIENCE DÉMOCRATIQUE AU SÉNÉGAL : UNE LIBÉRALISATION PROGRESSIVE DE L'ESPACE POLITIQUE ET UNE APPROCHE DITE CONSENSUELLE

La période concernée par l'évaluation s'étend de la refonte partielle de la liste électorale en 2016 jusqu'à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle en 2019. Cependant, afin de situer l'expérience des différentes phases à étudier, il convient de donner un bref aperçu de l'histoire de l'expérience démocratique du pays. Une particularité du Sénégal consiste dans le fait d'avoir entrepris, bien avant les autres pays du continent, la libéralisation de sa vie politique, faisant ainsi œuvre de pionnier sur le continent. Une autre particularité est d'avoir instauré une approche dite consensuelle, de dialogue et de concertation entre les partis politiques de la majorité et de l'opposition dans la détermination des règles du jeu politique et du jeu électoral. Cette approche prend son origine en 1992, date à laquelle le Sénégal a pu se doter de principes et d'institutions de régulation destinées à assurer l'organisation d'élections libres et transparentes – notamment avec l'adoption d'un Code électoral consensuel – suscitant ainsi la confiance des acteurs au système¹. Les codes électoraux successifs, depuis celui de 1992, ont ainsi été élaborés à travers les travaux des différentes Commissions techniques de revue du code électoral (CTRCE). A des intervalles réguliers, des espaces de concertation ont ainsi été créés avec les acteurs pour apporter leurs contributions sur le processus électoral. Ci-dessous, se trouve un bref aperçu de la libéralisation de l'espace politique et de l'approche dite consensuelle.

En 1970, avec l'adoption d'une nouvelle constitution, qui établit un régime présidentiel plus modéré, le président Senghor fait un premier pas vers davantage d'ouverture du système politique. A partir de ce moment les révisions constitutionnelles se suivent au fil des années dans le sens d'une ouverture progressive du panorama politique. L'année 1974 marque l'ouverture démocratique au Sénégal. L'opposition, qui réclame depuis 1966 le droit à la libre expression, voit un premier parti homologué par le ministre de l'Intérieur le 31 juillet 1974. Il s'agit du Parti Démocratique Sénégalais (PDS) d'Abdoulaye Wade. Senghor est réélu pour la cinquième fois président en 1978. En 1980, il annonce sa démission et, conformément à la constitution, Abdou Diouf, le premier ministre, est nommé au poste de chef de l'état. Le Président Diouf accède au pouvoir en janvier 1981 dans un contexte économique très difficile et lance une série d'initiatives visant l'ouverture de la structure politique du pays : la limitation au nombre de partis est abrogée, le Code électoral est changé, le nombre de député augmente à 120.

Abdou Diouf sera réélu trois fois (1983, 1988, 1993) avec des scores plus réduits à chaque scrutin. Durant la présidence d'Abdou Diouf, trois évolutions cruciales vont intervenir :

- a** - Le passage dès 1981 au multipartisme « intégral » (qui a abouti aujourd'hui à l'existence de près de 300 formations politiques) ;
- b** - Une libéralisation significative de la vie politique dans les années 1990 avec, entre autres

¹ <https://galsenspring.com/processus-de-consolidation-democratique-au-senegal-la-reforme-des-institutions-a-lepreuve-du-consensus/>

illustrations, la mise en place d'un dispositif institutionnel encadrant la liberté de l'information et de la communication -création du Haut Conseil de la Radiotélévision (HCRT) en 1991 remplacé en 1998 par le Haut Conseil de l'Audiovisuel (HCA), la création du Conseil Constitutionnel (loi n.92-23 du 30 mai 1992), l'adoption d'un nouveau Code électoral en 1992 et, l'installation en 1997 de l'Observatoire National pour les Élections (ONEL) chargé, afin de contribuer à la transparence des scrutins, de superviser et de contrôler le déroulement des élections - dont l'organisation matérielle continuait cependant de relever de la compétence de l'administration.

c - L'alternance politique qui pour la première fois depuis l'indépendance, permet à l'opposition d'accéder au pouvoir lors des élections présidentielles de 2000 remportées par le candidat de l'opposition Abdoulaye Wade (PDS). Durant la présidence Wade, le processus de réforme politique se poursuivra avec l'adoption d'une nouvelle Constitution (22 janvier 2001) et l'évolution du statut de certaines institutions électorales, comme l'ONEL devenu la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA), grâce à un consensus entre les partis de la majorité et de l'opposition. L'exposé des motifs de la loi n.2005-07 du 11 mai 2005 portant création de la CENA précise que la CENA intervient en vue de remédier aux « handicaps » constatés dans le fonctionnement de l'ONEL, notamment l'absence de personnalité juridique, de permanence institutionnelle, d'autonomie financière et de pouvoirs de sanction. Des réformes ont été adoptées également dans l'organe en charge du suivi de la couverture médiatique des élections avec la création par la loi n.2006-04 du 4 janvier 2006 du Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) qui se substitue, dans le cadre du nouveau paysage audiovisuel du pays (apparition notamment des médias privés) au HCA. Une autre nouveauté est l'introduction de la parité absolue Homme-Femme par la loi n.2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme. La parité s'applique « dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives » (article 1), les listes de candidatures, sous peine d'irrecevabilité, étant « alternativement composées de personnes des deux sexes » (article 2). La première application de cette loi, lors des élections législatives de 2012 a permis de quasiment doubler le nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale (64 femmes sur 150 députés). Pour les élections législatives de 2017, l'augmentation du nombre de députés (de 150 à 165) a influé sur le nombre de femmes qui passe de 64 à 70. Mais le taux de représentation stagne à 42%.

L'année 2012 marque la seconde alternance au Sénégal avec Macky Sall élu comme président. A l'instar de ses prédécesseurs, le Président Macky Sall a souhaité « promouvoir des réformes visant à moderniser le régime politique, à renforcer la bonne gouvernance ainsi qu'à consolider l'État de droit et la démocratie ». Une commission nationale de réforme des institutions (CNRI) présidée par Amadou Mahtar M'Bow, ancien Directeur général de l'UNESCO a été mise en place par le Décret n.2013-730 du 28 mai 2013. Le rapport de la CNRI, fruit de « consultations citoyennes » impliquant les divers acteurs sociaux et politiques sénégalais est remis en décembre 2013 au Président de la République. Une partie des recommandations du rapport inspirera la réforme politique et institutionnelle adoptée par Référendum le 20 mars 2016 et traduite dans la loi constitutionnelle n.2016-10 du 5 avril 2016 portant révision de la Constitution du 22 janvier de 2016.

La révision constitutionnelle apporte quinze « innovations » au fonctionnement des institutions, parmi lesquelles la création du Haut Conseil des collectivités territoriales, la « restauration » du quinquennat pour le mandat présidentiel, le renforcement des compétences du Conseil Constitutionnel (et l'augmentation de nombre de ses membres), la participation des candidats indépendants à tous les

types d'élection (article 4) ainsi que la « représentation des Sénégalais de l'extérieur par des députés à eux dédiés » (article 59).

4.2 DE LA REFORTE PARTIELLE DU FICHIER ÉLECTORAL DE 2016 À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019

Dans ce qui suit, il est question de brièvement présenter les différentes phases du processus électoral faisant objet de la mission d'évaluation en cohérence avec les TdR tout comme les cadres de concertation créés pendant cette période. La MEPE a prêté son attention aux principaux sujets discutés lors de ces cadres, vu que ces éléments ont, pour certains, également été soumis à l'évaluation.

4.2.1 Refonte partielle de la liste électorale 2016 et la révision exceptionnelle de 2017

Depuis 1983, le Sénégal a organisé régulièrement des élections, mais, après une période de croissance de la participation des électeurs, la participation a connu une forte baisse. En effet, les élections législatives de 2012 ont vu la participation de moins de 25% des électeurs, alors que l'élection présidentielle de 2012 la participation n'a pas dépassé le 55%. Le Référendum sur les modifications de la Constitution du 20 mars 2016 a vu la participation de 38,19% des électeurs.

Le lancement de la refonte partielle des listes électorales en 2016 a été justifié, en référant à l'exposé des motifs de la loi n.2016-27, par les leçons tirées d'une décennie d'utilisation du premier fichier électoral numérisé et biométrique mis en place au Sénégal, qui mettait en évidence qu'un pourcentage important d'électeurs ne participent pas aux scrutins et que le taux de participation diminue d'élection en élection, « engendrant une masse d'électeurs inactifs, renforçant ce qui est communément appelé 'stock mort' ».

Sur la base du constat « d'une population électorale réelle surévaluée » (exposé des motifs de la loi n.2016-2), le gouvernement avait souhaité rendre « le fichier électoral plus proche de la situation réelle des électeurs » avec pour objectif « d'opérer un audit physique de tous les électeurs par leur passage à des commissions administratives instituées pour recueillir la confirmation de leur inscription, cette manière de procéder permettant de radier du fichier tous les électeurs décédés et tous ceux qui ne souhaitent plus y figurer » (exposé des motifs de la loi n.2016-27) dans le cadre d'une refonte partielle concernant également les Sénégalais de l'étranger (désormais représentés au sein de l'Assemblée nationale par des « députés à eux dédiés »). De plus, dans un souci de rationalisation, et le fait que les militaires et paramilitaires votent en même temps que les civils et plus par anticipation, il y avait également la nécessité de fusionner les deux fichiers spécifiques les concernant.

La loi n.2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales dispose que cette opération est « couplée avec l'instruction de la carte d'identité biométrique à puce CEDEAO » instituée par la loi n.2016-09 du 14 mars 2016. Le Sénégal a ainsi été le premier État membre de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à adopter une carte considérée comme « plus

moderne et plus sécurisée dans sa conception » (exposé des motifs) dans le contexte de l'obsolescence des cartes d'identité et des cartes d'électeur, d'une durée de validité de dix ans, distribuées en 2005-2006. La nouvelle carte présente également l'intérêt de pouvoir être utilisé comme document de voyage au sein de l'espace CEDEAO.

Aux commissions administratives en charge de la refonte partielle des listes électorales a également été confiée la révision exceptionnelle prévue avant chaque élection. La refonte partielle combinée avec la révision exceptionnelle du fichier électoral s'est tenue du 4 octobre 2016 au 23 avril 2017.

4.2.2 Les élections législatives du 30 juillet 2017

Les députés sont élus au suffrage universel direct, pour une durée de cinq ans selon un système mixte alliant scrutin majoritaire et scrutin proportionnel, pour un total de cent soixante-cinq (165) sièges² à pourvoir répartis comme suit : 105 sièges au scrutin majoritaire à un tour (90 pour l'intérieur et 15 pour l'extérieur) dans le ressort du département³ ; et 60 sièges au scrutin proportionnel sur une liste nationale (Article L 146 du Code électoral) .

S'agissant du scrutin majoritaire, et en application de la réforme constitutionnelle autorisant le vote des Sénégalais de l'étranger, huit (08) départements ont été créés et font office de circonscriptions électorales, à savoir : Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest, Afrique du Centre, Afrique Australe, Europe de l'Ouest-du Centre et du Nord, Europe du Sud, Amériques-Océanie, Asie-Moyen Orient. Il n'est utilisé qu'un seul bulletin de vote pour les deux modes de scrutin. » (Article L.146).

A part la représentation des Sénégalais de l'extérieur par des députés, la révision constitutionnelle de 2016 a également introduit la possibilité donnée aux indépendants de participer à tous types d'élection. Comme mentionné précédemment, les élections législatives de 2017 ont été précédées par la refonte partielle du fichier électoral, couplée avec l'introduction de la nouvelle carte d'identité biométrique CEDEAO. Il est à noter que cette opération a eu un impact important sur les élections en tant que telles vu les problèmes survenus dans la production et distribution des cartes électorales ; le processus n'avait démarré qu'à quelques mois du scrutin, le délai de l'exécution technique des cartes d'électeurs et le nombre de centres de distribution se sont révélés insuffisants pour que tous les électeurs puissent avoir leurs cartes avant le scrutin.

Un autre fait marquant de ces élections était que, pour la première fois, l'organe chargé d'organiser les élections au Sénégal, la DGE, a dû traiter un si grand nombre de candidatures et de listes de candidats. Sur les 49 listes soumises, 47 ont été acceptées, ce qui a eu un impact significatif sur le nombre de bulletins à imprimer et sur les procédures de vote.

Cette prolifération des listes a renforcé la réflexion sur la rationalisation de l'environnement politique et a abouti à élargir le parrainage à tous les types de candidatures et à toutes les élections comme indiqué ci-dessous.

² La taille de l'Assemblée nationale a changé au cours de l'histoire politique du Sénégal, passant de 80 à 100 en 1978, à 120 en 1983 et à 140 en 1998. Le nombre de députés a été ramené à 120 en 2001 et porté à 150 depuis 2007.

³ L'ensemble du territoire est découpé, du fait de la déconcentration, en 182 circonscriptions administratives dont 14 régions administrées par des Gouverneurs, 45 départements à la tête desquels sont nommés des Préfets et 123 arrondissements administrés par des Sous-préfets.

Cadre de concertation sur le processus électoral (CCPE)

Au lendemain des élections législatives de 2017, un nouveau contexte politique est apparu avec le besoin de renouer le dialogue politique entre les acteurs électoraux nationaux afin d'effectuer une évaluation du processus de refonte partielle des listes électorales et du processus électoral dans son ensemble. Une partie de l'opposition a de nouveau soulevé le débat devenu récurrent sur la fiabilité du fichier des électeurs, remettant en cause la conduite du processus électoral ainsi que l'organisation du scrutin. Ainsi, afin de renouer le fil du dialogue et rétablir la confiance entre acteurs du jeu politique, le Président de la République a pris la décision de mettre en place un Cadre de concertation sur le processus électoral (CCPE) regroupant les trois pôles politiques, la société civile, la CENA, le CNRA et l'administration. Cependant, une partie de l'opposition a refusé de participer à ce cadre de dialogue.

Le CCPE s'est réuni du 12 décembre 2017 au 2 février 2018. Au terme des travaux, la synthèse des résultats a fait ressortir cinq points majeurs de désaccord, à savoir :

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

Sept recommandations sont également ressorties du cadre du dialogue politique/cadre de concertation:

1. Organisation d'une revue technique du Code électoral avant l'élection présidentielle de 2019 ;
2. Intégration dans le fichier électoral, après son audit et à l'occasion de la révision des listes électorales, des personnes dont les dossiers d'enrôlement ont été découverts après la clôture des listes ;
3. Mise en place d'un comité technique chargé d'approfondir la réflexion sur la question du bulletin unique ;
4. Détermination de la nature, des conditionnalités et des critères de répartition du financement des partis politiques et coalitions ;
5. Organisation d'un séminaire de partage sur les missions de la CENA et du CNRA ;
6. Organisation d'un atelier sur le financement des partis politiques et sur le statut de l'Opposition et de son Chef ;
7. Examen de quatre scénarii possibles pour l'organisation des élections locales, notamment pour identifier les modes d'élection entre un éventuel second tour à la présidentielle et les locales de 2019.

Le rapport final du CCPE a été soumis au Ministre de l'Intérieur par ses membres en février 2018. De la lecture du rapport, il émerge qu'en effet seulement deux points majeurs de discussion ont fait l'objet d'un compromis entre les parties et notamment :

1. La nécessité de procéder à un audit indépendant sur la base de TDR validés ;
2. Le reversement des dysfonctionnements relevés à l'occasion de la refonte partielle des listes électorales dans le domaine de l'audit indépendant.

Il est à noter qu'une commission ad hoc sur la question du parrainage, opérant entre le 22 mai et le 13 juin 2018, a été chargée d'étudier les incidences, dans le Code électoral, de la révision constitutionnelle ayant étendu le système de parrainage aux candidats présentés par les partis et coalitions de partis politiques légalement constitués et a mené les concertations autour des thèmes de la collecte des signatures, le dépôt et le contrôle des listes de parrainage, le contentieux et les sanctions à l'encontre des auteurs de fraudes. Au terme des travaux, le rapport fait état d'un consensus sur l'ensemble des points abordés. Cependant, une partie de l'opposition n'a pas participé aux échanges étant contre le principe du parrainage élargi.

En ce qui concerne les points de désaccords du CCPE, il est à noter que ce sont des points qui sont revenus dans le cadre de la commission politique du dialogue national mis en place après l'élection présidentielle comme points à soumettre à la présente mission d'évaluation.

Mission d'audit du fichier 2018

L'audit s'est inscrit dans la tradition établie au Sénégal d'effectuer régulièrement un audit du processus de gestion des élections en général (et plus particulièrement du fichier électoral) mais a aussi répondu à une forte demande de la classe politique et des acteurs électoraux comme exprimé dans le rapport du CCPE. Afin de dissiper les tensions, l'administration électorale a appuyé l'initiative d'un exercice d'audit externe avec la participation de toutes les parties prenantes dans une approche inclusive.

La MAFE 2018 conclut dans son rapport final qu' : « Il a été constaté que globalement, la chaîne qui amène un pétitionnaire depuis l'enrôlement jusqu'à la figuration de ce dernier comme électeur sur la liste électorale est maîtrisée et cohérente. Les moyens de contrôle mis en place par la DAF assurent cette cohérence qui permet de rectifier la grande majorité des erreurs humaines introduites lors des opérations comme en atteste le faible taux d'anomalies constatées. Le fichier, bien que perfectible, est cohérent, de bonne qualité, et constitue une base solide pour l'organisation de prochaines élections. »⁴

En 2018, la création d'un nouveau comité figurait parmi les recommandations issues de la MAFE 2018 ; il s'agissait en particulier de la mise en place d'un **Comité de suivi des recommandations de l'audit du fichier électoral**. Ce comité a été instauré par arrêté ministériel n°008208 du 17 avril 2018 et a été officiellement installé le 15 mai 2018.

L'objectif principal est de veiller à la mise en place des recommandations formulées dans le rapport final de la mission d'audit du fichier électoral. Dans son rapport final datant du 30 janvier 2019, le Comité de suivi de recommandations de l'audit du fichier électoral conclut que les 38 recommandations formulées par la MAFE 2018 ont toutes été abordées. Deux n'ont pas reçu de validation. Les 36 autres ont été évaluées et étudiées avec des observations du Comité et la qualité du fichier reconnue par l'audit est confirmée par les constats du Comité.⁵

⁴ Rapport de la Mission d'audit du fichier électoral 2018, 26 février 2018, p. 11

⁵ Comité de suivi des recommandations Issues de l'audit du fichier électoral, Rapport de fin de travaux, 30 janvier 2019.

4.2.3 L'élection présidentielle du 24 février 2019

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République, élu au suffrage universel direct pour un mandat ramené, depuis le référendum du 20 mars 2016, de sept (07) à cinq (05) ans et renouvelable une seule fois. Selon la Constitution, le Président est élu au suffrage universel direct.

La Constitution, par ailleurs, dispose, en son article 33 : « Nul n'est élu au premier tour s'il n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité requise, il est procédé à un second tour de scrutin le deuxième dimanche qui suit la décision du Conseil constitutionnel. « Sont admis à se présenter à ce second tour les deux candidats arrivés en tête au premier tour. « En cas de contestation, le second tour a lieu le deuxième dimanche suivant le jour du prononcé de la décision du Conseil constitutionnel. » « Au second tour, la majorité relative suffit pour être élue. »

L'article L.39 alinéa 4 du Code électoral dispose : « Avant chaque élection générale, une révision exceptionnelle des listes électorales est décidée par décret ». En application de ce texte, 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. La période de révision exceptionnelle de la liste des électeurs a été fixée du 1er mars au 30 avril 2018. Des commissions administratives instituées à cet effet par les autorités compétentes, se sont chargées, au niveau des circonscriptions électorales, de l'exécution des différentes opérations de révision exceptionnelle des listes électorales.

La grande nouveauté de l'élection présidentielle de 2019 est l'introduction du parrainage pour tous les candidats. Le principe du parrainage dit « intégral », parce que concernant désormais tous les candidats à une élection (et non plus seulement les indépendants), a été posé par la Constitution en son article 29. En application de cette disposition, le Code électoral prescrit, en son article L.57, alinéa 3 : « Toute candidature à une élection, présentée par un parti politique légalement constitué, par une coalition de partis politiques légalement constitués ou une entité regroupant des personnes indépendantes, est astreinte au parrainage par une liste d'électeurs. » (Cf. section 8). Cette réforme électorale a provoqué un désaccord entre les forces politiques.⁶

Le contexte politique post-électoral a été caractérisé par la rupture du dialogue politique entre la majorité présidentielle et l'opposition. La restauration de la confiance entre la majorité présidentielle et l'opposition constitue dès lors un des défis majeurs.

Commission politique du dialogue national

A la suite de l'élection de février 2019, le Président de la République a lancé une invitation aux acteurs politiques à participer à un dialogue national qui devrait aborder plusieurs questions dont le volet politique. Dans ce cadre par arrêté n° 014845 du 31 mai 2019, le Ministre de l'Intérieur a procédé à l'installation du « Cadre chargé du dialogue politique » au Sénégal, structure dotée d'une « Commission cellulaire » composée de personnalités indépendantes désignées sur proposition des acteurs politiques

⁶ MOE UE 2019, p. 7

et de la société civile⁷. Par la suite, le chef de l'État a pris le décret 2019-1106 du 3 juillet 2019 portant création et fixant les règles de fonctionnement du Comité de pilotage du Dialogue national (CPDN). Le « Cadre chargé du dialogue politique » a alors été rattaché au Dialogue national et en est devenu la « Commission politique ». Les objectifs du dialogue politique sont de discuter du processus électoral, de la démocratie, des libertés et droits humains mais également des réformes institutionnelles et des organes de gestion des élections.⁸

Au sein de la Commission politique, des **sous-commissions thématiques** ont été créées. Ces structures restreintes et provisoires sont apparues utiles pour affiner ou rapprocher les positions des uns et des autres. Cette méthode a été appliquée sur des sujets comme l'évaluation du processus électoral et l'audit du fichier électoral, les nouvelles modalités d'organisation des élections locales, le financement public des partis politiques et sur la prise en compte de la situation personnes handicapées en période électorale.

Dans le rapport spécial au Président de la République datant du 26 août 2020, il est mentionné que parmi les points d'accord figurent, entre autres, le besoin de faire l'audit du fichier électoral et l'évaluation du processus électoral. Parmi les autres points figurent certains déjà discutés lors du CCPE comme le principe du financement public des partis politiques. Un accord a été également trouvé sur la suppression du parrainage aux élections locales. En ce qui concerne le parrainage aux autres élections, la question de la caution et du bulletin unique tout comme le rôle et place de la justice dans le processus électoral, il a été décidé de les traiter après l'évaluation du processus électoral, d'où l'importance d'avoir intégré ces sujets dans l'analyse de la MEPE 2021.

L'audit du fichier électoral 2021

La commission politique du dialogue national a convenu de faire procéder à un audit du fichier électoral. Cette mission a eu lieu entre début février et début mai 2021 et a conclu dans son rapport final que : « 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. »⁹ La MAFE 2021 a formulé 32 recommandations. La MEPE tient compte des constats et recommandations faits dans le rapport de la MAFE 2021 d'autant plus que certaines questions ont été demandées d'être traitées par les deux missions.

4.3 LA GESTION INSTITUTIONNELLE DU PROCESSUS ÉLECTORAL

L'analyse du système électoral sénégalais permet de faire le constat de la multiplicité des acteurs intervenant dans le processus électoral. **Le Ministère de l'Intérieur (MINT)** est le principal administrateur des élections au Sénégal. Il est chargé, à travers ses services centraux et déconcentrés, de l'organisation

7 Cette Commission est dirigée par le Général Mamadou NIANG (ancien président de l'Observatoire National des Élections – ONEL, ancien ministre de l'Intérieur et ancien Ambassadeur), assisté des professeurs Babacar KANTE et Alioune SALL et de Monsieur Mazide NDIAYE (membre de la société civile).

8 Rapport spécial à monsieur le Président de la République, relatif aux travaux de la commission politique du dialogue national à la date du 26 août 2020, p. 8-11

9 Rapport final de la Mission d'audit du fichier électoral 2021, p. 127

matérielle des élections et des référendums au Sénégal. Il s'agit essentiellement de la **Direction générale des Elections (DGE)**, créée en 1997, qui s'occupe principalement de la préparation et de l'organisation des élections : aussi bien les opérations matérielles que les actes juridiques et qui s'appuie sur la **Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF)**, en charge de la centralisation et du traitement des informations relatives aux fichiers et sur la **Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT)**.

Ainsi, la DGE, qui englobe la **Direction des Opérations électorales (DOE)** et la **Direction de la Formation et de la Communication (DFC)** a entre autres comme principales attributions : l'établissement et la révision des listes électorales ainsi que la tenue du fichier électoral, en liaison avec la DAF ; la distribution des cartes d'identité biométriques CEDEAO faisant office de cartes d'électeurs produites par la DAF dans le cadre de la refonte/révision des listes électorales initiée en 2016 ; l'organisation matérielle des opérations électorales ; la formation des responsables des opérations électorales à tous les niveaux (par exemple autorités administratives déconcentrées, chefs de missions diplomatiques et consulaires, membres des commissions de révision des listes électorales, membres des bureaux de vote, etc.) ; la conception et la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation et d'information civique des électeurs ; la conservation et l'archivage des documents électoraux.

Les **autorités administratives** sont la cheville ouvrière du processus électoral à travers la gestion des commissions de révision des listes électorales, de distribution des cartes d'électeur ainsi que des bureaux de vote. Ainsi, au niveau des départements et des communes, les **sous-préfets et préfets** sont en particulier chargés de désigner les membres des bureaux de vote (dont la liste est validée par la CEDA, démembrement départemental de la CENA – voir ci-dessous).

Les **maires** participent aux comités électoraux et commissions administratives. Ce sont eux qui font publier la liste des bureaux de vote devant les mairies une fois que celle-ci leur a été transmise par le sous-préfet ou le préfet.

Le **Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'étranger (MAESE)** prépare et organise les élections à l'étranger en relation avec le Ministère de l'Intérieur et avec l'appui des Ambassades et consulats qui dépendent du Ministère des Affaires étrangères.

La **Justice** intervient dans le processus électoral à travers le **Conseil Constitutionnel, la Cour Suprême, les Cours d'Appel et les Tribunaux d'instance**. L'appareil judiciaire a la double responsabilité, en vertu de la Constitution (articles 32 et 35), de veiller à la régularité de la campagne électorale et du scrutin ainsi qu'à l'égalité entre candidats. Cela se traduit par des contrôles effectués le jour du scrutin par la Cour d'appel de Dakar qui est également en charge de la centralisation et de l'établissement des résultats provisoires de l'élection. C'est le Conseil constitutionnel qui proclame les résultats définitifs de l'élection présidentielle.

La **Commission Électorale Nationale Autonome (CENA)** est principalement chargée de contrôler et de superviser l'ensemble des opérations du processus, de l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats avec le pouvoir de validation de la nomination des membres des commissions administratives et des bureaux de vote. Représentée à tous les niveaux (notamment départemental par ses démembrements dénommés **Commissions Électorales Départementales Autonomes-CEDA**) et à toutes les étapes du processus électoral, de l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats, la CENA, en cas de non-respect des dispositions

légal par une Autorité Administrative, « 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. » (Articles L.6 et L.7). Les attributions de la CENA sont précisées de manière très détaillée dans l'article L.11 du code électoral.

La surveillance des conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions réglementées des médias audiovisuels lors des campagnes électorales est du ressort du **Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA)**.

SECTION 5

5 - REVUE DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE P.40 - P.53

5.1 OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE LA REVUE DU CADRE JURIDIQUE - P.40

5.2 CONFORMITÉ DU CADRE JURIDIQUE AVEC LES NORMES ET STANDARDS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE ÉLECTORALE - P.40

5.3 LA COMPLÉTUDE DU CADRE CONSTITUTIONNEL D'UNE ÉVENTUELLE VIOLATION DE LA CONSTITUTION PAR LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE. - P.45

5.4 LA COMPLÉTUDE DU CADRE LÉGAL D'UNE ÉVENTUELLE VIOLATION PAR LE CADRE RÉGLEMENTAIRE - P.46

5.5 DU DROIT DE VOTE ET DE L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES PRINCIPES UNIVERSELS LIÉS À LA CONSTITUTION DU FICHER ÉLECTORAL - P.46

5 - REVUE DU CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

5.1 OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE LA REVUE DU CADRE JURIDIQUE

Le Sénégal est réputé être un État démocratique, il organise régulièrement les élections prévues par sa législation. Cela, il le doit à un arsenal juridique composé de textes nationaux et internationaux et à sa volonté de les harmoniser entre eux auxquels il faut ajouter la jurisprudence.

Conformément aux termes de référence, la revue du cadre juridique poursuit les objectifs suivants :

- ▶ analyser la conformité du cadre juridique aux prescrits internationaux ;
- ▶ vérifier la complétude du cadre constitutionnel d'une éventuelle violation de la Constitution par le cadre légal et réglementaire ;
- ▶ vérifier la complétude du cadre légal d'une éventuelle violation par le cadre réglementaire ;
- ▶ analyser la jurisprudence pour voir si elle facilite l'intégration des normes internationales aux normes nationales, s'il lui arrive de compléter les vides dans les normes ou de préciser le sens ou les conditions des normes.

La méthodologie adoptée a consisté à :

- ▶ répertorier l'ensemble des dispositifs internes intervenant dans le processus électoral depuis l'enrôlement des électeurs à la proclamation des résultats définitifs des élections en passant par le dépôt des candidatures et la campagne électorale et le rôle des acteurs ;
- ▶ répertorier l'ensemble des instruments juridiques internationaux ratifiés par le Sénégal qui ont une incidence sur le processus électoral.

Les sources sont constituées par les instruments juridiques internationaux ratifiés par le Sénégal, les normes nationales, les réponses aux questionnaires, les entretiens avec certains acteurs du processus électoral, les visites sur des sites (Cf. annexe 3 : revue documentaire et annexe 4 : acteurs rencontrés). Les instruments juridiques sont appréciés sous l'angle de leur application par les tribunaux, la Cour d'appel, la Cour suprême et le Conseil constitutionnel.

5.2 CONFORMITÉ DU CADRE JURIDIQUE AVEC LES NORMES ET STANDARDS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE ÉLECTORALE

Il s'agit de déterminer si le cadre légal est conforme aux prescrits internationaux, en particulier si la règle d'un électeur une voix est garantie par le cadre légal en place

La MEPE 2021 a analysé les différents instruments internationaux et régionaux intervenant dans le processus d'organisation et de gestion électorale. Par instruments, il faut entendre les déclarations, les conventions, les pactes, les protocoles, les chartes, les rapports, les résolutions. Les instruments juridiques internationaux consultés et retenus sont l'œuvre de l'Organisation des Nations Unies, de

l'organisation Internationale de la Francophonies, de l'Union africaine, de l'Union européenne et de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) (la liste complète se trouve en annexe 3).

Il est constaté que le Sénégal a fait un effort considérable de se conformer aux prescrits internationaux relatifs aux textes qui encadrent la gestion des élections. Le pays a signé et ratifié plusieurs textes (voir ci-dessous).

A titre indicatif, l'État du Sénégal a notamment ratifié :

- ▶ le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté à New York le 16 décembre 1966 (date de ratification : 1978) ;
- ▶ le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté à New York le 16 décembre 1966 (date de ratification : 13 février 1978)
- ▶ le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté à New York le 16 décembre 1966 (date de ratification : 13 février 1978)
- ▶ la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, signée à New York le 7 mars 1966 (date de ratification : 19 avril 1972)
- ▶ la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée à New York le 18 décembre 1979 (date de ratification : 5 février 1985) ;
- ▶ la convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) (2006)
- ▶ l'observation générale n° 25 du Comité des Droits de l'homme de l'ONU : 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 (art. 25), 1996
- ▶ la Convention des Nations Unies contre la Corruption (UNCAC) (2003)
- ▶ la Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Résolution A/RES/22/2263 de l'Assemblée générale) (1967)
- ▶ la déclaration sur les droits des personnes handicapées (Résolution A/RES/30/3447 de l'Assemblée générale) (1975)
- ▶ la Résolution A/RES/55/96 de l'Assemblée générale (2001) sur la promotion et la consolidation de la démocratie
- ▶ la Résolution A/RES/45/111 de l'Assemblée générale (1990) sur les principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus

Par ailleurs, le Sénégal a ratifié des instruments juridiques africains suivants :

- ▶ la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, signée à Nairobi le 21 juin 1981 (date de ratification: 13 août 1982);
- ▶ les principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (annexe à la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) (1981)
- ▶ le protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (CADHP –PF) (2003)
- ▶ la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003)
- ▶ la Déclaration de L'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002).
- ▶ Le Sénégal a aussi ratifié les instruments de la CEDEAO :

- ▶ le 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 des principes politiques de la communauté économique des états d'Afrique de l'ouest (1991) - le Cadre stratégique de la CEDEAO pour le genre et les élections.
- ▶ le Sénégal, enfin, est associé à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel : Strasbourg, 28.1.1981 (STE n°108)
- ▶ le Protocole additionnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STE n°181).

Mais paradoxalement le Sénégal n'a pas encore ratifié la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

RECOMMANDATION N° 1

La MEPE recommande à l'État sénégalais de prendre les dispositions pour ratifier la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance qui a été signée depuis le 15 décembre 2008.

5.2.1 Analyse du cadre légal et réglementaire au regard de la déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH)

Dans un rapport aux Nations Unies¹, le Sénégal a écrit qu'au « niveau du préambule de la Constitution, des dispositions appropriées ont été édictées sur la base de principes intangibles caractérisant la continuité constitutionnelle de l'État sénégalais et suivant les déclarations et engagements ci-après: «Le peuple du Sénégal souverain [...] affirme son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation de l'Unité Africaine [l'actuelle Union Africaine], notamment, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1978, la Convention relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981».

Le rapport explique que la rédaction de cette disposition usant de l'adverbe « notamment » souligne que la Constitution reste ouverte à nombre d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels le Sénégal a adhéré.

Dès lors il s'agit de voir dans le cadre légal et réglementaire si le préambule est suivi. Le Sénégal appartient à la tradition moniste. En effet, les instruments internationaux des droits de l'Homme font partie intégrante du droit positif sénégalais et les obligations internationales ont prépondérance sur les lois nationales. Tous les instruments internationaux auxquels le Sénégal a adhéré peuvent être invoqués

¹ Document de base faisant parti des rapports présentés par les États parties Sénégal 15 février 2011, GE11-46637(F)031111 041111 HRI/CORE/SEN/2011

devant les instances judiciaires et les tribunaux, qui les appliquent au même titre que la loi nationale.

Dans le système dit « moniste », la ratification du traité par l'État emporte intégration des dispositions du traité dans la législation nationale. Le traité devient donc applicable. En cas de contradiction entre les deux normes, la loi interne doit être modifiée afin d'être en conformité avec le droit international².

5.2.2 Le cadre juridique de la protection et de la promotion des droits de l'homme à l'échelon national

Les normes internationales en matière de processus électoraux découlent des droits politiques et des libertés fondamentales garantis par les instruments universels et régionaux. Ces textes fondent des engagements politiques et juridiques relatifs au respect de normes arrêtées pour la tenue des élections. Ces normes donnent le droit et la possibilité aux citoyens, sans distinctions ou restrictions abusives, de participer au gouvernement et aux affaires publiques par des élections périodiques et honnêtes. Elles mettent également l'accent sur le suffrage universel, l'égalité des suffrages, le droit de se porter candidat, le droit de vote, le droit au secret du vote, la libre expression de la volonté des électeurs, la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de circulation, l'absence de discrimination, le droit à un recours légal effectif.

Au Sénégal, l'article 98 de la Constitution dispose expressément que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Par conséquent chaque instrument juridique international relatif aux droits de l'homme ratifié par le Sénégal constitue un élément de l'ordonnement juridique interne et une partie du corpus juridique national que les organes de l'État ont l'obligation d'appliquer.

Le titre II de la Constitution, intitulé « Des Libertés publiques et de la personne humaine, des droits économiques et sociaux et des droits collectifs », garantit l'exercice des libertés civiles et politiques sans aucune discrimination fondée notamment sur la race, liberté d'opinion, liberté d'expression, liberté de la presse, liberté d'association, liberté de manifestation. Sont aussi expressément consacrés : les libertés culturelles ; les libertés religieuses ; les libertés philosophiques ; les libertés syndicales ; le droit à l'expression et à la manifestation ; la liberté d'entreprendre ; le droit à l'éducation ; le droit de savoir lire et écrire ; le droit de propriété ; le droit au travail ; le droit à la santé ; le droit à un environnement sain ; le droit à l'information plurielle ».

La participation de tous les citoyens, sans aucune discrimination, à la vie publique est garantie par la loi fondamentale. L'article 3 de la Constitution dispose expressément que « La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté. Le suffrage peut être direct ou indirect. Il est toujours universel, égal et secret. Tous les nationaux sénégalais des deux sexes, âgés de 18 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi. »

² Mamadou Badji, « Protection et justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels : l'exemple du droit sénégalais de la sécurité sociale », Séminaire d'experts de haut niveau sur les droits économiques, sociaux et culturels, Nantes du 5 au 7 septembre 2005.

L'État du Sénégal s'est également distingué très tôt dans **la création de mécanismes durables propres à accentuer la lutte contre les violations des droits de l'homme**. A cet égard, les autorités sénégalaises ont poursuivi l'effort de consolidation institutionnelle entamée depuis l'indépendance avec la création en 2004 du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Promotion de la Paix, et le Médiateur de la République et surtout sur le plan des élections : 1) le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA), créé par la loi n° 2006-04 du 04 janvier 2006, qui a pour mission d'assurer la cohésion du secteur de l'audiovisuel et de faire respecter les règles du pluralisme, d'éthique, de déontologie, les lois et règlements en vigueur ainsi que les cahiers de charges et les conventions régissant les médias, 2) la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA), créée par la loi n° 2005-07 du 11 mai 2005, qui veille à ce que la loi électorale soit appliquée aussi bien par les autorités administratives que par les partis politiques, les candidats et les électeurs.

5.2.3 Conformité

Le cadre légal, pour répondre aux exigences du suffrage universel doit respecter les principes d'efficacité, de transparence, d'impartialité et de non-discrimination du processus d'inscription ainsi qu'au principe d'égalité des suffrages.

Le Code électorale assure la mise à jour des listes électorales, de façon permanente, par des révisions annuelles et exceptionnelles. Il prévoit des mécanismes concernant l'inscription, la radiation et la modification.

De plus, il précise le calendrier et les conditions d'inscription, la procédure de publication des listes électorales et de recours, l'établissement et la distribution des cartes d'électeurs et assure la gratuité du recours.

5.2.4 La complétude

La partie réglementaire complète les dispositions de la partie législative malgré quelques imprécisions, liées notamment à des répétitions, quelques mauvais arrangements ou contradictions des normes (voir VIII).

En outre, le code inclut la transparence de l'opération par la mise en place d'un cadre au sein duquel le Ministère de l'Intérieur élabore et met à jour le fichier électoral sous la supervision et le contrôle de la CENA. En plus, les partis politiques ont un droit de regard sur le déroulement du processus et peuvent faire leurs remarques et contributions. De plus, tout électeur peut prendre communication et copie des listes électorales (art. L 47).

5.2.4 Impartialité

Le Code électorale dessine d'une manière générale un processus d'inscription impartiale. La mission de supervision et de contrôle confiée à la CENA équilibre le rôle du Ministère de l'Intérieur qui fait tenir les fichiers électoraux. La CENA participe à chaque étape du processus et est présente dans toutes les

commissions administratives au Sénégal et hors du pays. Elle doit donner un visa de contrôle sur le récépissé délivré à l'électeur lors de son inscription.

Pour le contrôle des inscriptions sur les listes électorales, il est non seulement accordé à la CENA, un droit de regard et de contrôle sur la tenue du fichier (art. L 48) mais aussi le droit de la saisine du Parquet en cas d'infraction pénale (art. L 49). De plus, la CENA a le droit de saisir la Cour d'Appel à Dakar en cas de non-respect des dispositions légales et réglementaires (art. L 49 et 10 al. 2 et 4). Dans ce cas, la CENA doit d'abord enjoindre à l'autorité administrative de prendre des mesures de correction appropriées. Elle peut, en cas de manquement commis par des partis politiques, les candidats ou les électeurs, également saisir la Cour d'Appel.

CONCLUSION

La MEPE 2021 partage ainsi les conclusions des missions d'audit précédentes (2010, 2018, 2021) qui avaient constaté que les normes et standards internationaux en matière électorale étaient prises en compte dans le Code électoral sous réserve de quelques dispositions posant toujours problème au regard du principe de non-discrimination en restreignant la jouissance du droit de vote de certaines catégories d'électeurs (Cf. section 5.5).

5.3 LA COMPLÉTUDE DU CADRE CONSTITUTIONNEL D'UNE ÉVENTUELLE VIOLATION DE LA CONSTITUTION PAR LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE.

La Constitution est la première source de droit interne en matière d'organisation des élections au Sénégal. Elle énonce les grands principes et est complétée par le code électoral et d'autres textes de lois.

Aux termes de l'article 2 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum. Aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté. Le suffrage peut être direct ou indirect. Il est toujours universel, égal et secret. Tous les nationaux sénégalais, des deux sexes, âgés de 18 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, sont électeurs dans les **conditions déterminées par la loi** ».

Les textes internes garantissent le principe du suffrage universel (articles L.27 et L.30 du code électoral), **même si la disposition actuelle de l'article L.31 n'est pas de nature à asseoir un jeu démocratique plus inclusif.**

En disant « dans les conditions déterminées par la loi », la constitution autorise des restrictions pour être électeur. C'est dans ce sens que les articles L31 et L32 du code électoral sont intervenus pour présenter des restrictions en ce qui concerne les condamnations pénales (Cf. section 5.5).

En définitive, le cadre légal et réglementaire ne viole pas la Constitution, il la complète.

5.4 LA COMPLÉTUDE DU CADRE LÉGAL D'UNE ÉVENTUELLE VIOLATION PAR LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le code électoral est structuré en deux parties : une partie législative et une partie réglementaire. Les dispositions de la partie légale sont complétées et précisées au niveau de la partie réglementaire. Le code a prévu un cadre institutionnel qui définit les attributions des différents acteurs intervenant dans le processus électoral. La CENA, organe de supervision et de contrôle de l'ensemble du processus, possède des attributions lui permettant de jouer son rôle.

Le Code électoral est organisé, en Titres, Chapitres, Sections et articles. La lecture et la compréhension du code est facilité à travers son architecture, et aussi des dispositions particulières qui sont clairement définies. En définitive, le cadre légal est complété par le cadre réglementaire, donc il ne subit pas de violation de la part de cette norme inférieure.

Le règlement dans son ensemble complète et précise les dispositions de la loi, et cela permet aux acteurs de mieux faire appliquer les dispositions.

En définitive, les textes internes entre eux sont complémentaires et, il n'existe pas des cas de violation d'une norme inférieure à sa norme supérieure, à l'exception d'un cas³. Cependant, certains textes d'applications doivent encore être pris, et d'autres doivent être revus pour plus de concision et de clarté.

5.5 DU DROIT DE VOTE ET DE L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES PRINCIPES UNIVERSELS LIÉS À LA CONSTITUTION DU FICHER ÉLECTORAL

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

Le principe universel est un électeur, une voix. Cela suppose que chaque citoyen possède les mêmes droits. Ce principe tire sa source de l'article 21 de la Déclaration Universelle de Droits de l'Homme du 10

³ La complétude en interne s'analyse aussi entre la loi électorale et une décision d'une autorité administrative. Tel l'exemple d'une circulaire qui abroge une disposition d'un décret dans l'affaire : la circulaire n° 11705/mint/sp/dge du 6 décembre 2016 du ministre de l'intérieur. Alors que la décision était prise supprimer la confirmation dans la loi n° 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales et qu'un projet de loi devait être en cours dans le circuit, le Ministre de l'Intérieur adresse le circulaire n° N° 11705/MINT/SP/DGE DU 6 DECEMBRE 2016 aux Présidents des commissions administratives de refonte des listes électorales pour qu'ils ne tiennent plus compte de l'article de la loi sur la refonte. La CENA a fait savoir qu'une circulaire ne peut abroger l'article 3 de la loi sur la refonte.

décembre 1948. Il est énoncé dans l'article 25.b du Pacte International relatif aux droits civils et politiques (PIDCP de 1966). La MEPE doit s'efforcer de trouver dans le cadre légal interne relatif au droit du suffrage universel que ces aspects universels sont respectés.

Le suffrage. Il est dit universel. Le suffrage universel consiste en la reconnaissance du droit de vote à l'ensemble des citoyens d'une nation, sans distinction de condition sociale, d'origine, de race ou de sexe. Dans la notion de suffrage, il faut distinguer la jouissance du droit de vote qui donne au citoyen la qualité d'électeur et l'exercice du droit de vote qui ne s'acquiert qu'à la condition d'être inscrit sur une liste électorale. La règle générale, est que les électeurs éventuels doivent être inscrits sur la liste électorale.

La liste électorale fait preuve de l'admissibilité des électeurs et, par conséquent, confère une certaine légitimité au processus électoral. Le système d'inscription des électeurs, plus particulièrement la liste électorale, doit être intègre. Sinon, la légitimité de l'élection sera immédiatement atteinte.

L'inscription des électeurs est sans doute la plus importante dans l'organisation du processus électoral. La DGE et la DAF font face à un défi majeur : celui de s'assurer que tous les électeurs admissibles sont inscrits et ne sont inscrits qu'une seule fois, et que tous les électeurs non admissibles (comme ceux qui sont décédés ou qui n'ont pas maintenu leur qualité de résidence) soient exclus de la liste. Ils doivent de fait prévenir l'inscription de personnes non admissibles.

5.5.2 Le droit de vote et de l'inscription sur les listes électorales

Le vote est lié à certaines dispositions, notamment, celle de pouvoir s'inscrire sur les listes électorales.

La jouissance du droit de vote. L'article 3 al.4 de la Constitution sénégalaise indique que: « Tous les nationaux sénégalais des deux sexes, âgés de 18 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi ».

L'article L. 27 précise que « 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 ».

5.5.3 Des restrictions

Même si l'article L.27 reconnaît ce droit universel, à l'analyse des textes, il s'est avéré que des restrictions existent.

Ainsi, l'art. L 28 distingue entre :

- ▶ les étrangers naturalisés sénégalais qui n'ont conservé aucune autre nationalité en application de l'art. 16 bis du Code de la Nationalité et
- ▶ les femmes étrangères qui ont acquis la nationalité sénégalaise par mariage, au moment de la célébration ou de la constatation du mariage sauf opposition du gouvernement par décret pendant un délai d'un an en application de l'art. 7 du Code de la Nationalité.

Dans l'état actuel, le Code électoral attribue le droit de vote aux citoyens devenus sénégalais selon les dispositions du Code de la Nationalité. En incluant trois catégories d'électeurs : les Sénégalais d'origine, les Sénégalais naturalisés (qui, de plus, n'ont conservé aucune autre nationalité) et les femmes devenues sénégalaise par mariage.

L'acquisition de la Nationalité est prévue par le code la nationalité en son article 7, il s'agit d'une disposition déterminant les conditions dans lesquelles les autres citoyens peuvent acquérir la nationalité. Dans le cadre du droit électoral, il est à déterminer comment le corps électoral est constitué. En donnant une particularité aux sénégalais ayant acquis la nationalité dans la disposition de l'article L.28, le code électoral créé une distinction entre les électeurs, et cela n'est pas conforme à l'esprit de l'article 3 de la Constitution.

Les dispositions de l'article L.28 du Code électoral s'écartent de la Constitution mais violent également le principe de non-discrimination, d'autant plus que le droit international qui est intégré dans le droit interne sénégalais prohibe chaque distinction sur une base discriminatoire.

D'ailleurs, la condition de renoncement à l'autre nationalité prévu par l'article L. 28 du Code électoral n'est pas susceptible de définir le corps électoral, de même non plus la question d'opposition par décret de la part du gouvernement en cas de mariage des femmes étrangères.

Ces conditions préalables doivent être résolues au niveau du Code de la Nationalité mais pas au niveau du Code électoral.

RECOMMANDATION N°2 - COURT TERME

La MEPE 2021 recommande de fusionner l'article L.28 avec l'article L.27, tout en supprimant "sont également électeurs".

A l'analyse de la disposition portant sur le vote des militaires et des paramilitaires (article L.29 du code électoral), même si elle est discutable, le Sénégal a pris une option politique sur la question.

L'article L. 30 impose au citoyen sénégalais par naturalisation un délai d'incapacité prévu par l'article 7 du code de la nationalité. Considérant que le délai d'incapacité est discriminatoire et que cette discrimination prend sa source dans l'article 7 du code de la nationalité, la recommandation suivante est formulée :

RECOMMANDATION N°3 - COURT TERME

La MEPE recommande la suppression du délai d'incapacité dans l'article L.7 du code de la nationalité l'article 308 du code électoral.

Exclusion de l'inscription pour des raisons pénales (L31 et L32)

A l'analyse, les articles L31 et L32 interdisent l'inscription sur les listes électorales d'un plus grand nombre de citoyen alors que l'objectif des instruments juridique internationaux est d'inscrire le plus grand nombre de citoyens. Notamment, les instruments juridiques internationaux, tels la déclaration universelle des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits civiques et politiques et la Convention relative aux droits des personnes handicapées prescrivent que les **restrictions doivent être raisonnables**.

L'article L.31 est une restriction relative à la privation du droit de vote, par conséquent, lui créé une impossibilité de s'inscrire sur la liste électorale. Cet article créé une condition permanente de la déchéance des droits civils. Il est une reprise des dispositions du code pénal et du code de procédure. Alors même que ce dernier a prévu la mise à disposition des casiers judiciaires aux autorités administratives aux termes de l'article 730 du Code de procédure pénale. La question fondamentale est de savoir comment ces dites commissions pourraient être amener à savoir si un "électeur quelconque qui se présente devant elles a été condamné ou pas?". Même si l'article 730 du Code de procédure pénale dispose que " 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". Cette disposition ne s'applique que si la condamnation est devenue définitive. La démonstration a été faite que cela peut prendre quelque fois du temps : des années même. Le citoyen ou l'électeur pendant ce temps peut être inscrit sur les listes électorales ou ne doit pas être radié des listes électorales. C'est lorsque la condamnation est devenue définitive qu'il est interdit de l'inscrire sur les listes électorales et autorisé de le radier sur la liste électorale.

Hors, **la tenue manuelle du casier judiciaire entraîne des conséquences sur la réalité effective de certaines condamnations définitives à cause du manque d'information sur les différents recours** (appel et pourvoi en cassation) et sur les mesures d'extinction de la peine (amnistie et réhabilitation) pour une bonne application des articles L 30 et L31 du code électoral sur les conditions d'inscription sur les listes électorales.

Un mécanisme efficace n'existe pas entre la Direction des Affaires pénales du Ministère de la Justice et la Direction de l'autonomisation du fichier électoral pour traiter les dossiers des personnes ayant perdu leurs droits civils et politiques ou les ayant recouverts.

De plus, **le code électoral, dans ses articles L.31, restreint excessivement le droit de vote des personnes condamnées à une peine pénale**. A l'exception des délits légers et des personnes ayant bénéficié d'une réhabilitation ou d'une amnistie (L.30.3), **la privation du droit de vote est sans limite de durée**. De même, **le code électoral ne prévoit pas le vote des personnes en détention**. Ceci est en contradiction avec les normes internationales et la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations unies qui en découle qui établissent le principe de la proportionnalité entre la durée de la privation du droit de vote et la gravité de l'infraction et de la peine applicable.⁴ Le Sénégal a été régulièrement critiqué depuis 1987 pour la privation disproportionnelle du droit de vote sans limite de temps des condamnés

par le Comité des droits de l'homme de l'ONU.⁴

Exclusion de l'inscription à tous les incapables majeurs (L31)

Par ailleurs, l'article **L31 interdit l'inscription sur les listes électorales à tous les incapables majeurs** alors que la convention sur la protection des droits des personnes handicapées propose une exclusion au cas par cas en raison du degré de défiance intellectuelle. Ainsi, les personnes dont la défiance intellectuelle ne les empêche pas de comprendre l'enjeu des élections et d'être en mesure de comprendre et de choisir les programmes politiques doivent pouvoir être inscrites sur les listes électorales. Au regard donc de cette convention, L31 n'est pas raisonnable. Il le sera s'il tient compte de la différence entre les handicapés. La privation généralisée du droit de vote des personnes atteintes d'incapacité mentale est en contradiction avec les normes internationales en matière d'élections.⁵

RECOMMANDATION N°4 - COURT TERME

La MEPE recommande une meilleure collaboration entre les services du ministère de la justice et ceux de l'intérieur pour un meilleur partage de l'information liée aux dispositions de l'article 730 du code de procédure pénale. A cet effet, la modernisation du casier judiciaire est recommandé en commençant par son informatisation avec la mise en place d'un dispositif de suivi automatique de la procédure jusqu'à la condamnation définitive suivi ou non de la déchéance des droits civils et politiques et en cas de mesures d'extinction de la peine.

4 Participation aux affaires publiques : « 46. Le Comité est préoccupé par le fait que les personnes privées de liberté au Sénégal (qu'elles soient en détention provisoire ou condamnées) ne peuvent pas en pratique exercer leur droit de vote, ni être éligibles et le fait que cette déchéance des droits politiques ne semble pas avoir de limite temporelle clairement définie par la loi. Le Comité est à ce titre préoccupé par la décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 2019 invalidant la candidature des deux principaux opposants politiques sans qu'une limite temporelle à la déchéance de leur droit d'être éligible ait été prévue (art. 25).

47. Compte tenu de l'observation générale no 25 (1996) du Comité sur la participation aux affaires publiques et le droit de vote, l'État partie devrait prendre les mesures nécessaires pour mettre sa législation en conformité avec le Pacte et clairement définir les catégories de condamnés se voyant privés de l'exercice de leurs droits civils et politiques et la durée de la suspension de ces droits. » Recommandations du Comité des Droits de l'Homme de l'ONU - Sénégal Novembre 2019 https://ccprcentre.org/files/media/Senegal_online.pdf

La perpétuité de la privation du droit de vote des personnes condamnées pour des crimes a été critiquée par le Comité des droits de l'homme dès 1987 (voir : paragraphe 216 du Rapport du Comité des Droits de l'homme A/42/40 1987 : <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=dtYoAzPhJ4NMMy4Lu1TOebDXQDaFwcC%2bBr%2bbobI0A49CWTg7uBQohUuLdAIMyxZygpw7dXq2ui-GaAZ0xZqxtPhIsUzW8S2AMxewk%2f4qOfC4yU%3d>

5 « Ceci signifie que la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour empêcher les personnes handicapées d'exercer leurs droits politiques, y compris le droit de vote, le droit de se porter candidat lors des élections et le droit d'être membre d'un jury. » Article 29.48 Observation générale 1 du Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU (2014)

RECOMMANDATION N°5 - COURT TERME

Pour mettre les conditions du droit de vote en conformité avec les normes internationales, les articles L.31 et L.32 du code électoral devraient être modifiés en tenant compte de l'article 730 du code de procédure pénale et en prévoyant une limite temporelle à la période de privation du droit de vote des condamnés qui serait proportionnelle au délit. Au lieu d'un refus d'inscription, voire d'une radiation de ces personnes, leur droit de vote ne devrait être que suspendu pour faciliter leur réinsertion sociale ultérieure.

RECOMMANDATION N°6 - COURT TERME

Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour garantir le droit de vote effectif des personnes en détention comme l'exigent les normes internationales en matière d'élections, y compris la création de BV spéciaux dans des Maisons d'Arrêt et de Correction.

RECOMMANDATION N°7 - COURT TERME

Le point 7 de l'article L.31 du code électoral niant le droit de vote des personnes atteintes d'incapacité mentale devrait être supprimés afin de rendre le droit de vote conforme aux normes internationales.

Par ailleurs, l'**article L.34** du Code électoral en disposant qu'il n'est donné la possibilité aux citoyens de s'inscrire qu'une seule fois sur la liste électorale assure le principe de l'égalité.

Le code électoral prescrit des dispositions relatives aux conditions d'inscription (articles L.40 et L.41), de radiation et modification d'erreurs matérielles et/ou même de changement d'adresse.

REMARQUE

Pour ce qui est des dispositions légales et réglementaires spécifiques pour chaque étape du processus électoral traité, elles sont reprises dans les sections spécifiques. Le tableau ci-dessous résume les recommandations en termes d'adaptation du cadre légal en reprenant également toutes les propositions pour la révision du cadre légal qui se trouvent développées dans les autres sections.

La revue du cadre légal et réglementaire

Contats	Récommandations	Délai
Le Sénégal a ratifié la plupart des instruments juridiques internationaux et/ou régionaux dans les domaines liés au processus électoral. Mais paradoxalement le Sénégal n'a pas encore ratifié la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.	R.1 La MEPE recommande à l'État sénégalais de prendre les dispositions pour ratifier la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance qui a été signé depuis le 15 décembre 2008.	
	R.2 La MEPE 2021 recommande de fusionner l'article L.28 avec l'article L.27, tout en supprimant « sont également électeurs ».	COURT TERME
L'article L. 30 impose au citoyen sénégalais par naturalisation un délai d'incapacité prévu par l'article 7 du code de la nationalité. Le délai d'incapacité est discriminatoire.	R.3 La MEPE recommande la suppression du délai d'incapacité dans l'article L.7 du code de la nationalité l'article 308 du code électoral	COURT TERME
	R.4 La MEPE recommande une meilleure collaboration entre les services du ministère de la justice et ceux de l'intérieur pour un meilleur partage de l'information liée aux dispositions de l'article 730 du code de procédure pénale. A cet effet, la modernisation du casier judiciaire est recommandé en commençant par son informatisation avec la mise en place d'un dispositif de suivi automatique de la procédure jusqu'à la condamnation définitive suivi ou non de la déchéance des droits civiles et politiques et en cas de mesures d'extinction de la peine.	COURT TERME
De plus, le code électoral, dans ses articles L.31, restreint excessivement le droit de vote des personnes condamnées à une peine pénale. A l'exception des délits légers et des personnes ayant bénéficié d'une réhabilitation ou d'une amnistie (L.30.3), la privation du droit de vote est sans limite de durée. Le Sénégal a été régulièrement critiqué depuis 1987 pour la privation disproportionnée du droit de vote sans limite de temps des condamnés par le Comité des droits de l'homme de l'ONU.	R.5 Pour mettre les conditions du droit de vote en conformité avec les normes internationales, les articles L.31 et L.32 du code électoral devraient être modifiés en tenant compte de l'article 730 du code de procédure pénale et en prévoyant une limite temporelle à la période de privation du droit de vote des condamnés qui serait proportionnelle au délit. Au lieu d'un refus d'inscription, voire d'une radiation de ces personnes, leur droit de vote ne devrait être que suspendu pour faciliter leur réinsertion sociale ultérieure.	COURT TERME

<p>De même, le code électoral ne prévoit pas le vote des personnes en détention, c'est qui contredit les normes internationales.</p>	<p>R.6 Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour garantir le droit de vote effectif des personnes en détention comme l'exigent les normes internationales en matière d'élections, y compris la création de BV spéciaux dans des Maisons d'Arrêt et de Correction.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Par ailleurs, l'article L31 interdit l'inscription sur les listes électorales à tous les incapables majeurs alors que la convention sur la protection des droits des personnes handicapées propose une exclusion au cas par cas en raison du degré de défiance intellectuelle.</p>	<p>R.7 Le point 7 de l'article L.31 du code électoral niant le droit de vote des personnes atteintes d'incapacité mentale devraient être supprimés afin de rendre le droit de vote conforme aux normes internationales.</p>	<p>COURT TERME</p>

SECTION 6

6 - REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS ET DU FICHER ÉLECTORAL P.54 - P.136

6.1 REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION - P.55

6.2 LE FICHER ÉLECTORAL - P.90

6.3 DYNAMIQUE DU CONTENU DE LA CARTE ÉLECTORALE DE 2017 À 2019 - P.102

6.4 LA LISTE ÉLECTORALE : ÉTUDE SUR LE RAPPORT « POPULATION DES ÉLECTEURS INSCRITS »
ET « POPULATION ÉLECTORALE POTENTIELLE » - P.105

6.5 L'ADÉQUATION DES IDENTIFICATIONS BIOMÉTRIQUES (AFIS) - P.117

6.6 L'ACHEMINEMENT DES DONNÉES - P.123

6.7 LE CENTRE DE TRAITEMENT - P.123

6 - REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS ET DU FICHER ÉLECTORAL

6.1 REVUE DE LA CHAÎNE D'INSCRIPTION

6.1.1 La chaîne d'inscription : changement de paradigme

La chaîne d'inscription a été décrite en détail par la MAFE 2018 et la MAFE 2021. Puisque la MEPE endosse la plupart de leurs constats et recommandations, il ne reproduira pas leur analyse mais se concentrera, dans sa position complémentaire, sur les questions non couvertes par les deux MAFE. En outre, la MEPE, devant couvrir un champ plus large d'aspects, tentera de placer la chaîne d'inscription dans un contexte plus large. Au lieu de proposer des améliorations particulières au sein du système existant, la MEPE proposera une approche plus globale impliquant des améliorations basées sur un changement structurel suggéré de l'ensemble du processus d'inscription des électeurs. Pour cet objectif, notre analyse et nos recommandations seront plutôt basées sur les standards internationaux et les bonnes pratiques en matière d'élections que sur les pratiques sénégalaises particulières existantes. De même, les recommandations de la MEPE viseront toujours à rendre les processus plus efficaces et plus efficaces.

L'objectif principal de l'inscription des électeurs est de créer une liste d'électeurs fiable qui garantit que ceux qui ont le droit de voter ont la possibilité de le faire, qui empêche de voter ceux qui n'ont pas le droit de le faire et qui assure également que chacun ne puisse voter qu'une seule fois. En outre, elle fournit aux autorités électorales des informations sur la répartition géographique des électeurs, ce qui est essentielle pour la planification des opérations le jour du scrutin.¹

Il existe deux principaux types d'établissement d'une liste d'électeurs : périodique et continu. L'approche périodique consiste à créer une nouvelle liste électorale avant chaque élection, en demandant généralement aux citoyens de se présenter dans des centres d'inscription décentralisés. Il existe toutefois une pratique, bien que moins courante, selon laquelle les agents d'inscription rendent visite aux électeurs potentiels à leur domicile (à l'instar d'un recensement général de la population). En revanche, un fichier continu des électeurs est une base de données permanente et dynamique de tous les électeurs éligibles qui est constamment mise à jour pour refléter les changements dans le corps électoral par les organismes d'État compétents. Les fichiers électoraux continus sont généralement créés par extraction des citoyens sur la base de leur éligibilité à partir d'état civil ou d'autres bases de données comparables. Dans une pratique moins courante, un fichier électoral continu est créé grâce à la participation active des citoyens qui doivent s'inscrire dans des centres d'inscription opérationnels en permanence.²

La principale différence entre un fichier électoral périodique et un fichier électoral continu est que dans le premier cas, les électeurs doivent passer par le processus d'inscription avant chaque élection,

¹ Voir : NDI : Développer la confiance dans le processus d'enregistrement des électeurs, 2001, p.11.

² Ibid. p.13.

alors qu'ils ne sont inscrits qu'une seule fois dans le fichier électoral continu, où leurs données sont conservées toute leur vie. Un fichier électoral continu présente des avantages évidents à long terme, car il s'agit d'une option plus durable et plus rentable, dont la tenue est plus facile pour les autorités et qui est également beaucoup plus pratique pour les électeurs. Un fichier électoral continu basé sur un état civil fiable est également l'option à laquelle les membres de la CEDEAO se sont engagés en 2001.³

L'inscription des électeurs au Sénégal représente un système hybride entre une approche périodique et continue, même si le code électoral proclame que les listes électorales sont permanentes (L.39). **L'expérience historique montre que le système actuel d'inscription des électeurs est capable de générer un fichier qui peut servir de base à la conduite des élections. Cependant, en raison d'un lien manquant entre les données d'état civil et le fichier électoral, les électeurs sont obligés de se rendre auprès des commissions administratives et de demander l'inscription, la modification de leurs données électorales ou la radiation lors des révisions périodiques qui ont lieu normalement chaque année. L'expérience montre également que le système actuel n'est pas en mesure de maintenir le fichier à jour.** La comparaison de la structure démographique de la population adulte et des électeurs inscrits montre que les jeunes électeurs sont sous-représentés dans le fichier électoral, ce qui indique que les procédures actuelles ne facilitent pas leur inscription (Cf. section 6.4.4). D'autre part, les données disponibles sur la radiation des personnes décédées fournissent une preuve sans équivoque que leur grande majorité reste dans le fichier. Ces problèmes s'accumulent et deviennent de plus en plus pressants au fil du temps, ce qui rend périodiquement nécessaire une refonte complète du fichier électoral (en 2005-2006 et en 2016-2017). Comme aucune amélioration n'a été apportée à l'organisation et à la tenue du fichier, une nouvelle refonte sera inévitable dans quelques années, car avec le temps, le fichier électoral est de plus en plus découplé de l'évolution démographique. De toute évidence, il ne s'agit pas d'une solution durable et l'expérience de la refonte de 2016-2017 prouve que les difficultés liées à un exercice aussi massif couplés avec le manque de transparence de l'organisation et du fonctionnement du fichier peuvent diminuer la confiance des parties prenantes dans la qualité des listes électorales et du processus électoral dans son ensemble.

Par ailleurs, d'autres éléments montrent de plus en plus les limites du système mis en place. **Le couplage de la carte d'identité CEDEAO avec la carte d'électeur engendre des coûts financiers inutiles et des difficultés considérables tant pour l'administration que pour les électeurs.** Il complique les modifications nécessaires de la carte électorale et prive potentiellement de leur droit de vote les électeurs qui n'ont pas réussi à retirer leur carte réimprimée alors qu'ils figurent dans le fichier et qu'ils sont en possession d'une CI CEDEAO valide.

En principe, il n'y a aucune nécessité pratique de carte d'électeur dans une procédure de vote moderne. L'affectation fixe de chaque électeur à un bureau de vote (BV) spécifique est une particularité strictement sénégalaise qui n'existe normalement pas dans d'autres contextes électoraux, est inutile et crée des défis importants pour les différentes parties prenantes. Normalement, les électeurs sont affectés à un lieu de vote (LV) spécifique en fonction de leur adresse électorale, ce qui est un niveau de détail parfaitement suffisant que les électeurs doivent connaître. En règle générale, ils ne prennent connaissance du BV concret qui contient la liste d'émargement avec leur nom qu'à leur arrivée dans le LV. Dans la plupart des contextes électoraux ailleurs, les électeurs sont divisés au sein d'un LV en

³ Les articles 4 et 5 du Protocole de la CEDEAO a/sp1/12/01 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

BV individuels selon l'ordre alphabétique de leurs noms de famille. L'administration électorale doit disposer de cette liberté pour utiliser efficacement les ressources disponibles lors de la création de la carte électorale. Cette affectation fixe ne renforce en rien l'intégrité du processus et il n'y a donc pas de raison de conserver cette pratique. Les messages départs critiqués du MINT le jour du scrutin lors de l'élection présidentielle de 2019 ont également été provoqués par ce couplage et les détails excessifs (le numéro du BV) contenus dans la carte d'électeur.

En outre, il semble qu'il y ait au Sénégal une croyance commune selon laquelle le vote non obligatoire devrait automatiquement signifier que l'inscription est également volontaire. En conséquence, les personnes en possession d'une CI CEDEAO mais qui ne sont pas inscrites sur les listes électorales doivent faire un effort supplémentaire pour se présenter avec leur CI CEDEAO à la commission administrative correspondante, si elles veulent voter. On perçoit une notion implicite répandue parmi les autorités compétentes, que ceux qui ne votent pas régulièrement, ne devraient pas être dans le fichier, ce qui a été exprimé aussi dans l'exposition des motifs pour la refonte en 2016 : « Aussi a-t-on noté que le taux de participation diminue d'élection en élection" engendrant une masse d'électeurs inactifs, renforçant ce qui est communément appelé "stock mort" »⁴.

Cependant, les normes internationales parlent du « droit et de la possibilité [...] sans restrictions déraisonnables [...] de voter et d'être élu lors d'élections périodiques véritables... », ce que les théoriciens de l'élection interprètent « comme l'indication d'un devoir plus actif de l'État de promouvoir la possibilité de participer et de rendre le processus électoral accessible. »⁵ L'analyse de la MEPE et de la MAFE 2021 du fichier qui a été utilisé lors de l'élection présidentielle de 2019 montre qu'environ la moitié des jeunes de 18 à 25 ans n'était pas inscrite. Cela montre qu'il est nécessaire de rendre l'inscription plus accessible pour les jeunes électeurs. L'analyse de la MEPE et de la MAFE 2021 montre aussi qu'environ 25% de la population adulte n'est pas inscrite dans le fichier (Cf. section 6.4.4). En même temps, les dispositions existantes du code électoral pour la radiation des électeurs décédés ne sont pas systématiquement appliquées. Les données existantes des centres décentralisés de l'état civil ne sont pas utilisées.

Normalement, pour s'inscrire sur les listes électorales, il faut déjà disposer d'une carte d'identité biométrique CEDEAO. Il y a, cependant, une pénurie des centres d'instruction dits traditionnels pour l'obtention de la carte d'identité biométrique CEDEAO, disponibles que dans environ la moitié des départements du Sénégal. Cela constitue un goulot d'étranglement pour assurer la fourniture de documents d'identité personnels à un large public et, par conséquent, pour leur permettre de s'inscrire comme électeurs. Il y a encore beaucoup de personnes dépourvues de documents primaires, et donc d'identité légale, ce qui empêche leur accès à tous les autres droits civils et politiques fondamentaux et services sociaux. Ceci est en contradiction avec l'article 6 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique ». Une estimation approximative basée sur une comparaison entre le nombre projeté de la population adulte et le nombre de détenteurs de la carte d'identité biométrique CEDEAO (avec et sans données électorales) indique

⁴ Loi n° 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales.

⁵ Article 25 du PIDCP. Voir aussi Markka Suksi, Veronika U. Hinz: Election Elements : On the International Standards of Electoral Participation (2003), p.7. (Traduction non officielle par la MEPE)

qu'il y a plusieurs centaines de milliers d'adultes qui n'ont toujours pas leur pièce d'identité.⁶

La disponibilité, la facilité d'utilisation et la fiabilité des données stockées dans les centres d'état civil sont souvent sous-optimales. Les données de l'état civil ne sont toujours pas centralisées en dépit de cette exigence inscrite dans le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance mentionné ci-dessus.⁷ L'authenticité des certificats fournis par les services de l'état civil, qui sont requis pour la délivrance de la CI CEDEAO ou l'inscription ou la modification des données électorales, n'est pas suffisamment protégée. De nombreuses tentatives d'inscription sur les listes électorales ont été faites avec des extraits de naissance ou des certificats de résidence apparemment falsifiés ou délivrés illégalement par des maires (voir ci-dessous). De nombreux chefs de village et délégués de quartier, chargés de tenir les registres des naissances et des décès dans leur zone de responsabilité, n'ont manifestement pas les compétences nécessaires à une tâche aussi importante, ce qui a un impact négatif sur la qualité et la disponibilité des registres de l'état civil.

Puisque les listes électorales sont permanentes (L.39) et à la lumière de l'inclusion automatique suggérée des détenteurs adultes de CI CEDEAO dans le fichier électoral, la nécessité de l'emploi périodique à grande échelle des commissions administratives d'inscription disparaîtra. Néanmoins, la nécessité de modifier, mettre à jour ou corriger les données d'inscription dans le fichier électoral persistera. Actuellement, certaines des irrégularités les plus complexes dans les données électorales des électeurs (comme des photos interverties) ne peuvent être résolues qu'au siège de la DAF, ce qui est extrêmement peu pratique pour les personnes des zones rurales éloignées qui n'ont souvent pas les moyens et les compétences pour entreprendre un voyage vers la capitale. De même, le besoin des CA de distribution des cartes ne sera plus nécessaire.

Selon les bonnes pratiques en matière électorale, un bon registre des électeurs doit être complet, exact et à jour. Comme cela a été démontré, il y a une marge d'amélioration dans ces trois aspects. **C'est pourquoi la MEPE propose une refonte globale de la stratégie d'inscription des électeurs, une vision qui permettrait une organisation plus moderne du fichier.** Puisque ce changement de paradigme dépend de changements dans différents domaines qui sont mutuellement interconnectés, tels que l'amélioration d'état civil, l'inclusion automatique des adultes avec des documents d'identification, le découplage de la carte d'identité biométrique CEDEAO et la dématérialisation de la carte d'électeur et les étapes menant à un fichier électoral véritablement continu, la MEPE propose ces recommandations clés. Dans les parties suivantes, un bref aperçu de la chaîne d'inscription existante sera fourni avec les recommandations y afférentes.

⁶ Les projections de l'ANSD pour 2021 comptent environ 8,9 millions d'adultes. Le fichier électoral de 2019 contient environ 6,7 millions d'électeurs. Selon les informations de la DAF il y a actuellement plus d'un million de titulaires de CI CEDEAO sans données électorales. Nous pouvons donc estimer environ un million de personnes adultes sans documents d'identité.

⁷ Article 4 : 1. Chaque État membre doit s'assurer de l'établissement d'un système d'état civil fiable et stable. Un système d'état civil central doit être mis en place dans chaque État membre.

Recommandations pour un changement de la stratégie globale d'inscription des électeurs :

RECOMMANDATION N°8 - COURT-TERME

Un débat inclusif sur un changement global de la philosophie de la création et de la tenue du fichier électoral devrait être lancé au niveau national.

Le changement devrait aller dans le sens d'un fichier électoral qui tire sa légitimité de l'état civil amélioré par l'intermédiaire d'un registre solide et fiable des cartes d'identité biométrique CEDEAO.

L'inscription de nouveaux adultes devrait être facilitée au maximum tandis que les personnes décédées ou autrement inéligibles devraient être systématiquement radiées du fichier. Ceci impliquerait un passage progressif des commissions administratives d'inscription temporaires à des postes permanents de documentation d'identité des citoyens qui traiteraient les demandes de modification des données personnelles et électorales.

La DAF devrait constamment travailler à l'amélioration de la qualité interne du fichier en vérifiant de manière proactive les données invraisemblables dans le fichier avec les électeurs concernés.

L'ensemble de la gestion des fichiers devrait adopter une approche transparente, axée sur le service et le client, avec la possibilité pour les citoyens de régler les questions relatives à leurs documents personnels plus près de leur domicile.

RECOMMANDATION N°9 - MOYEN TERME

Les détenteurs de la carte d'identité biométrique CEDEAO sécurisée devraient être automatiquement inclus dans le fichier électoral lorsqu'ils atteignent 18 ans en fonction de leur adresse de domicile (l'ajout d'une adresse électorale différente pourrait être demandé dans un délai raisonnable avant chaque élection). Cela permettra à une plus grande partie de la société d'avoir le droit et la possibilité de voter, conformément aux normes internationales en matière d'élections.

RECOMMANDATION N°10 - COURT-TERME

La carte d'électeur devrait être découplée de la carte d'identité biométrique CEDEAO. Le jour du scrutin, la carte d'identité biométrique CEDEAO seule devrait servir de preuve d'identité d'un électeur figurant sur la liste d'émargement.

Pendant une période transitoire (d'environ 3 à 5 ans), des cartes d'électeurs simples en papier peuvent être délivrées aux nouveaux inscrits et à ceux dont l'adresse électorale a changé. Les nouvelles cartes d'électeur simples ne devraient pas comporter de référence au nombre de BV, car cela prive l'administration électorale de la flexibilité nécessaire pour affecter les électeurs aux BV dans un lieu de vote.

Un système d'information permanent et facile à utiliser devrait être mis en place pour permettre aux électeurs de vérifier leur adresse électorale (par SMS, page web, ligne téléphonique gratuite, etc.).

Les électeurs doivent être assignés à un BV individuel dans un lieu de vote par ordre alphabétique, ce qui facilitera leur redistribution au sein de leur lieu de vote.

RECOMMANDATION N°11 - MOYEN TERME

Le projet en cours de numérisation, de centralisation et de modernisation globale de l'état civil devrait être davantage mis en avant par les pouvoirs exécutif et législatif du Sénégal. En fait, il devrait être déclaré comme l'une des priorités nationales afin de renforcer les efforts visant à fournir à tous les habitants du Sénégal les documents primaires qui établissent leur identité légale et sont une condition préalable à l'accès à tous les droits civiques et politiques ultérieurs.

La réforme de l'état civil doit se faire en étroite coordination avec les services de la DAF pour assurer l'exploitabilité future des données de l'état civil pour les besoins de la documentation personnelle et de l'inscription au fichier électoral des citoyens sénégalais.

Au niveau des villages et des quartiers, l'enregistrement des faits d'état civil devrait être confié à des personnes sur le principe de la compétence, plutôt que de l'ancienneté (par exemple, des enseignants au lieu de chefs du village) et contre une rémunération appropriée.

RECOMMANDATION N°12 - MOYEN TERME

Les possibilités d'élargir le réseau des centres d'instruction traditionnels de la carte d'identité biométrique CEDEAO doivent être examinées afin de rapprocher les services de la population. Actuellement, les bureaux des préfectures et sous-préfectures semblent les mieux adaptés à cet effet en termes de capacités spatiales et techniques. L'État devrait renforcer l'effort pour permettre un accès facile aux documents d'identification personnelle.

RECOMMANDATION N°13 - MOYEN TERME

Après la mise en œuvre de l'inclusion automatique recommandée de tous les adultes titulaires d'une carte d'identité biométrique CEDEAO et la dématérialisation de la carte d'électeur, le fonctionnement coûteux et logistiquement exigeant des commissions administratives devrait être supprimé. Au lieu de cela, les citoyens devraient avoir la possibilité de modifier, mettre à jour ou corriger leurs données d'inscription sur les listes électorales de manière permanente à travers le réseau élargi proposé de centres traditionnels d'instruction des CIN qui devraient être mis en place au niveau des départements et des arrondissements. Ces centres devraient être dotés des capacités techniques et d'expertise nécessaires pour traiter les demandes de toutes sortes de corrections ou de modifications des données électorales. Ils assureront également la distribution des cartes d'identité biométriques CEDEAO. Pour s'assurer que tous les électeurs savent où voter, un système d'information permanent et convivial doit être mis en place pour permettre aux électeurs de vérifier leur adresse électorale (par SMS, page Web, ligne téléphonique gratuite, etc. Ces renseignements devraient également être disponibles dans les centres susmentionnés.

6.1.2 Comités électoraux

Les comités électoraux, créés par la modification du code électoral en janvier 2017, jouent un rôle important dans le processus électoral en tant que seul organe de concertation sur les questions électorales au niveau local. Elles sont mises en place dans chaque circonscription administrative, c'est-à-dire au niveau du département et des arrondissements (45+123 = 168). Elles sont présidées par le préfet ou les sous-préfets et sont composées des représentants de partis politiques, de la CENA, ainsi que des maires concernés. Selon l'article L.65 du code électoral, ils sont chargés du suivi du processus électoral, notamment dans le domaine de l'élaboration la carte électorale et de la distribution des cartes d'électeur non retirées.

Ils devraient se réunir au moins une fois par semestre et chaque fois que de besoin sur convocation de son président, ce qui en vérité n'était pas le cas depuis l'élection de 2019 dans les préfectures et sous-préfectures visitées par la MEPE.

Les représentants de certains partis politiques ont informé la MEPE qu'ils n'ont pas toujours été informés de la tenue des premières sessions des comités électoraux au début d'une période électorale (après une pause dès la dernière échéance électorale) où sont discutées les éventuelles modifications de la carte électorale. Les préfets et sous-préfets rencontrés par la MEPE ont confirmé qu'ils affichent généralement les convocations aux sessions des comités électoraux dans les locaux publics habituels (préfectures, sous-préfectures et mairies). Ils ne contactent généralement pas les partis directement, invoquant le grand nombre de partis légalement constitués. Les représentants des partis politiques se sont également plaints que leur position sur la modification des cartes électorales n'est pas toujours prise en compte.

Il existe un certain nombre d'autres questions électorales importantes qui sont décidées ou organisées au niveau des circonscriptions administratives et qui relèvent de la compétence exclusive des préfets ou des sous-préfets. Il s'agit notamment de la sélection des membres des commissions administratives, de la sélection des membres des BV, ou de l'organisation de la réception, du stockage, (parfois du tri) et du déploiement du matériel électoral. Le code électoral ne régleme pas l'accès des comités électoraux à ces processus. Dans un souci de transparence du processus décisionnel, il serait souhaitable d'élargir les compétences des comités électoraux et de les doter de pouvoirs délibératifs. Pour cela, l'appartenance des représentants des partis politiques aux comités pourrait être formalisée en accordant une voix délibérative sur le principe de la parité aux partis représentés à l'assemblée nationale. Les représentants des autres partis pourraient avoir une voix consultative. La transparence des délibérations et des décisions des comités électoraux devrait être assurée.

RECOMMANDATION N°14 - MOYEN TERME

En reconnaissance de la légitimité des partis politiques (ou des partis des coalitions) qui ont atteint un résultat électoral important (par exemple, au moins un pour cent des votes valides lors de la dernière élection législative ou présidentielle), pourraient se voir attribuer une voix délibérative sur le principe de la parité dans les comités électoraux qui devraient traiter de toutes les questions électorales dans la circonscription administrative, y compris la nomination des membres des commissions administratives et des BV.

Afin d'accroître la transparence de la prise de décision des comités électoraux, en tant qu'organes de concertation, les procès-verbaux de leurs réunions devraient être publiés sur internet dans les meilleurs délais possibles (par exemple sur le site de la DGE).

Les discussions que la MEPE a eues avec les autorités électorales et administratives ont révélé les difficultés pratiques résultant du couplage de la carte d'identité biométrique CEDEAO avec la carte d'électeur. Lorsqu'il existe un besoin objectif de déplacer un BV ou un lieu de vote (LV) entier vers un lieu plus approprié, pour éviter l'obligation de changement d'adresse électorale, et donc une réédition des cartes d'identité biométriques CEDEAO /cartes d'électeur de tous les électeurs concernés, les autorités administratives souvent optent pour ce qu'on appelle le changement d'implantation du LV (ou délocalisation du LV). En pratique, le nom et l'adresse d'un LV restent les mêmes dans tous les documents concernés, mais en réalité, le LV est déplacée dans un autre lieu, généralement dans le même quartier, et un avis informant du nouvel emplacement est affiché dans les locaux d'origine. Cette violation involontaire de la transparence alimente les soupçons et crée la méfiance parmi les parties prenantes.

Dans certains cas, un changement de l'implantation du LV n'est pas approprié ou possible. Le comité électoral rédige alors une suggestion pour la suppression d'un LV existante et la création d'un nouveau. Ces demandes sont étudiées individuellement par la division compétente de la DGE. Les comités électoraux sont avertis que cette opération nécessiterait la réédition et la distribution rapide des cartes d'identité biométriques CEDEAO /cartes d'électeur de tous les électeurs concernés, sans quoi ces derniers ne pourraient pas voter, car il n'existe aucune disposition permettant de voter avec une carte d'électeur dont les données électorales sont périmées. Apparemment, une partie considérable de ces demandes est retirée.

Néanmoins, le nombre total d'électeurs affectés par un changement de LV après l'impression de leurs cartes d'identité biométriques CEDEAO /cartes d'électeur a atteint 53.362 (dans 28 départements) avant l'élection présidentielle de 2019. Selon le rapport de la CENA, cela entraînait « d'énormes difficultés de distribution »⁸. Inévitablement, la réédition des cartes d'identité biométriques CEDEAO / cartes d'électeur n'a pas pu atteindre tous les électeurs concernés, donc certains d'entre eux ont été privés de leur droit de vote. C'est un résultat inacceptable d'un exercice purement administratif pour lequel les électeurs concernés ne portent aucune responsabilité.

Compte tenu de l'annonce du redécoupage administratif de la région de Dakar, un certain nombre d'interlocuteurs ont exprimé leurs préoccupations en indiquant son impact négatif sur la révision exceptionnelle imminente du fichier. Il y a une appréhension, tirée de l'expérience passée, que suivant les dispositions légales actuelles un nombre considérable des cartes d'identité biométriques CEDEAO / cartes d'électeur devront être réédités ce qui peut être un problème considérant le besoin de production des nouvelles cartes pour le grand nombre attendu de nouveaux inscrits. Ces cartes pourraient ne pas être imprimées et distribuées à temps, ce qui pourrait priver de leurs droits une partie considérable des électeurs des communes concernées dans les départements de Pikine et de Rufisque (et du nouveau département de Keur Massar).

RECOMMANDATION N°15 - COURT TERME

Avant que le découplage de la carte d'identité biométrique CEDEAO et de la carte d'électeur ne soit pleinement mis en pratique, l'article L.78 du code électoral devrait être modifié pour reconnaître la carte d'identité biométrique CEDEAO en cours de validité comme le seul document d'identification de l'électeur le jour du scrutin dont le nom a été trouvé sur la liste d'émargement du BV correspondant. Cela permettra le vote de tous les électeurs légalement inscrits dans un seul BV concret, même si l'emplacement ou le nom du LV a été modifié. Cette mesure permettra d'éviter la charge financière, administrative et logistique qu'impliquerait la réédition des cartes d'électeurs avec la carte d'identité biométrique CEDEAO. Le système d'information pour la vérification de l'adresse électorale évoqué dans la recommandation 13 devrait être mis en place.

6.1.3 Commissions administratives

La raison d'être des commissions administratives (CA) est de faciliter l'inscription, la modification des données électorales et, dans un second temps, la distribution des cartes d'électeurs. Elles sont créées par un arrêté de préfets et de sous-préfets, à raison d'au moins une par commune (126+46+385 = 557). Elles sont composées d'un président et d'un suppléant nommés par le préfet ou le sous-préfet, d'un représentant du maire et aussi de représentants des partis politiques légalement constitués. En outre, la CENA désigne un contrôleur pour chaque CA. L'article L.39 du code électoral prévoit des révisions annuelles (du 1er février au 31 juillet (R.28)) et des révisions exceptionnelles décidées par un décret avant chaque élection générale. Elles fonctionnent six jours sur sept.

⁸ Voir : CENA Rapport sur l'élection Présidentielle du 24 Février 2019, p.26

Les partis politiques intéressés ont informé la MEPE que leurs représentants ne reçoivent aucune rémunération contrairement aux représentants de l'autorité administrative ainsi qu'aux contrôleurs de la CENA, ce qu'ils considèrent comme discriminatoire. Ils ne sont pas en mesure de financer l'ensemble de leurs représentants pour un temps plein de six jours par semaine pendant une période de plusieurs mois. Les procédures de nomination de ces représentants ne sont pas réglementées par le code électoral, mais seulement par les arrêtés des préfets et sous-préfets. Dans la pratique, les partis peuvent nommer un membre principal et un membre suppléant dans chaque CA. Le remplacement de ces candidats après une certaine période de service n'est pas pratique car il nécessite un courrier administratif écrit au préfet ou sous-préfet concerné. En conséquence, les candidats ou les partis font état de difficultés à trouver des personnes aptes à s'engager pour une aussi longue période de travail bénévole et le contrôle partisan de la révision ou de la distribution des cartes est donc rarement assuré.

RECOMMANDATION N°16 - COURT TERME

Afin d'assurer un contrôle partisan plus large du travail des commissions administratives, et sans créer de coûts financiers supplémentaires, les procédures de nomination des représentants des candidats ou des listes de candidats devraient offrir plus de flexibilité dans le remplacement des personnes nommées. Au lieu de ne soumettre que deux noms, les partis qui proposent des candidatures pourraient fournir une liste de différentes personnes qui pourraient se relayer en fonction de leur disponibilité. Alternativement, les candidats ou partis intéressés pourraient recevoir une accréditation générale (par exemple un badge) qui pourrait être relayé entre les différents représentants disponibles.

Une comparaison entre les indemnités versées aux membres des CA et BV désignés par les autorités administratives et la rémunération versée aux contrôleurs (et superviseurs) de la CENA révèle des différences importantes. Étant donné que la CENA paie environ le double de ce que touchent les personnes désignées par les préfets et sous-préfets, les autorités administratives se trouvent dans une position désavantageuse, car de nombreuses personnes compétentes préfèrent accepter un poste de contrôleur de la CENA.

RECOMMANDATION N° 17 - MOYEN TERME

Pour éviter la concurrence entre les postes offerts par les autorités administratives et ceux offerts par la CENA, les conditions salariales pourraient être modifiées dans le sens d'une plus grande harmonisation.

6.1.3.1 Inscription des électeurs auprès des commissions administratives pendant la période 2016-2018

Comme expliqué ci-dessus, la MEPE ne reproduira pas l'analyse menée par les MAFE, mais se concentrera sur des aspects qui n'ont pas été couverts auparavant.

En ce qui concerne les exercices d'inscription menés au cours de la période examinée, il y a deux aspects qui doivent être soulignés et qui rendent ces opérations peu orthodoxes. A savoir, les refontes ne sont pas prévues par le code électoral, puisqu'il déclare que les listes électorales sont permanentes (L.39). Il a donc fallu adopter une loi distincte pour réglementer la refonte, en tant que procédure sortant du cours normal des choses.⁹ Cela représente évidemment une rupture dans la tenue du fichier qui est présumé être continu et permanent. En outre, dans le cadre des révisions des listes électorales, les commissions administratives (CA) ne sont pas censées effectuer d'autres opérations, telles que la demande de documents d'identification, comme ce fut le cas dans les trois processus examinés. Cela a également nécessité une légitimation législative supplémentaire de ces opérations. En outre, il a été décidé que la nouvelle Carte d'identité biométrique CEDEAO serait fusionnée avec la carte d'électeur, jusqu'alors séparée.

De multiples raisons ont conduit à la décision de se lancer dans la refonte dite partielle en 2016. Elles vont de l'approche de l'expiration des anciennes cartes nationales d'identité numérisées et des cartes d'électeur numérisées issues de la refonte de 2005-2006, à l'engagement pris en 2014 par les pays de la CEDEAO d'adopter un format commun de cartes d'identité, en passant par l'inclusion du personnel militaire et paramilitaire dans le fichier général des électeurs sur le territoire national. L'argument principal était cependant le nombre croissant d'électeurs décédés, mais aussi « d'électeurs inactifs » (« non votants systématiques »), tous communément appelés « le stock mort »¹⁰. L'objectif d'éliminer cette dernière catégorie n'est pas entièrement compréhensible, puisque l'aspiration naturelle des États est d'avoir le fichier le plus complet possible, ce qui est aussi une exigence implicite résultant de la norme internationale de fournir aux citoyens le « droit et la possibilité » de participer aux élections. Il est tout à fait légitime de s'attendre à ce que les citoyens soient en mesure de réaliser cette « possibilité » le jour du scrutin s'ils décident de le faire. Pour cela, ils devaient figurer dans le fichier. Cependant, pour certains électeurs, la décision de participer aux élections ne peut être prise que lorsque les candidats sont connus, lorsque la campagne révèle des questions importantes et que les différences entre les concurrents deviennent donc évidentes. À ce moment-là, la possibilité d'inscription est fermée depuis longtemps.

Les opérations de la refonte partielle couplée avec l'instruction de la carte d'identité biométrique à puce CEDEAO, étaient censées ne concerner que les personnes figurant déjà dans le fichier électoral¹¹. Les opérations prévues comprenaient la confirmation d'inscription, la modification de l'adresse ou de la circonscription électorale, ainsi que les nouvelles inscriptions de ceux qui figuraient déjà dans la base de données des cartes nationales d'identité.¹² En réponse aux demandes de l'opposition, la Loi n° 2017-08

9 Loi n° 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales.

10 Voir l'exposé de motifs du projet de loi portant refonte partielle des listes électorales.

11 Voir les articles 2 et 3 de la Loi n° 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales, et aussi l'exposé de motifs : « L'objectif étant d'opérer un audit physique de tous les électeurs par leur passage à des commissions administratives instituées pour recueillir la confirmation de leur inscription. »

12 Les opérateurs du DAF au niveau de l'AC avaient accès aux bases de données de l'ancienne CNI et des cartes d'électeurs.

du 09 janvier 2017 a remplacé le concept de confirmation volontaire d'inscription par une reconduction automatique de ceux qui étaient précédemment dans le fichier, n'ont pas demandé de modifications d'adresse électorale, mais ont seulement demandé la délivrance de la nouvelle CI CEDEAO¹³.

Quant aux nouvelles inscriptions, ils doivent obligatoirement produire l'ancienne carte nationale d'identité numérisée ou la carte d'électeur numérisée comme fixé dans le document intitulé « Instructions sur la procédure d'établissement de la Carte d'identité à puce " CEDEAO " et de relevé des informations électorales» édicté par la DGE et la DAF. Si le demandeur n'était pas trouvé dans les bases de données existantes, il était instruit « à se munir d'un extrait de naissance et se présenter à un Centre d'instruction de la Carte d'identité (Commissariat de la police ou Brigade de gendarmerie) pour se faire établir une carte CEDEAO ; et c'est seulement muni de cette carte qu'il se présente auprès de la commission administrative pour se faire enrôler sur les listes électorales » (page 7 des Instructions susmentionnées).

Cette notion a été substantiellement modifiée par le Décret n° 2016-1536 du 29 septembre 2016 qui, seulement une semaine avant le démarrage officiel de la refonte partielle (4 octobre 2016), a étendu la compétence des CA également à tout citoyen de plus de 18 ans qui pouvait à la fois demander la nouvelle carte d'identité biométrique CEDEAO et s'inscrire pour la première fois sur le fichier électoral (Art. 4). En conséquence, les CA ont été autorisées à traiter les demandes basées uniquement sur les « extraits de naissance datant d'au moins un an et certificats de résidence ou tout autre document en tenant lieu » pour ceux ne disposant pas de « l'ancienne carte nationale d'identité numérisée ou la carte d'électeur numérisée accompagnée de photocopie » (Art. 3). Selon le "Livre blanc de la Coalition de partis de l'opposition : Wattu Senegaal" malgré les dispositions du Décret n° 2016-1536 ceux qui ne possédaient pas l'ancienne carte nationale d'identité numérisée ou la carte d'électeur numérisée étaient systématiquement rejetés par les CA, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.¹⁴ L'acceptation des extraits de naissance accompagnés des certificats de résidence n'est devenue une pratique courante qu'après la clarification apportée par les deux décrets du 19 décembre 2016: Décret N° 2016-2033 et Décret N° 2016-2034.¹⁵

En effet, chaque première demande d'instruction d'une Carte d'identité biométrique CEDEAO doit être accompagnée d'extraits de naissance et d'un certificat de résidence qui sont délivrés par les maires au moyen de simples formulaires papier. En raison du volume de demandes reçues, les CA n'avaient pas toujours la capacité de vérifier correctement l'authenticité de ces extraits de naissance et des certificats de résidence. Par conséquent, de nombreuses tentatives d'enregistrement avec ces simples documents papier falsifiés ou délivrés illégalement par les maires ont été signalées.

13 Article 1 de la Loi n° 2017-08 du 09 janvier 2017 modifiant la loi n° 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales

14 Livre blanc de la Coalition de partis de l'opposition : Wattu Senegaal, 2017, p.24 et 28.

15 Décret N° 2016-2033 du 19 décembre 2016 modifiant le décret N°2016-1536 du 29 septembre 2016 portant application de la loi N° 2016-09 du 14 Mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO ;

Décret N° 2016-2034 du 19 décembre 2016 modifiant le décret N° 2016-1535 du 29 septembre 2016 portant application de la loi 2016-207 du 19 Août 2016 relative à la refonte partielle des listes électorales

RECOMMANDATION N°18 - COURT / LONG TERME

Pour réduire la possibilité de demander des documents d'identification personnelle (carte d'identité biométrique CEDEAO) avec des documents falsifiés, les extraits de naissance et éventuellement aussi les certificats de résidence devraient être sécurisés. A court terme, ils devraient être délivrés sur un papier comportant des éléments de sécurité, tels que des hologrammes, des filigranes ou autres. A long terme, la DAF pourrait mettre en place un système générant des numéros aléatoires uniques qui seraient envoyés périodiquement aux centres d'état civil qui les utiliseront pour marquer les documents d'état civil délivrés aux personnes.

*Le Décret n.2016-1535 du 29 septembre 2016 portant application de la loi 2016-27 du 19 août portant refonte partielle a créé une CA au moins dans chaque préfecture et sous-préfecture et au moins une dans chaque juridiction à l'étranger.¹⁶ Les CA pouvaient être fixes ou itinérantes. Le décret a doté les CA (qui lors des révisions sont compétentes dans leur circonscription administrative) d'une compétence nationale (art. 1). Cela signifie que les citoyens pouvaient effectuer toutes les opérations liées à la refonte dans n'importe quelle CA du pays. Cette mesure a entraîné des complications considérables lors de la distribution des cartes CI CEDEAO/d'électeur éditées, qui étaient souvent envoyées à des commissions différentes de celle où se trouvait le demandeur.

Après la fixation de la date des élections législatives, la refonte a été transformée en une révision exceptionnelle prévue par le code électoral pour précéder chaque élection générale (L.39).¹⁷ L'objectif de cette transformation était d'ouvrir formellement l'inscription à ceux qui auraient 18 ans au plus tard le jour du scrutin. La révision exceptionnelle a été conduite du 13 février au 23 avril 2017 sur le territoire national et du 13 février au 16 avril 2017 à l'étranger.¹⁸ Les CA de révision exceptionnelle avaient la même composition et ont effectuées les mêmes opérations que lors de la refonte (c'est-à-dire y compris l'instruction des demandes de CI CEDEAO).¹⁹ Cela signifie que les opérations de la refonte ont de facto continué tout au long de la révision exceptionnelle, ce qui a été confirmé par l'Arrêté ministériel n° 3396 en date du 27 février qui a formellement mis fin à la refonte le même jour que la révision.²⁰

Les informations sur le nombre exact des CA impliqués dans la refonte ne sont pas disponibles dans les archives de la DGE et de la DAF, car des CA supplémentaires pouvaient être créées par les autorités

16 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 déclarée à cet effet auprès de l'autorité compétente. La CENA nomme un contrôleur dans chaque CA (L.39). A l'étranger, elles sont composées du chef de la représentation diplomatique ou consulaire ou son représentant faisant office de président et d'un représentant de chaque parti politique légalement constitué au Sénégal (L.313). Leurs opérations sont supervisées par un contrôleur désigné par des Délégations Extérieures de la Commission Électorale Nationale Autonome (DECENA).

17 Décret n° 2017-171 du 27 janvier 2017 portant fixation de la date des prochaines élections législatives.

18 Décret n°2017-310 du 13 février 2017 portant révision exceptionnelle des listes électorales.

19 « Pour les besoins de la révision, la commission administrative applique les mêmes procédures et officie avec les mêmes formulaires et documents que ceux prévus pour les opérations de la refonte en cours. » Article 4 du Décret n°2017-310

20 Arrêté ministériel n° 3396 en date du 27 février 2017 portant fixation de la date de clôture des opérations de refonte partielle des listes électorales à l'intérieur du pays.

administratives en fonction des besoins momentanés pour une période donnée, et ils pouvaient être fixes ou itinérants. Cependant, on peut supposer que leur nombre dépassait 600 dans l'intérieur du pays.²¹ Il convient de noter que l'article 3 du décret n° 2016-1535 dispose qu'une « commission administrative est dotée d'outils informatiques servant à recueillir les données biométriques, d'état civil et électoral ». En fait, la DAF, selon les informations disponibles, n'a disposé que d'environ 200 kits d'enrôlement, ce qui signifie que la plupart des CA ont fonctionné dans beaucoup de cas sans ces capacités techniques. Les kits d'enrôlement ont été transférés entre différents CA pour soutenir leurs activités pendant une période limitée au cours des 6 mois d'opérations de la refonte. Les informations sur ces transferts ainsi que le nombre de kits d'enrôlement ne sont pas disponibles à la DAF, ce qui soulève de sérieuses inquiétudes quant à l'exhaustivité, la fiabilité et la disponibilité des documents dans les archives. La MEPE a fait un constat similaire au niveau des différents services de la DGE.

RECOMMANDATION N°19 - COURT TERME

Le système d'archivage de la DGE et de la DAF doit être considérablement amélioré afin d'assurer un classement systématique, logique et exhaustif des documents pour les retrouver facilement en cas de besoin ou d'évaluation future. Cela facilitera également l'évaluation interne des processus dans le but de les optimiser.

La révision exceptionnelle pour l'élection présidentielle de 2019 a été instituée par le Décret n°2018-476 du 20 février 2018 pour une période du 1er mars au lundi 30 avril 2018 sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger (Art. 1).²² Toutefois, les CA ne recevaient les demandes des citoyens que jusqu'au 23 avril 2018. Entre le 24 et le 30 avril, ils n'étaient autorisés à traiter que les décisions de justice et celles des Chefs de Représentation diplomatique ou consulaire (Art. 7). Contrairement au fonctionnement normal des CA, l'article 4 du décret autorise les CA à instruire les demandes de CI CEDEAO avant la première inscription des primo-votants.²³ Cette fois, le décret fait une distinction entre les CA ordinaires et celles équipées de kits d'inscription (communément appelées classiques et spéciales)²⁴. Au total, 606 CA ont été créés, dont 178 ont été conçus comme spéciales (équipés de kits d'inscription).

De nombreux interlocuteurs au niveau des départements et des arrondissements ont fait part à la MEPE de leur appréhension quant au fait que la prochaine révision exceptionnelle sera la première depuis plus de trois ans, le nombre de citoyens demandant l'inscription pourrait être inhabituellement élevé. Cette situation sera très probablement compliquée par ce qui semble être un calendrier électoral très serré, par conséquent le nombre habituel de CA pourrait ne pas être suffisant pour traiter toutes les demandes. La seule solution semble être une augmentation considérable du nombre de CA régulières et itinérantes.

21 Quant aux CA de distribution de cartes avant l'élection législative leur nombre a culminé à 1265 en juillet 2017.

22 Décret n°2018-476 du 20 février 2018 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019

23 « Cette inscription est faite sur présentation de la carte d'identité biométrique CEDEAO ou, après instruction de celle-ci, par la commission administrative. »

24 « A chaque fois que de besoin, la commission est dotée en équipement informatique, imprimés et documents administratifs lui permettant de procéder à l'instruction de la carte d'identité biométrique CEDEAO pour une première demande. Une équipe technique est alors désignée en appoint, à cet effet. Sur le territoire national, le siège de ce type de commission est fixé par le Préfet ou le Sous-préfet. Elle a compétence sur l'ensemble des circonscriptions électorales du ressort de l'autorité administrative de tutelle. » Article 3 du Décret n°2018-476.

RECOMMANDATION N°20 - COURT TERME

Étant donné la brièveté attendue de la période disponible pour la révision exceptionnelle pour les élections locales de janvier 2022, et compte tenu du grand nombre de demandes potentielles d'inscription accumulées depuis 2019, les autorités administratives devraient élargir substantiellement le nombre de CA classiques et surtout itinérantes, par rapport à leur nombre lors des révisions de 2018. Les calendriers des déplacements des CA itinérantes doivent être soigneusement planifiés et communiqués par tous les canaux possibles suffisamment à l'avance, afin d'offrir la possibilité d'inscription à tous les citoyens intéressés. A cette fin, la DAF doit fournir aux autorités administratives les informations sur le domicile des titulaires de carte d'identité biométrique CEDEAO qui ne sont pas encore inscrits comme électeurs. Une campagne de sensibilisation ciblée doit être menée avant et pendant la révision exceptionnelle.ela facilitera également l'évaluation interne des processus dans le but de les optimiser.

6.1.4 Affichage des listes provisoires - « la période contentieuse »

Le code électoral prévoit après chaque révision des listes électorales une période d'affichage des listes électorales provisoires, c'est-à-dire la soi-disant « période contentieuse » (L.45 et R.43). Celle-ci intervient généralement deux mois environ après la fin de la révision, période pendant laquelle les services centraux de la DAF traitent les nouvelles inscriptions, les modifications, les radiations, etc. Après la refonte, cette période a été sensiblement raccourcie, puisque la « période contentieuse » a eu lieu du 12 au 26 mai 2017.

Les listes provisoires des élections législatives de 2017 qui ont été marquées par de nombreuses omissions et erreurs dans les données des électeurs ne comportaient pas les informations relatives à la filiation et le domicile de l'électeur ce qui rendait difficile l'identification des électeurs. Cela a considérablement réduit le sens de l'affichage, ainsi que la possibilité réelle de demandes de rectification. L'affichage des listes électorales provisoires restera crucial également après l'inclusion automatique recommandée de tous les adultes titulaires d'une carte d'identité biométrique CEDEAO.

RECOMMANDATION N°21 - MOYEN TERME

L'affichage indispensable des listes électorales provisoires assurant à chacun la possibilité de vérifier l'exactitude des listes électorales au niveau de la commune et de demander des corrections doit être maintenu également après la mise en œuvre de l'inclusion automatique de tous les adultes titulaires d'une CI CEDEAO. Un délai raisonnable d'au moins 20 jours dans une période de 2 ou 3 mois avant les jours du scrutin devrait être fixé dans le code électoral. Afin d'assurer une identification sans équivoque de chaque électeur, les listes électorales provisoires affichées doivent contenir toutes les données nécessaires, y compris celles relatives à la filiation et le domicile des électeurs.

6.1.5 Électeurs omis du fichier utilisé lors des élections législatives de 2017

Les données du fichier électoral disponibles, ainsi que l'analyse de l'inscription lors de la refonte partielle et de la révision exceptionnelle de 2016/2017 fournie par la MAFE 2018 et dans le rapport de la CENA de 2017 indiquent qu'un nombre considérable de citoyens ont été omis du fichier tel qu'utilisé lors des élections législatives de 2017. Ceci est apparu lors de l'affichage des listes provisoires dont « la publication a été effectuée en dépit du fait qu'il existait des dossiers non encore traités [...] la saisie de leur dossier et l'édition de leur carte d'identité sont intervenues après la publication des listes provisoires ».²⁵ La MAFE 2018, de son côté, a identifié au total 109,763 demandes d'inscription (dont 2,486 issues de l'étranger) qui ont été traitées après la fin officielle du dépôt des dossiers fixée au 30 mai 2017 (c'est-à-dire après l'affichage des listes provisoires). Au cours de la validation, 5,289 demandes ont été rejetées (1,617 issues de de l'étranger).²⁶ En raison des retards dans le traitement de ces dossiers, au total 104,474 personnes ayant demandé leur inscription pendant la période légale de fonctionnement des CA de la refonte/révision exceptionnelle, n'ont pas été incluses dans le fichier final qui a été utilisé lors de l'élection du 30 juillet 2017. La MAFE 2018 ne fournit qu'une brève description de ces cas : « Les omis sont des électeurs qui devraient figurer sur la liste électorale mais ne le sont pas à cause d'une erreur qui n'est pas de leur fait. La raison peut être due à une erreur technique, une perte de dossier ou une lenteur administrative. »²⁷

Le fichier utilisé lors des élections législatives contenait 6,219,446 électeurs. Cependant, le fichier contenant les données de toutes les demandes d'inscription acceptées issu de la refonte/révision exceptionnelle de 2016/17 contenait 6,318,367 électeurs, ce qui signifie qu'après le traitement final des données, 98,921 personnes n'ont pas pu voter lors de l'élection législative même si elles étaient en possession d'un récépissé d'inscription et que leur éligibilité a été confirmée à un stade ultérieur. Selon le rapport du comité de suivi, ces personnes ont été inscrites « lors de la révision exceptionnelle des listes électorales en 2018 ».²⁸ Ce

25 CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.22.

26 Rapport de la Mission d'audit du fichier électoral Sénégal 2018, p.69. Notez qu'il y a de légères incohérences entre le texte et les données du tableau de la p. 69.

27 Ibid. p.47. La MAFE 2018 a fait la recommandation suivante 682A#01 concernant ces cas : « 1) Procéder à l'inscription sur la liste électorale des 109 763 lors de la prochaine révision

2) Accompagner la liste électorale provisoire de la liste des personnes qui n'y figurent pas mais on bien obtenu un récépissé en indiquant le motif et les démarches nécessaires. »

28 Rapport final du Comité de suivi des recommandations issues de l'Audit du fichier électoral. Janvier 2019. p.41.

fichier complété a servi de base à la révision exceptionnelle de 2018 et c'est également le fichier qui a été fourni à la MAFE 2021 ainsi qu'à la MEPE.

Le fichier issu de la révision exceptionnelle de 2018 contenait 6,683,198 électeurs, ce qui est légèrement supérieur au nombre d'électeurs du fichier tel qu'utilisé lors de l'élection présidentielle de 2019 (6,683,043). Cette différence est due au fait que, bien que dans certaines circonscriptions de l'étranger des électeurs aient été inscrits avec succès, leur nombre était trop faible pour ouvrir un BV. Par conséquent, ces électeurs dûment inscrits ne figurent pas sur la liste électorale officielle qui comprend l'affectation des électeurs aux BV. Toutefois, la MEPE a trouvé un nombre considérable (de l'ordre de milliers) de noms manifestement mal orthographiés ou contenant d'autres caractères que des lettres dans le fichier qui a été utilisé pour l'élection présidentielle de 2019.²⁹ De plus, la MEPE a trouvé des cas de cartes d'identité biométriques CEDEAO/ cartes d'électeurs dont la production a pris deux ans et qui restent toujours, pas collectées, dans des préfectures ou sous-préfectures.

RECOMMANDATION N°22 - COURT TERME

A la lumière du nombre élevé de demandes d'inscription attendu lors de la prochaine révision exceptionnelle pour les élections locales de janvier 2022, la DAF devrait s'engager à effectuer des tests de résistance intensifs afin d'identifier les éventuels goulots d'étranglement restants dans la réception, le traitement et le contrôle de qualité des dossiers d'inscription. Si nécessaire, la DAF devrait rapidement renforcer ses capacités humaines et techniques afin de garantir le droit et la possibilité de voter aux prochaines élections à tous les détenteurs de carte d'identité biométrique CEDEAO intéressés. Idéalement, seule une carte d'électeur papier séparée devra être délivrée afin d'éviter la réimpression et la redistribution inutiles des cartes d'identité biométriques CEDEAO encore couplées avec la carte d'électeur qui pourrait potentiellement porter atteinte au droit de vote d'un nombre important de citoyens (Cf. recommandation n° 10).

6.1.6 Radiation des électeurs du fichier électoral : cas des personnes décédées

Il est à noter que dans cette section, il est question des radiations des personnes décédées. La radiation à cause de condamnation a été abordée dans la section 5.5 du rapport.

Comme indiqué précédemment, l'un des critères d'évaluation de la qualité d'une liste électorale est de voir dans quelle mesure elle est tenue à jour (en plus d'être exacte et complète). Une liste d'électeurs est une base de données dynamique des personnes qui ont le droit de participer aux élections conformément aux exigences légales correspondantes. Si les nouveaux adultes doivent renforcer le corps électoral, les personnes décédées ou autrement inéligibles doivent être systématiquement éliminées du fichier. Au

²⁹ Par exemple, il n'y avait toujours qu'une seule personne avec ces noms de famille communs corrompus suivants: CISSKOHO, CISSOCKHO, CISSOHO, CISSOKHIO, CISSOKJO, CISSOSKHO, CISSS, CISSSOKO; NDIAYEF, NDIAYEH, NDIAYEM, NDIAYER, NDIAYEZ, NDIAYIE, NDIAYYE ou CAMAR1A, MANE N 1.

Sénégal, le cadre juridique applicable permet de radier les électeurs, y compris les personnes décédées, à trois stades différents : lors des révisions périodiques ou exceptionnelles du fichier, lors de l'affichage des listes électorales provisoires ; et il prévoit également des campagnes ad hoc organisées par les autorités administratives ou électorales. Ces dispositions légales sont restées relativement stables au cours des trois dernières décennies. Quant aux personnes condamnées pour des crimes graves, la MEPE recommande une suspension de leur droit de vote pour une période raisonnable (Cf. recommandation N°5). Concernant les personnes atteintes d'incapacité mentale, la MEPE recommande leur maintien dans le fichier, conformément à l'évolution récente des normes internationales (Cf. recommandation N°7).

Le code électoral charge les CA au niveau des communes de toutes les opérations liées à la révision des listes électorales, y compris les radiations d'électeurs (L.39). Il prévoit des radiations sur demande et d'office : « La radiation sur demande intervient à la requête de l'électeur intéressé. La radiation d'office intervient dans les cas prévus par décret. » (L.42). Comme le cadre juridique considère implicitement l'inscription sur les listes électorales comme un acte volontaire, l'article L.42 semble réglementer la possibilité pour un électeur de demander uniquement sa propre radiation de la liste (les défunts ne peuvent évidemment pas demander leur radiation). Par conséquent, toutes les autres radiations peuvent sembler être considérées comme étant d'office. Toutefois, le texte type des décrets réglementant les révisions du fichier semble ouvrir la possibilité d'une demande de radiation d'un électeur déterminé à tout autre électeur en possession de documents justifiant une telle demande. L'article R.45 du code électoral limite cette possibilité de déclarer un électeur décédé seulement aux électeurs de la même circonscription électorale.³⁰

Ainsi, par exemple, le Décret n° 2018-476 du 20 février 2018 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019, dans son article 4, attribue aux commissions administratives des tâches différentes, dont :

« *la radiation d'électeurs décédés, d'électeurs frappés d'incapacité du fait de la loi ou qui ne désirent plus figurer sur les listes électorales.

La production d'un acte justifiant la radiation est toujours demandée en cas de décès ou de condamnation à une peine privative de droit civique. Dans tous les cas, le demandeur doit prouver qu'il est électeur par la présentation de sa carte d'identité biométrique CEDEAO. La photocopie de la carte de l'électeur radié pour décès ou à sa demande est jointe au dossier. »

Cette possibilité de demander la radiation d'un autre électeur se reflète également dans les formulaires applicables utilisés par les commissions administratives. Le formulaire utilisé lors de la révision exceptionnelle de 2018 donnait la possibilité aux électeurs de demander la radiation d'un autre électeur en cas de :

- 1 - Décès (joindre obligatoirement le certificat de décès) ;
- 2 - Incapacité juridique (joindre obligatoirement la décision de justice) ;
- 3 - Sur demande de l'intéressé (joindre obligatoirement la photocopie de la C.I.).

³⁰ Article R.45 : « Lorsqu'un électeur est décédé, son nom est rayé de la liste électorale. Tout électeur de la circonscription électorale a le droit d'exiger sa radiation. »

Dans ces trois cas, la photocopie de la carte d'identité de l'électeur à radier doit être obligatoirement jointe à la demande. Cette procédure est conforme à l'article L.42 qui stipule que « Un électeur inscrit sur la liste électorale ne peut être radié sans une décision motivée et dûment notifiée. » Or, le Décret n° 2018-476 applicable pour la révision exceptionnelle de 2018 ne réglemente pas les radiations d'office alors même que l'article L.42 renvoie pour plus de précisions à un tel décret.

Une mention explicite d'une telle capacité attribuée aux CA figure aux articles L.42, R.34, R.39 et R.45.³¹ Ni le code électoral, ni le décret applicable n'établissent clairement les conditions dans lesquelles une CA procède à une radiation d'office d'un électeur, quels documents sont nécessaires et quelle est la procédure exacte.

Selon la loi, les CA comprennent le maire ou son représentant dont la présence doit permettre un accès et une vérification aisés des données de l'état civil. Depuis la réforme des collectivités locales de 2013, chaque mairie tient le centre d'état civil primaire tandis que des centres secondaires rattachés aux centres primaires peuvent être créés dans les communes.³² En principe, tous les faits d'état civil doivent être immédiatement saisis dans le centre d'état civil correspondant, y compris toutes les naissances et tous les décès au sein d'une commune. Les maires sont aidés dans la mise à jour des données de l'état civil par les chefs de village et les délégués de quartier qui enregistrent les naissances et les décès dans leur zone de responsabilité dans un cahier spécialement conçu à cet effet. Ces cahiers sont censés être remis périodiquement à l'officier de l'état civil désigné, qui enregistre les données dans le registre de l'état civil sous un numéro unique et tamponne les champs correspondants dans le cahier. L'article 67 du Code de la famille exige que toutes les naissances et tous les décès soient déclarés dans un délai d'un mois, avec un délai supplémentaire de 15 jours pour que les chefs de village et les délégués de quartier signalent ces faits omis à l'officier de l'état civil. Bien que la procédure soit largement suivie dans les zones urbaines, dans de nombreuses zones rurales, les chefs de village et les délégués de quartier ne déclarent tout simplement pas les décès malgré une amende prévue de 2000 à 5000 CFA.³³ Tant pour les naissances que pour les décès, une déclaration dite tardive peut être faite jusqu'à un an ; après l'expiration de cette période, un jugement du tribunal d'instance est nécessaire pour l'enregistrement de l'acte dans l'état civil et pour et l'obtention du certificat correspondant. Cependant, le procureur de la république peut à toute époque, et en dehors des délais prévus, faire la déclaration d'une naissance ou d'un décès dont il aurait eu connaissance et qui n'aurait pas été enregistrée.

Au cours de l'enquête de terrain, la MEPE a inspecté plusieurs cahiers du village dans lesquels les personnes décédées n'étaient pas enregistrées, le chef du village expliquant qu'on ne le faisait tout

31 Article R.34 : La commission retranche, de la liste électorale, les électeurs : 1. décédés ; 2. dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente ou qui ont perdu les qualités requises par la loi ; 3. qu'elle reconnaît avoir indûment inscrits, bien que leur inscription n'ait été attaquée.

Article R.39 : Lorsque la commission radie d'office un électeur pour d'autres causes que le décès, ou lorsqu'elle prend une décision à l'égard d'une inscription qui a été contestée devant elle, il est délivré, le 10 juillet au plus tard un avis motivé de radiation d'office, destiné à l'électeur radié.

La liste des électeurs radiés d'office est conservée à la préfecture ou à la sous-préfecture. Elle peut être consultée par tout électeur de la commune.

Article R.45 : Lorsqu'un électeur est décédé, son nom est rayé de la liste électorale. Tout électeur de la circonscription électorale a le droit d'exiger sa radiation. Une fiche de contrôle de radiation est transmise au Ministre Chargé des Élections.

Si l'électeur décédé n'est pas inscrit sur la liste électorale du lieu de son décès, le Gouverneur, le Préfet ou le Sous-préfet transmet l'acte de décès au lieu d'inscription, s'il est connu, et une fiche de contrôle de radiation au Ministre Chargé des Élections. Dans les deux cas, la fiche de contrôle de radiation est également transmise à la C.E.N.A.

32 Article 108 de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

33 Voir l'article 33 du Code de famille.

simplement pas dans sa culture. La combinaison des aspects culturels et de l'incompétence fréquente des chefs de village, qui est l'une des principales causes du mauvais état de l'état civil, appelle certaines mesures correctives. Certains interlocuteurs de la MEPE ont suggéré une implication plus étroite des imams (et éventuellement des prêtres chrétiens ou chefs religieux animiste) qui sont présents à la grande majorité des enterrements.

RECOMMANDATION N°23 - MOYEN TERME

Il convient d'examiner la possibilité d'une implication des chefs religieux qui sont présents à la grande majorité des enterrements, dans les déclarations de décès à l'état civil. Les sanctions existantes pour les chefs de village et les délégués de quartier en cas de non déclaration des faits de l'état civil devraient être systématiquement appliquées. Une campagne d'éducation civique sur l'importance de la déclaration des faits de l'état civil et de l'obtention des certificats correspondants devrait être menée dans les zones rurales.

Même si la procédure de radiation d'office des électeurs par les commissions administratives n'est pas clairement établie, les articles L.43 et L.44 du code électoral et le décret correspondant élaborent des procédures de recours contre les radiations d'office pour d'autres causes que le décès. Cependant, ces procédures ainsi que les délais prévus par le code électoral et le décret sont légèrement différents car les révisions exceptionnelles sont régies par le décret correspondant tandis que les dispositions du code électoral s'appliquent aux révisions ordinaires.³⁴ Une procédure analogue de recours pour les électeurs inscrits à l'étranger est prévue par les articles L.317 - L.319.

Dans les deux mois qui suivent la fin de la période de révision, les services centraux du MINT assurent l'exploitation des données provenant des CA et procèdent à la mise à jour du fichier et à l'établissement des listes électorales provisoires. Les listes résultantes des « mouvements et des rejets accompagnés des motifs » (R.43) sont remises aux Préfets et les Sous-préfets, les présidents de conseil départemental et les maires qui dressent un procès-verbal de réception. Le code électoral prévoit un délai de 20 jours pour l'affichage des listes électorales provisoires « sur le panneau des annonces officielles des préfectures, des sous-préfectures, des hôtels de département et des mairies » (L.45 et R.43). Outre la rectification d'éventuelles omissions ou erreurs matérielles dans les données d'inscription, tout électeur inscrit peut « réclamer la radiation d'un électeur indument inscrit. Le même droit appartient à l'autorité administrative compétente » (L.45). Cette période constitue une seconde opportunité pour la radiation des décès. Cependant, les décrets applicables ont systématiquement raccourci ce délai à 15 jours.³⁵ Il existe une procédure similaire pour les listes provisoires des électeurs inscrits à l'étranger.

En dehors de ces deux possibilités de radiation des défunts, le code électoral, dans la section 3 sur le contrôle des inscriptions sur les listes électorales (L.52) ouvre une possibilité de radiations initiées par les autorités administratives (gouverneurs, préfets ou sous-préfets) ou électorales (DAF) sous le contrôle de la CENA. Il ne s'agit pas d'une mesure systématique mais peut plutôt prendre la forme des

³⁴ Voir l'article 8 du Décret n° 2018-476 du 20 février 2018.

³⁵ Voir l'article 8 du Décret n.2017-310 du 13 février 2017 portant révision exceptionnelle des listes électorales ; et l'article 11 du Décret n°2018-476 du 20 février 2018 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019.

campagnes ad hoc impliquant l'exploitation des informations des centres d'état civil visant à réduire le nombre de personnes décédées dans le fichier.

Les données historiques démontrent sans équivoque que le processus de radiation des personnes décédées ne fonctionne pas vraiment. Dans la période examinée par la MEPE, les électeurs décédés n'ont pu être éliminés de la liste que lors de la révision exceptionnelle de 2018.³⁶ Selon la MAFE 2021, il n'y a eu que 126 demandes de radiation alors qu'il y a eu 336 915 demandes d'inscription au fichier. A partir des données disponibles, il n'est pas possible de dire si ces 126 demandes de radiation concernaient des électeurs décédés ou également d'autres types d'élimination. De même, il n'est pas possible de dire si les demandes ont été déposées devant les CA ou pendant la période d'affichage des listes électorales provisoires. La révision ordinaire de 2016, un peu discrète, a vu 46 demandes de radiation (et 2392 demandes d'inscription).³⁷ De même, lors de la révision ordinaire de 2015, on a enregistré 156 demandes de radiation contre 195 808 demandes de nouvelles inscriptions.³⁸ Le même schéma a été enregistré lors de la révision exceptionnelle de 2014 avec 334 demandes de radiation et 236 570 demandes de nouvelles inscriptions.³⁹ Quant aux campagnes initiées par les autorités administratives ou électorales, une seule opération de ce type a été menée au cours de la dernière décennie - entre le 6 mai et le 6 juillet 2013 sous le titre « Opération de collecte des données d'état-civil de personnes décédées des années 2005 à 2013 ». ⁴⁰ Selon les informations officielles, cette campagne organisée en collaboration parmi la DGE, le Centre national de l'état-civil, la DAF et la CENA a permis d'éliminer quelque 30 000 électeurs décédés.

Ces chiffres relativement faibles sont une preuve de la déficience du système actuel de radiation des défunts. En effet, la Loi n° 2016-27 a justifié dans son exposé des motifs la nécessité de la refonte partielle par l'augmentation constante du « stock mort » qui était estimé à environ 30.000 par an.⁴¹ Ce chiffre semble toutefois considérablement sous-estimé, puisque les statistiques disponibles sur la mortalité indiquent que le nombre de personnes décédées par an dépasse les 100 000. Naturellement, toutes ces personnes ne sont pas inscrites sur les listes électorales. Cependant, comme le montre la comparaison des pyramides des âges de la population globale et de celle de l'électorat réalisée par la MEPE 2021 (Cf. section 6.4), les groupes d'âge les plus âgés, dans lesquels les décès surviennent plus fréquemment, sont relativement bien représentés dans le fichier. **Il y a donc un besoin imminent d'imposer un mécanisme fonctionnel de radiation des personnes décédées du fichier. Sinon, une nouvelle refonte sera nécessaire dans quelques années.**

De toute évidence, les campagnes ad hoc ne constituent pas une solution systématique. Le système actuel repose largement sur les déclarations volontaires de décès par les membres de la famille du défunt.

36 L'une des raisons de la refonte partielle de 2016 était précisément d'éliminer « le stock mort » en demandant à tous les électeurs de se présenter en personne devant les commissions administratives, ce qui était une condition de leur présence future sur le fichier. La révision exceptionnelle de 2017 qui a suivi n'a pas prévu la radiation des électeurs.

37 Y compris les données pour les militaires : https://www.cena.sn/site/pages/revision_2016.html

38 Y compris les données pour les militaires : <https://www.senepus.com/article/pr%C3%A8s-de-300000-mouvements-enregistr%C3%A9s>

39 Voir le Rapport de la CENA sur les élections départementales et municipales du 29 juin 2014.

40 [http://archives.aps.sn/article/112694?lightbox\[width\]=75p&lightbox\[height\]=90p](http://archives.aps.sn/article/112694?lightbox[width]=75p&lightbox[height]=90p) et http://www.servicepublic.gouv.sn/index.php/demarche_administrative/actu/1/1386

41 « Avec une moyenne annuelle estimée à 30 000 personnes décédées demeurant dans le fichier, augmentée d'un taux d'au moins 1.8% des électeurs se déplaçant chaque année sans modifier leur adresse électorale, et un nombre de plus en plus croissant de cartes non retirées depuis la refonte totale de 2005-2006 évaluées à plus de 300000, la population électorale réelle apparaît surévaluée (comme l'avait mis en exergue la mission d'audit du fichier électoral de 2011). » Loi n° 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales.

Cependant, l'État ne peut pas laisser le poids des procédures administratives connexes (la nécessité de se présenter devant une CA avec les certificats appropriés) sur les épaules des citoyens. Au contraire, les informations existantes maintenues par les structures administratives, à savoir les centres de l'état civil, devraient être systématiquement utilisées pour la radiation des électeurs décédés. Actuellement, cette exploitation ne se fait pas, principalement en raison du cadre juridique incomplet et incohérent et du manque de procédures claires. Pour l'instant, les informations ne sont pas exhaustives mais l'état civil fournit des informations fiables sur une partie importante des décès qui devraient être utilisées pour la mise à jour du fichier électoral. Contrairement aux déclarations fournies par les membres de la famille, les actes enregistrés dans le registre d'état civil sont juridiquement contraignants et ne nécessitent pas d'autres documents justificatifs, tels que des certificats, etc.

RECOMMANDATION N°24 - COURT TERME

Des procédures claires permettant l'utilisation des faits d'état civil existants, notamment ceux concernant les décès, aux fins de radiation des électeurs devraient être fixées par un décret. Les formulaires correspondants et les démarches administratives devraient être élaborés. Cette exploitation devrait se faire périodiquement, au moins une fois par an. Les révisions ordinaires et exceptionnelles offrent une bonne occasion pour cette exploitation, puisque les représentants des maires, qui disposent des données de l'état civil, sont membres des commissions administratives. Toutes les radiations devraient être effectuées sous le contrôle de la CENA.

Les dispositions légales existantes dans le code électoral ainsi que dans les décrets correspondants devraient être revues, simplifiées et alignées sur l'objectif de permettre une radiation systématique des électeurs décédés du fichier électoral par les organes compétents.

RECOMMANDATION N°25 - MOYEN TERME

Après l'achèvement du projet en cours de numérisation, de centralisation et de modernisation globale de l'état civil (prévu pour fin 2023), une communication permanente et automatisée entre l'état civil et les fichiers tenus par la DAF devrait être établie. De cette manière, les personnes décédées seraient systématiquement retirées des fichiers.

6.1.7 Le vote des Sénégalais de la diaspora

6.1.7.1 Contexte historique

Le contexte de démocratisation, initié à la fin des années 1980, explique la reconnaissance du droit de vote externe. Le code électoral, voté en 1992, octroie entre autres, **le droit de vote des Sénégalais de l'étranger**.

En 1993, la Direction des Sénégalais de l'étranger est créée au sein du ministère des Affaires étrangères. Le gouvernement va s'appuyer sur cette nouvelle entité pour commencer le recensement des Sénégalais de la diaspora et les inscrire dans le fichier électoral. Le Sénégal fait partie des tout premiers pays d'Afrique subsaharienne à avoir accordé à ses ressortissants vivant à l'étranger le droit de vote pour les élections présidentielles et législatives, dès 1992. Entre 1993 et 2012, la diaspora a ainsi participé à quatre élections présidentielles. De plus, l'aspect concernant le vote de la diaspora s'est posé avec une certaine acuité en raison des nouvelles insertions dans la Constitution sénégalaise de 2016⁴², qui leur dédie 15 représentants élus au sein de l'Assemblée nationale. Un changement qui reflète l'importance et l'influence accrue de la Diaspora sénégalaise dans la gestion des politiques publiques du pays et surtout vu son poids économique.⁴³

En 2012, la diaspora et ses 200 000 inscrits approximatif se classent 7e sur les 45 départements du pays. En 2019, la diaspora compte 309 592 inscrits représentant le sixième département après Dakar, Pikine, Mbacké, Thiès et Mbour. Ceci représente un progrès constant qui fait que la diaspora à elle seule a un électorat plus important que des régions entières en 2019 comme résumé sur le tableau dessous.

Tableau 2

RÉGION	ÉLECTEURS
Diaspora	309 592
Kafrine	232 081
Kédougou	65 167
Kolda	229 399
Matam	273 714
Sedhiou	193 055
Tambacounda	251 363
Ziguinchor	283 395

En sept ans (2021 à 2019), la DGE a fait l'effort d'enrôler un peu plus d'un tiers (1/3) ou 100 000 nouveaux électeurs de la diaspora Sénégalaise dans le fichier électoral malgré le caractère atypique d'un électorat externe en exode constant. A titre d'exemple, l'Afrique concentrait en 2000 les trois quarts des électeurs de la diaspora, l'Europe un cinquième et les Amériques étaient presque inexistant. A partir des années 2007, ce vivrier électoral faisait presque la moitié en Europe au détriment de l'Afrique et il était concentré

⁴² La loi n° 2017-12 du 18 janvier 2017 portant Code électoral

⁴³ Selon les sources du Ministère de l'économie et des finances les remises de la diaspora contribuerait, en moyenne, à hauteur de 950 milliards de FCFA (soit environ 1,45 milliard d'euros) par an. Ce montant dépasserait celui de l'aide publique au développement (APD) du pays.

essentiellement en Italie, Espagne et France. En 2019, la tendance à la hausse est observée particulièrement en Amérique du Nord et du Sud.

Cependant, il est à noter que malgré l'augmentation constante des électeurs de la Diaspora dans le fichier, sur une population émigrée estimée à environ 3 millions d'individus, le pourcentage reste faible.

6.1.7.2 Le processus d'enrôlement à l'étranger

L'article premier du code électoral stipule que pour la préparation et l'organisation des opérations électorales et référendaires à l'étranger, le ministère chargé des élections exerce sa compétence en rapport avec le ministère chargé des affaires étrangères dans les conditions et modalités déterminées par le code électoral. Le ministère chargé des Sénégalais de l'extérieur participe à l'information et à la sensibilisation des Sénégalais résidant à l'étranger. Le code stipule qu'à l'étranger, le ministre chargé des élections met en œuvre les compétences définies à l'article premier alinéa 2 du code en relation avec les services centraux du ministère chargé des affaires étrangères, les ambassades et les consulats.

Pour l'enrôlement des électeurs, à chaque période de révision exceptionnelle ou de refonte du fichier électoral, des missions itinérantes sillonnent les pays où se trouvent une mission diplomatique et visite toutes les villes ou un minimum de 200 Sénégalais sont inscrits aux services consulaires pour procéder à leur enrôlement. Les opérations d'enrôlement sont identiques partout dans le globe.

L'exemple décrit dessous représente la commission administrative instituée au niveau de la représentation consulaire de Naples (Italie) pour les opérations d'enrôlement de la révision exceptionnelle de 2018.

Période concernée : 1er Mars au 30 Avril 2018

Mode de recrutement : Sur sélection en qualité d'agent d'appui pour accompagner la mission auprès de la représentation consulaire.

Formation : Une formation d'une durée de 10 jours sur le mécanisme du procédé de l'enrôlement. Formation alliant théorie (étude du cadre juridique) et pratique (travaux dirigés) avec des simulations permettant d'étudier les différentes options prévues par la fiche d'enrôlement.

Personnes ayant pris part à la formation : Les agents sélectionnés pour la mission (Agents de saisie, Agents d'enrôlement)

Formateurs : DAF – DGE – SYNAPSIS

Outils de travail pour la formation : Fiches d'enrôlement – Guide d'utilisateur enrôlement – Guide d'instruction sur la procédure - Répertoire des centres d'état civil - Ordinateur portable contenant le logiciel de la DAF - Appareil photo- Appareil de signature électronique - Code électoral - Décret 2018-476 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019.

Formation de la commission : sur place par arrêté pris par le chef de la représentation diplomatique.

Logistique pour la mission d'enrôlement : l'ensemble des outils de travail utilisé lors de la formation

plus le matériel courant (papier, chemise, cachet ...)

Composition des commissions :

- ▶ Un (1) Agent de saisie
- ▶ Deux (2) Agents d' enrôlement
- ▶ Un (1) Agent de la Délégation Extérieure de la Commission électorale nationale autonome - DECENA (trouvé sur place et nommé par arrêté du président de la CENA)
- ▶ Le Président de la commission (assuré par le consul)

Rôle de chaque Agent :

- ▶ L'agent de saisie : il s'occupe de l'enregistrement électronique des données contenues dans la fiche d' enrôlement, effectue la capture photo, prend les mesures du demandeur (la taille), avec l'aide de l'agent consulaire mis à la disposition de la commission, et fait signer le demandeur.
- ▶ Les agents d' enrôlement : ils reçoivent et vérifient les documents d'état civil et de résidence (carte consulaire pour la plupart) présentés par le demandeur, remplissent la fiche d' enrôlement en fonction du statut et la demande du requérant (nouveau inscrit, changement de circonscription électorale, demande de duplicata, correction ...), font viser la fiche d' enrôlement par le représentant de la DECENA et procèdent au classement des dossiers après cachet et signature du président de la commission.
- ▶ L'agent de la DECENA : il assiste et contrôle la procédure de l' enrôlement et vise la fiche d' enrôlement.
- ▶ Le président de la commission : il est assuré par le consul qui organise tout le travail de l' enrôlement. Il met son cachet et donne sa signature sur la fiche d' enrôlement.

Présence de certains représentants des partis politiques : chaque parti envoie la liste de ses représentants à la commission.

Spécificité de la mission :

- ▶ Commission itinérante (se déplace par périodicité suivant un calendrier dressé par le président de la commission (le consul))

Observations particulières :

- ▶ Réception d'un nombre important de faux extraits de naissance de la part des nouveaux demandeurs. Dans la majorité des cas, le numéro de registre mentionné dans l'extrait de naissance présenté par le requérant appartient déjà à quelqu'un d'autre dont le nom figure dans le fichier de la DAF. Dans une situation pareille, la demande ne peut être traitée. Ce sont généralement des Sénégalais de la diaspora qui ont demandé à ce qu'un extrait leur soit envoyé. Malheureusement, les agents d'état civil délivrent frauduleusement des extraits sur les numéros de registres qui n'ont jamais été utilisés. Le Sénégalais de l'extérieur se trouve ainsi comme victime parce qu'absent du pays pendant longtemps, son certificat a été délivré à une personne tierce
- ▶ Existence d'extraits de naissance faisant l'objet de jugements de déclaration tardive de naissance non accompagnés des copies des jugements.
- ▶ Présence considérable de demandeurs ne parlant pas wolof et dont les noms de famille, s'apparentant à ceux des pays frontaliers avec le Sénégal, font douter sur leurs nationalités (en pareil cas, il leur est demandé de produire la copie littérale de l'acte de naissance) ;
- ▶ Demandeurs plutôt intéressés par l'obtention de la carte d'identité que par la carte d'électeur ;

Tableau 3 : Statistiques d'un échantillonnage des demandes d'enrôlement en Italie pendant trois (3) semaines

Demande de détachement de la carte d'identité et inscription sur les listes électorales	Demande d'inscription sur les listes électorales à partir de la carte d'identité CEDFAO ou du réceptionné délivré par un centre d'inscription	Demande de Duplicata ou demande de correction sur la carte d'identité ou de changement de circonscription ou adresse électorale	Changement de Statut Civil ou Militaire Paramilitaire vice versa	Cumul	Période	Cumul global	Lieu d'enrôlement
502	6	9	0	517	AU 31/03/2018	517	NAPLES
35	1	0	0	36	03/04/2018	553	NAPLES
27	0	0	0	27	05/04/2018	580	NAPLES
20	0	0	0	20	06/04/2018	600	NAPLES
41	0	0	0	41	09/04/2018	641	NAPLES
23	0	0	0	23	10/04/2018	664	NAPLES
15	0	1	0	16	11/04/2018	680	NAPLES
19	0	2	0	21	12/04/2018	701	NAPLES
21	0	0	0	21	13/04/2018	722	NAPLES
56	18	12	0	86	16/04/2018	808	CASERTA
65	17	5	0	87	17/04/2018	895	CASERTA
49	6	15	0	70	18/04/2018	965	SALERNO
29	2	7	0	38	19/04/2018	1003	SALERNO
62	2	2	0	66	20/04/2018	1069	NAPLES
7	0	0	0	7	21/04/2018	1076	NAPLES
63	2	2	0	67	23/04/2018	1143	NAPLES
1034	54	55	0	1143			
90%	5%	5%	0%	100%			

Source : Abdoul Kader Fall, agent de Saisie

Comme il a été mentionné plus haut, il existe un besoin urgent d'enrôler un plus grand nombre de Sénégalais de l'étranger dans le fichier électoral vu que la proportion reste faible. Pour une population de plus de 3 millions, pour la grande majorité des adultes, moins de 10% sont inscrits dans le fichier électoral (ils étaient 309 592 pendant l'élection présidentielle de 2019).

Pourtant, le Sénégal est l'un des États qui fait le plus d'effort dans le monde pour faire voter ses citoyens établis à l'étranger, notamment avec les commissions itinérantes d'enrôlement et la décision d'ouvrir un centre de vote dans les villes où il existe plus de 200 sénégalais.

RECOMMANDATION N°26 – COURT TERME

La MEPE recommande au Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Étranger (MAESE) de s'approprier d'un outil/logiciel, qui lui permettrait de recenser les Sénégalais de l'étranger ainsi que les documents d'enrôlement qui sont à leur disposition (carte consulaire, passeport, extrait de naissance). Ces informations permettraient aux commissions itinérantes d'avoir une meilleure planification et d'accroître potentiellement le taux de Sénégalais enrôlés à l'étranger.

6.1.8 Contentieux portant sur l'inscription

Des recours contre les actes de la commission administrative peuvent être exercés devant le Président du Tribunal d'Instance ou dans les juridictions diplomatiques devant la Commission puis devant la Commission élargie sur le fondement des articles L.43 à L.46, L.317 à L.319 et L.321 du code électoral, article 5 de la loi n° 2016-27 du 11 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales, article 8 du décret n° 2017-310 du 13 février 2017, portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue des élections législatives du 30 juillet 2017 et articles 8 et 11 du décret n° 2018-476 du 20 février 2018 en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019. A la lecture combinée de ces articles, il revient qu'il s'agit de deux recours différents débouchant sur un pourvoi en cassation : les recours contre les décisions des commissions administratives d'établissement des listes électorales et les recours contre les listes électorales provisoires.

6.1.8.1 Les recours contre les décisions des commissions administratives

Les dispositions de référence sont : les articles L.43, L.44 et L.46 d'une part et d'autre part L.317, L.318 et L.319. Il s'agit des décisions de radiation ou de refus d'inscription. Lorsqu'un électeur sollicite son inscription sur une liste électorale, la commission administrative statue sur sa demande.

Elle vérifie si la demande d'inscription de l'électeur répond aux conditions mentionnées aux articles L.36, 37 et L.38. Lorsque la commission administrative constate qu'un électeur ne remplit plus aucune des conditions d'inscription, il radie l'électeur. Néanmoins, cette radiation doit s'effectuer dans le cadre d'une procédure contradictoire écrite, l'électeur reçoit notification écrite de la décision à sa dernière résidence connue. Il peut, dans les 05 jours qui suivent, intenter un recours devant le Président du Tribunal d'Instance (article L.43 du code électoral). Si l'électeur radié ou dont l'inscription est contestée est un sénégalais de l'étranger, il est convoqué par le Chef de la représentation diplomatique ou

consulaire qui lui notifie la décision de la commission. L'électeur sénégalais de l'étranger peut exercer un recours gracieux auprès de la commission administrative (article L.317 du code électoral). En cas de révision annuelle, le délai de décision est de 10 jours pour le Président du Tribunal d'Instance et le Chef de la représentation diplomatique ou consulaire.

En cas de révision exceptionnelle, le délai de décision est de 24 de la saisine et pour le Président du Tribunal d'Instance et pour le Chef de la représentation diplomatique.

Le Sénégalais de l'étranger qui a reçu la réponse à son recours gracieux de la part de la commission administrative, peut saisir le chef de la représentation diplomatique ou consulaire par simple déclaration écrite. Celui-ci réunit de nouveau la Commission administrative (article L.318).

Si la demande portée devant le Président du Tribunal (article L.316) implique la solution préjudicielle d'une question d'état, les parties sont renvoyées par le président ou par la commission (article L 318) devant un juge sur le continent.

Le Président du Tribunal d'instance ou la Commission administrative fixe un délai raisonnable dans lequel la partie qui a levé la question préjudicielle devra justifier de sa diligence, de 5 jours. Pour le recours né à l'étranger, le soin est laissé au décret qui institue la révision.

REMARQUES

Il y a une différence entre la procédure utilisée à partir du territoire du Sénégal et celle enclenchée à partir de l'étranger. La raison c'est pour faciliter le recours à l'étranger qui ne s'accommode pas avec une ouverture systématique sur le continent.

Pour le recours contre les décisions de la commission administrative, la loi sur la refonte et les décrets portants sur les révisions exceptionnelles de 2017 et 2018 ont prévu 03 jours pour effectuer la saisine du Président du Tribunal ou la Commission.

En cas de question préjudicielle d'état, il est dit « le juge compétent ». Cette imprécision peut induire en erreur les électeurs profanes. Mais il n'est pas précisé qui est ce juge.

Le Président du Tribunal d'Instance est saisi par simple déclaration au greffe.

On aurait dû ajouter que la déclaration indique les noms, prénoms et adresse du requérant et la qualité en laquelle il agit, ainsi que l'objet du recours et qu'elle doit être accompagnée de la décision de la commission administrative et des justificatifs au soutien de la saisine du Président du Tribunal d'Instance. Le Tribunal d'Instance statue sans frais ni forme de procédure et sur simple avertissement donné trois jours à l'avance à toutes les parties intéressées (article. L.43 al2). Quant à la commission administrative, elle décide sur simple avertissement donnée aux parties intéressées sans précision de délai (article 318 al2).

L'article L.46 prévoit le pourvoi contre la décision du Président du Tribunal d'instance. Pour la procédure il se contente de renvoyer à la loi organique sur la Cour suprême.

L'article L. 320 prévoit aussi le pourvoi contre la décision en recours hiérarchique de la commission administrative mais selon une procédure qui est prévue pour être déterminée par le décret qui institue une révision exceptionnelle.

Le décret prévu par l'article L. 320 paraît une violation de la hiérarchie des normes. Pour le parallélisme des formes, il aurait dû faire comme l'article L 46 en renvoyant à la loi organique sur la Cour suprême. Il s'agit de la Loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême.

Les dispositions concernées sont :

Art. 76. - Dans les affaires relevant de la compétence du tribunal d'instance et relatives au contentieux des inscriptions sur les listes électorales, le délai pour former un recours devant la Cour suprême est, à peine d'irrecevabilité, de dix jours à compter de la notification de la décision attaquée.

Article 76-1. - Le recours est formé par simple requête enregistrée au greffe du tribunal départemental qui a rendu la décision attaquée. Il est notifié, dans les deux jours qui suivent, par le greffier à la partie adverse, par lettre recommandée avec avis de réception ou par tout moyen laissant trace écrite. Le demandeur est dispensé du ministère d'avocat.

Article 76-2. - La partie adverse aura un délai de huit jours à compter de la notification pour produire sa défense au greffe du tribunal d'instance.

Passé ce délai, le greffier adresse sans frais la requête accompagnée de toutes les autres pièces fournies par les parties, au greffe de la Cour suprême qui la transcrit sur son registre.

La Cour suprême porte aussitôt l'affaire à l'audience et statue sans frais, le procureur général entendu.

OBSERVATION

La technique de l'article L 46 de renvoyer la procédure à la loi organique sur la Cour suprême peut se révéler dommageable pour les électeurs. Ils seraient allés à la Cour suprême directement pour déposer leur pourvoi alors qu'ils devaient le déposer au greffe du Tribunal d'instance du Président qui a rendu. Une partie de la mise en état du pourvoi revient au greffier du Tribunal d'Instance et ils sont nombreux à ne pas le savoir comme ils étaient nombreux aussi les Présidents de Tribunaux d'instance qui ne savaient pas.

6.1.8.2 les recours contre les listes électorales provisoires

Les dispositions de référence sont : les articles L.45, L.46, L.321, article 5 de la loi n° 2016-027 du 11 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales, article 8 du décret n° 2017-310 du 13 février 2017 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue des élections législatives du 30 juillet 2017 et article 11 du décret n° 2018-476 du 20 février 2018 portant révision exceptionnelle en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019.

Ces textes organisent le contentieux portant sur les listes électorales provisoires. Il s'agit de contentieux dirigé contre des situations sur la liste électorale provisoire d'une commune ou d'une juridiction diplomatique ou consulaire. Il a donc pour objet de rétablir, sur une liste communale donnée, un citoyen dans ses droits dans les cas où il aurait été omis sur la liste électorale alors qu'il a demandé son inscription ou que son inscription n'a pas été correctement prise en charge, de permettre aussi à tout électeur et à l'autorité compétente de réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur indûment inscrit. L'autorité compétente peut être le préfet, le sous-préfet, le maire, le chef de la représentation diplomatique ou consulaire et les responsables du Ministère chargé des élections parce qu'ils sont impliqués dans l'établissement des listes électorales.

Trois types de personnes sont autorisées à intervenir : le citoyen ; l'électeur et l'autorité compétente. Le citoyen est toute personne qui veut s'inscrire sur la liste électorale et qui a posé des actes en ce sens devant la commission administrative. Donc le citoyen qui n'a pas demandé à être inscrit sur la liste électorale n'est pas admis à agir contre la liste électorale provisoire publiée. La procédure est simplifiée. La saisine peut se faire même sur une simple déclaration. Le juge ou la commission administrative statue sans frais ni forme de procédure. A l'étranger, il est même prévu un recours gracieux. En cas d'omission la production du récépissé d'enregistrement est nécessaire. La présence d'un avocat n'est pas obligatoire.

6.1.8.3 Statistiques des recours devant les tribunaux d'instance

Des Tribunaux d'Instance visités par la MEPE et des réponses reçues des autres Tribunaux à un questionnaire, les observations suivantes sont faites.

- ▶ Les réclamations ne sont pas aussi nombreuses que l'on croyait. Depuis la refonte de 2016, à cause de la mauvaise tenue des archives, la moyenne des ordonnances rendues se situe entre trente (30) et trente-cinq (35) par révision et par juridiction.
- ▶ Les motifs invoqués sont : l'omission, le changement de circonscription, l'erreur matérielle portant sur la filiation et la radiation (un seul cas celui de Mr Karim Wade).
- ▶ 90% des réclamations ont porté sur des omissions dont plus de 90% ont été satisfaites (les requérants ayant été rétablis dans leur droit).

6.1.8.4 Recours devant la Cour suprême

De la refonte à la révision de 2018 la Cour suprême n'a statué que sur deux pourvois concernant la même affaire de Karim Wade (arrêt n° 49 du 30 août 2018 : affaire numéro G/327/RG/18 du 10 août 2018) contre la décision du Président du Tribunal d'Instance hors classe de Dakar et de Yaya Niang (Arrêt n° 50 du 30 août 2018 : affaire numéro G/331/RG/18 du 13 août 2018) contre la décision du Chef de la représentation diplomatique du Sénégal au Koweït.

6.1.8.5 Leçons apprises et à tirer des recours connus par les juridictions

1. Les listes électorales subissent des mouvements dans le cadre d'une révision annuelle ou d'une révision exceptionnelle. Ces deux révisions sont gérées par des dispositions distinctes : les dispositions du code électoral sont seules applicables à la révision annuelle et la révision exceptionnelle reste soumise à la loi de refonte quand elle existe mais toujours au décret qui l'institue.

Il est constaté que l'on fait très souvent référence aux dispositions qui sont réservées à la révision annuelle pour trancher les réclamations introduites dans le cadre de la refonte ou de la révision annuelle. Le code électoral et le décret partie réglementaire ne laissent pas clairement voir laquelle de la révision annuelle ou de la révision exceptionnelle chacun traite. Par exemple, les articles L.37, L.38, L.39, et L.43 à L.47 traitent de la révision annuelle car c'est au 5ème alinéa de l'article L. 39 qu'il est annoncé qu'« avant chaque élection générale, une révision exceptionnelle est décidée par décret ». C'est aussi la même situation dans les articles L.317 à L.321 qui traitent de la révision exceptionnelle car ils ne prévoient pas les délais qu'ils renvoient au décret instituant la révision. Par contre les articles R.28, R.32 et R.43 en parlant de révision annuelle du 1er février au 31 juillet renvoient aux articles L.43 à L.45.

Exemple :

La Cour suprême l'a aussi rappelé dans deux arrêts récents n° 49 du 30 août 2018 : Affaire n° J/327/RG/18 du 10/8 /18 et n° 50 du 30 août 2018. Affaire n° J/331/RG/18 du 10/8.18.

Dans le premier arrêt la partie au pourvoi conteste une ordonnance du Président du Tribunal d'Instance hors classe de motif et affirme que lorsqu'il s'agit d'une révision exceptionnelle des listes électorales c'est le décret qui institue la révision qui s'applique.

Dans le deuxième arrêt aussi la partie au pourvoi soutient qu'elle avait saisi à temps la commission administrative de Koweït à temps par application de l'article 45 du code électoral. La Cour lui a répondu que s'agissant d'une révision exceptionnelle, c'est le décret qui l'institue qui s'applique en l'occurrence pour le délai de saisine de la commission administrative c'est l'article 11 du décret n° 2018-476 du 20 février 2018 portant révision exceptionnelle en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019. Si le requérant dans cette deuxième affaire se dit « Docteur en droit électoral » est ainsi pris à défaut c'est parce que le code électoral est mal rédigé et qu'il faut recommander sa relecture particulièrement dans sa partie révision des listes électorales.

Dans la deuxième affaire toujours, le demandeur au pourvoi s'est vu préciser une condition pour agir en justice pour voir inscrire un citoyen sur la liste électorale ou pour voir rayer un électeur. La Cour a estimé que celui qui demande doit être inscrit sur la même liste que celui qui est concerné par son action. En effet dans le dossier le demandeur est inscrit à Dakar et son protégé, inscrit dans la juridiction de Koweït.

Dans le sillage de cette jurisprudence, les Présidents de Tribunaux d'Instance n'accepteront point que dans la même ville qu'un électeur d'une commune puisse agir dans une autre commune.

2. La technique de rédaction des ordonnances des Présidents des Tribunaux d'instance est en cause. Elles font parfois appel à la fois aux dispositions du code électoral et du décret qui institue la révision exceptionnelle et qu'on a du mal à suivre leur raisonnement et les dispositions qu'ils appliquent.

3. Les archives en matière de réclamations à propos des listes électorales ne bénéficient pas de la même attention des Présidents et des archivistes.

4. Les magistrats dans leur ensemble ne considèrent pas la gestion des réclamations liées aux élections comme une compétence au même titre que les affaires civiles, foncières et familiales qu'ils connaissent.

RECOMMANDATION N°27 – COURT TERME

La MEPE recommande d'insérer dans le code électoral la distinction entre la révision annuelle et la révision exceptionnelle et d'éviter les renvois d'une révision à l'autre

RECOMMANDATION N°28 – COURT TERME

La MEPE recommande d'élaborer un fascicule sur la matière électorale destiné aux Présidents de tribunaux expliquant les procédures d'inscription, de modification ou de radiation, ainsi que les causes de rejet de la DAF (y inclure des exemples d'ordonnances).

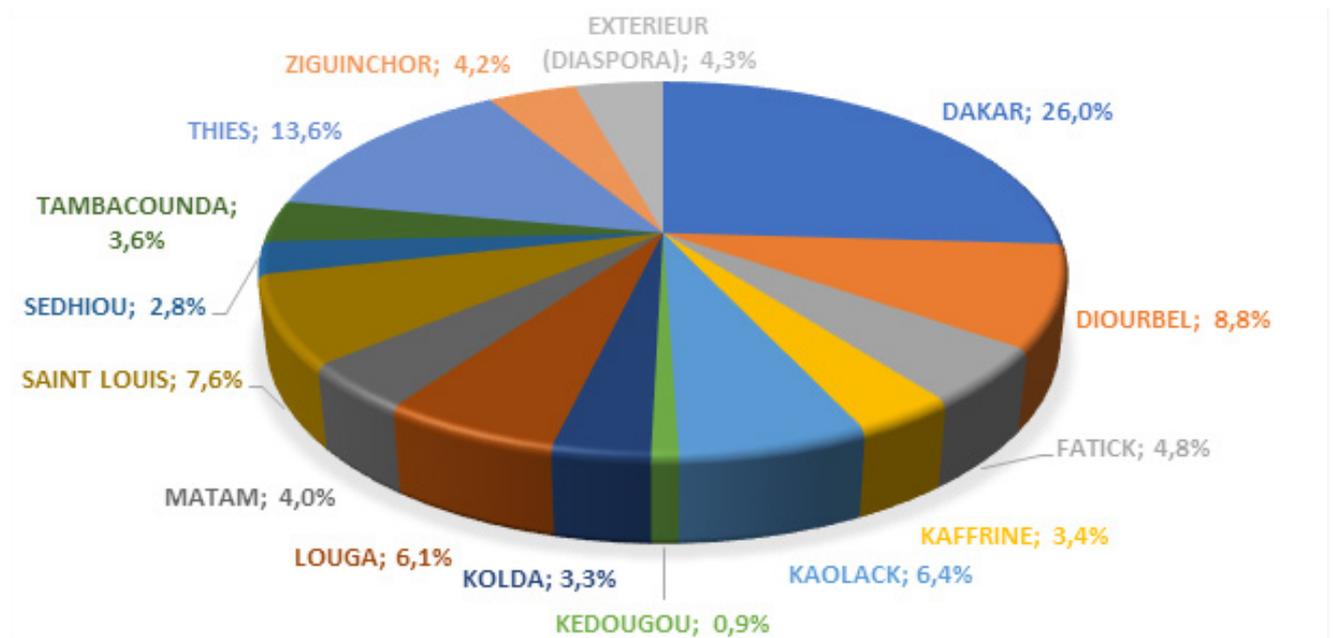
6.1.9 Analyse de la répartition des électeurs inscrits (poids électoral par région) de 2016 à 2019

6.1.9.1 Répartition des électeurs inscrits par région en 2016-2017

Sur la base des données électorales issues de la refonte de 2016 et la révision exceptionnelle de 2017, la population électorale du Sénégal (nationale et diaspora) est évaluée à 6 318 367⁴⁴. Selon les régions, on note une disparité du poids électoral (exprimé ici par le rapport d'électeurs inscrits en 2016-2017 dans chaque région sur le nombre total d'électeurs inscrits au plan national et à l'étranger). Ainsi, les régions de Dakar et de Thiès constituent un vivier électoral important avec près de 40% de citoyens enregistrés. En revanche, les plus bas poids électoraux sont enregistrés au niveau des régions de Kédougou (0,9%) et de Sédhiou (2,8%).

⁴⁴ Pour les élections législatives de 2017, 6 219 446 électeurs figuraient dans le fichier

Graphique 1: Répartition des électeurs inscrits lors de la refonte partielle de 2016 et la révision exceptionnelle de 2017 par région : poids électoral



Source : DAF, juin 2021

6.1.9.2 Répartition des électeurs inscrits par région en 2019

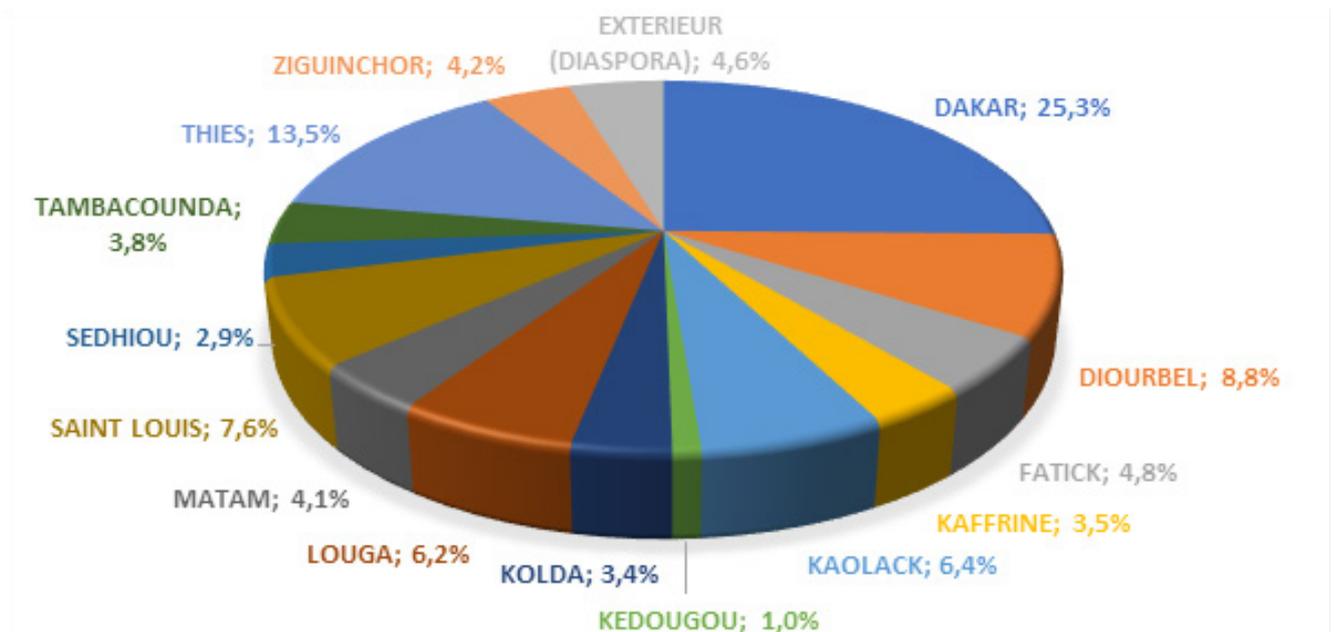
La population électorale du Sénégal est inégalement répartie sur le territoire national. Ainsi, le poids électoral de chaque région n'a fondamentalement pas changé quand on compare l'évolution de la population électorale de 2016-2017 à 2019. En effet, la région de Dakar concentre à elle seule le quart de la population électorale (25,3%) en 2019 (Cf graphique 2). Elle est suivie des régions de Thiès et Diourbel avec des poids respectifs de 13,5% et 8,8% de la population électorale. Ces trois régions réunies concentrent un grand nombre d'électeurs inscrits (soit 47,6%) devant prendre part à l'élection présidentielle de 2019.

L'importance du poids démographique de ces régions s'expliquerait par leur attractivité en termes d'opportunités économiques. Singulièrement, la région de Dakar (capitale du pays et pôle de concentration économique) constitue l'une des principales destinations des migrants internes comme internationaux.

Quant à la région de Thiès, elle connaît une croissance démographique très rapide, notamment au niveau du département de Mbour. Sa proximité avec la région de Dakar et le développement d'activités économiques autour du tourisme constituent des facteurs incitatifs à l'immigration dans cette région.

S'agissant de la région de Diourbel, son poids démographique serait principalement boosté par la commune de Touba Mosquée, ville religieuse située au centre du Sénégal. Au delà de ce caractère religieux, la commune de Touba Mosquée constitue également un pôle économique qui attire de plus en plus de personnes à la recherche d'opportunités économiques.

Graphique 2: Répartition des électeurs inscrits en 2019 par région : poids électoral



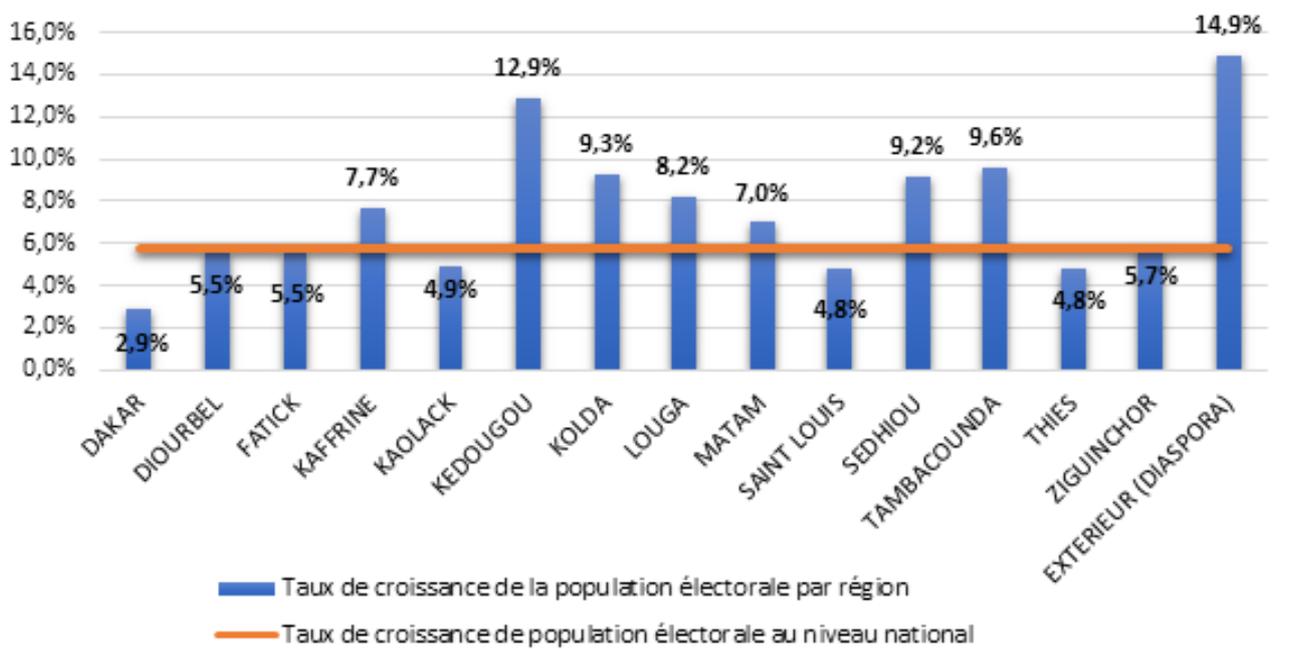
Source : DAF, juin 2021

6.1.9.3 Evolution de la population électorale entre 2016-2017 et 2019

L'analyse de la dynamique de la population électorale depuis la refonte de 2016 et la révision de 2017 jusqu'en 2019 fait ressortir un taux de croissance d'environ 5,8% au plan national (y compris la diaspora). En effet, le nombre d'électeurs inscrits est passé de 6 318 367 à 6 683 043 électeurs sénégalais résidant au pays et à l'étranger, soit une augmentation de 384 676 citoyens inscrits.

Selon les régions, il est important de constater des disparités au niveau du taux de croissance d'électeurs inscrits sur la période sous revue. En effet, les régions de Dakar, Diourbel, Fatick, Kaolack, Saint Louis, Thiès et Ziguinchor ont enregistré des taux de croissance inférieurs à la moyenne nationale (5,8%). Par contre, nous notons les taux d'inscription les plus élevés (de l'ordre de deux chiffres) dans la région de Kédougou (12,9%) et à l'étranger (14,9%).(Cf graphique 3).

Graphique 3 : Taux de croissance de la population électorale par région



Source : Conseil Constitutionnel, juin 2021

6.2 LE FICHIER ÉLECTORAL

6.2.1 Accès à l'organisation et à la tenue du fichier

Une liste électorale crédible est une condition préalable à l'application du principe du suffrage universel. Néanmoins, aucun fichier électoral ne peut être considéré comme parfait, car il ne représente qu'une photographie instantanée de la population inscrite à un moment donné.⁴⁵ Inévitablement, entre la clôture du fichier électoral et le jour du scrutin, de nouveaux faits d'état civil surviennent qui ne peuvent pas être reflétés dans la liste électorale finale. Un fichier électoral, en raison de son volume et de la complexité de la procédure de son établissement, est sujet à une série d'erreurs de différents types. En raison de ces inexactitudes potentielles, le processus d'établissement d'un fichier électoral doit être totalement transparent.⁴⁶ Il est donc crucial de permettre au public d'accéder au fichier électoral afin de corriger ces inexactitudes et d'accroître son intégrité globale.⁴⁷ L'expérience internationale démontre un lien clair entre l'accès du public au fichier électoral et la confiance du public dans son intégrité :

⁴⁵ « Aucun registre des électeurs n'est complètement à jour et exact, de sorte que toutes les listes électorales restent exposées à des plaintes et des objections, tant de nature technique que politique. » IDEA: International Obligations for Elections. Guidelines for Legal Frameworks, 2014, p. 180. (Traduction non officielle par la MEPE)

⁴⁶ « L'une des normes relatives à l'inscription des électeurs et à la tenue des registres est la transparence totale. » ODIHR: Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, 2013, p.31. (Traduction non officielle par la MEPE)

⁴⁷ « Compte tenu de l'inexactitude des listes électorales dans de nombreux pays, l'accès public au registre électoral est crucial pour améliorer la qualité et la légitimité du processus d'inscription des électeurs dans ces pays. » ODIHR Handbook for the Observation of Voter registration, 2012, p.68. (Traduction non officielle par la MEPE)

« Dans les pays où l'accès public au registre des électeurs et aux listes électorales n'est pas autorisé ou est entravé, les allégations d'inexactitudes ou de tentatives de manipulation des listes électorales peuvent diminuer la confiance du public dans l'intégrité du registre des électeurs ainsi que dans le processus électoral dans son ensemble. En revanche, les pays qui permettent aux électeurs et aux parties prenantes aux élections de contrôler et de vérifier les listes d'électeurs avant le jour du scrutin renforceront généralement le niveau de confiance du public dans leur intégrité et amélioreront la qualité du registre final des électeurs. »⁴⁸

Cet accès du public concerne, outre les citoyens ordinaires, principalement les partis politiques et les organisations de la société civile. Ce principe est également inscrit dans l'article 5 du Protocole a/sp1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO :

« Les listes électorales seront établies de manière transparente et fiable avec la participation des partis politiques et des électeurs qui peuvent les consulter en tant que de besoin. »⁴⁹

L'accès public au processus d'inscription et au fichier électoral doit être accordé d'une manière qui respecte la protection des données personnelles des citoyens figurant sur la liste. Un équilibre raisonnable entre la transparence et la protection de la confidentialité des données doit être soigneusement établi. Cependant, l'objectif d'une identification sans équivoque de chaque électeur, et donc de son éligibilité au vote, ne doit pas être entravé par une application trop stricte des règles de protection de données à caractère personnel:⁵⁰

« L'intérêt public à assurer l'intégrité des élections justifie de donner accès aux partis et organisations citoyennes aux noms et adresses des électeurs, ainsi que l'accès aux procédures de vérification effectuées par les autorités électorales. »⁵¹

Le code électoral devrait clairement préciser quelles données seront fournies aux parties prenantes et quelles sont les utilisations autorisées des données du fichier, ainsi que les sanctions applicables en cas d'utilisation abusive des données incluses dans le fichier :

« Les lois peuvent réglementer si ces informations peuvent être utilisées pour les activités de campagne des partis politiques et des candidats, les enquêtes de police, ou à des fins commerciales ou autres. Les cadres juridiques nationaux sont également chargés de déterminer les sanctions en cas d'utilisation abusive des informations obtenues à partir des registres électoraux. »⁵²

48 ODIHR Handbook for the Observation of Voter registration, 2012, p.31. (Traduction non officielle par la MEPE)

49 CEDEAO Protocole a/sp1/12/01 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

50 « Il convient absolument de trouver un équilibre entre la transparence du processus d'inscription des électeurs et la protection des données à caractère personnel. » Commission de Venise : Le droit électoral, 2013, par.69.

51 NDI : Développer la confiance dans le processus d'enregistrement des électeurs, 2001, p.14.

52 IDEA: International Obligations for Elections. Guidelines for Legal Frameworks, 2014, p. 181. (Traduction non officielle par la MEPE)

Les articles R.46 et R.107 obligent les électeurs à signer un engagement écrit selon lequel ils n'utiliseront pas la liste électorale (provisoire), qu'ils peuvent obtenir au niveau local, à des fins commerciales.

Dispositions légales régissant l'accès aux listes électorales au Sénégal

L'article L.48 du code électoral sénégalais prévoit l'accès au fichier électoral aux partis politiques et à la CENA:

*« 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. »*

Cette clause plutôt malheureuse se trouve dans le code électoral depuis au moins 1992.⁵³ Le problème évident réside dans la juxtaposition du droit très clair «de regard et de contrôle sur la tenue du fichier » et d'un décret dans la phrase suivante qui devrait pourtant déterminer « les conditions d'organisation et de fonctionnement de ce fichier ». Il convient de rappeler que ce droit ne doit pas être confondu avec les dispositions de l'article L.11 qui réglemente la remise de la liste des électeurs par BV aux candidats et aux listes de candidats 15 jours avant le jour du scrutin.

En effet, l'organisation et le fonctionnement du fichier sont suffisamment réglementés dans les articles pertinents de la loi. Donc, un décret spécifique n'a pas été nécessaire. Au contraire, un décret décrivant les modalités du « droit de regard et de contrôle sur la tenue du fichier » a été grandement nécessaire. Cependant, un tel décret n'a jamais été publié. Par conséquent, **en raison de leur importance pour la crédibilité de l'ensemble du processus électoral, les grands principes régissant cet accès permanent ne devraient pas reposer sur un décret, mais devraient être fixés directement dans le code électoral**. Les partis politiques de l'opposition ont remis en cause en permanence l'intégrité du fichier et ont donc demandé, sans succès, un accès direct aux listes électorales.⁵⁴ Au lieu de cela, après une série de dialogues politiques, trois audits internationaux du fichier électoral ont été organisés au cours des dix dernières années (2010, 2018 et 2021). Cette nécessité de l'accès au fichier n'est devenue que plus évidente lors de la collecte de parrainage de 2018 pour l'élection présidentielle de l'année suivante. Les partis politiques ne disposaient que du fichier obsolète qui avait été utilisé pour les élections législatives de 2017.⁵⁵ Les candidats indépendants n'avaient, en principe, aucun fichier à leur disposition. Cela a considérablement réduit leur capacité à effectuer un contrôle pertinent de la qualité des parrains collectés, notamment suivant leur transcription sous forme électronique.

Le code électoral réglemente par son article L.45 l'affichage des listes électorales provisoires au niveau des communes.⁵⁶ L'objectif principal de cet article est de donner aux électeurs la possibilité de rectifier d'éventuelles omissions ou erreurs dans leurs inscriptions, ainsi que d'identifier et de demander la radiation des électeurs décédés ou autrement inéligibles. Cette dernière possibilité est également offerte aux autorités administratives. Nonobstant, c'est une bonne pratique de donner la liste électorale provisoire complète dans un format facilement utilisable à toutes les parties prenantes, c'est-à-dire aux partis politiques et aux

⁵³ Par exemple, dans l'édition de 1997 cette expression exacte se trouvait dans l'article L.29 (au lieu de la CENA son prédécesseur l'ONEL a été nommé). Dans les éditions de 2006 et 2009 du code électoral de 1992, c'était l'article L.46. Le nouveau code électoral de 2012 utilisait la même formulation dans l'article L.50. Et enfin, le code électoral de 2017 a repris la clause dans l'article L.48.

⁵⁴ Par exemple: <http://www.sudonline.sn/l-opposition-invoque-l-article-l-48-le-pouvoir-renvoie-a-l-article-l-11-du-code-a-42098.html>

⁵⁵ Naturellement, le fichier de 2017 ne contenait pas les 462 629 nouveaux électeurs (6,9% du total) qui ont été inscrits lors de la révision exceptionnelle de 2018 (Cf. section 8 sur le Dépôt des candidatures).

⁵⁶ « 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. » Les articles L.316 et R.104 réglementent l'affichage à l'étranger.

organisations de la société civile, afin d'améliorer la qualité de la liste électorale, de prévenir les éventuelles plaintes ultérieures et d'accroître la confiance générale dans le processus électoral :

« Une liste électorale préliminaire doit également être mise à la disposition des partis politiques participant à une élection, ainsi qu'à celle des organisations citoyennes qui surveillent le processus, afin que tous puissent vérifier la qualité de la liste électorale. Cela supprime une base importante de plaintes ultérieures pour une élection et peut aider à renforcer la confiance publique dans le processus électoral dans son ensemble. »⁵⁷

Après la période d'affichage et de contentieux, l'article L.47 du code électoral donne la possibilité à **tout citoyen** de consulter ou de recevoir une copie (contre paiement) de la liste électorale modifiée telle qu'archivée par les (sous-)préfectures ou la gouvernance régionale.⁵⁸ Une disposition similaire de l'article L.320 offre la possibilité de consulter ou de recevoir une copie (contre paiement) de ce qui semble n'être que la liste provisoire, et contrairement aux listes électorales sur le territoire national, cette option est également disponible pour « tout représentant de parti politique légalement constitué, **tout représentant de liste des candidats, tout candidat** » (les représentants de la CENA ont droit à une copie gratuite). L'application pratique de ces articles peut toutefois s'avérer problématique, car ils ne prévoient aucun délai légal. Les listes au niveau local peuvent n'être disponibles que 15 jours avant le jour du scrutin, c'est-à-dire le jour où les candidats et les listes de candidats doivent recevoir « la liste des électeurs par bureau de vote » « sur support électronique et en version papier » (L.11). Les listes d'électeurs mises à disposition à une date aussi tardive n'offrent pas une réelle opportunité de procéder à leur vérification sérieuse, et ne peuvent donc pas renforcer la confiance dans l'intégrité du processus.

C'est toutefois une bonne pratique de fournir aux partis politiques et aux organisations de la société civile une version électronique exploitable du fichier (c'est-à-dire dans un format de base de données, donc pas une version pdf), tant la version provisoire que la version finale (conformément aux dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel).⁵⁹ De cette manière, ils peuvent effectuer leur propre vérification, ce qui contribue considérablement à la confiance globale dans l'intégrité du fichier :

« Une bonne pratique consiste à fournir le registre des électeurs aux parties prenantes aux élections dans un format numérisé, dans le respect des préoccupations relatives à la confidentialité et conformément aux réglementations en matière de protection des données, afin que les informations puissent être facilement recherchées. Les autorités pourraient envisager de publier sur Internet une version téléchargeable de la liste électorale, avec une fonction de recherche. Après le traitement des corrections, les autorités devraient également fournir les listes électorales définitives aux partis politiques et aux groupes de la société civile, dans un souci de transparence. »⁶⁰

57 NDI : Développer la confiance dans le processus d'enregistrement des électeurs, 2001, p.14.

58 Il s'agit probablement d'une version papier. Idéalement, aucun frais ne devrait être imposé pour l'obtention des listes électorales : « Les obligations de transparence et le droit à l'information exigent que les listes électorales soient des documents publics qui peuvent être contrôlés et mis à disposition pour inspection sans frais pour le demandeur. » IDEA: International Obligations for Elections. Guidelines for Legal Frameworks, 2014, p. 180. (Traduction non officielle par la MEPE)

59 Voir aussi : L'Acte Additionnel A/SA.1/01/10 du 16 février 2010, relatif à la protection des données à caractère personnel dans l'espace CEDEAO.

60 ODIHR Handbook for the Observation of Voter registration, 2012, p.32. (Traduction non officielle par la MEPE) Et aussi : « Les parties et des groupes citoyens doivent également être autorisés à mener leurs propres opérations de vérification, telles que la vérification des listes de partisans ou des noms choisis au hasard dans la liste électorale. » NDI : Développer la confiance dans le processus d'enregistrement des électeurs, 2001, p.14.

RECOMMANDATION N°29 - MOYEN TERME

L'application de l'article L.48 devrait être étendue aux organisations de la société civile impliquées dans l'observation des élections ou la défense des droits de l'homme. L'article devrait clairement indiquer que les partis politiques légalement constitués, les organisations de la société civile et la CENA ont un accès permanent, direct et illimité au fichier électronique électoral à tous les stades, dans les locaux et par le biais de l'infrastructure informatique de la DAF. Ces parties prenantes devraient se voir accorder le privilège de consulter le fichier électronique et de demander des interrogations de la base de données à leur gré. En collaboration avec la CDP, des règles claires devraient être établies concernant les données qui seront entièrement disponibles et celles qui seront partiellement rendues anonymes, mais toujours permettant que chaque électeur puisse être identifié sans équivoque.

L'article L.45 devrait être modifié afin de fournir une copie électronique, facilement exploitable, de la liste électorale provisoire complète aux partis politiques légalement constitués, aux organisations de la société civile et au CENA, selon les mêmes règles de protection des données à caractère personnel applicables à la consultation du fichier électronique dans les locaux de la DAF. Dans un délai raisonnable, après la période d'affichage et de réclamation, c'est-à-dire dans un délai de quelques semaines, les partis politiques légalement constitués, les organisations de la société civile et le CENA devraient recevoir une copie électronique, facilement exploitable, de la liste électorale complète consolidée.

Le code électoral devrait définir clairement les utilisations possibles du fichier mis à la disposition des partis politiques légalement constitués et des organisations de la société civile, et fixer des sanctions en cas d'utilisation abusive des données contenues dans les listes électorales.

RECOMMANDATION N°30 - MOYEN TERME

Il est recommandé que la DAF réunie les conditions d'accès et de contrôle de son système d'information à la CENA en application de l'article L.11, et que la CENA développe les capacités techniques de son personnel afin d'exercer pleinement son rôle d'organe de suivi et de contrôle.

6.2.2 Base de données du fichier électoral

Le fichier électoral est une base de données Oracle implémentée par la société sénégalaise Synapsys. Cette société sénégalaise est la sous-traitante en matière électorale de la compagnie IRIS Corporation Berhad de la Malaisie, qui est un intégrateur technologique dans le domaine biométrique. Depuis 2016, IRIS a un contrat avec le Ministère de l'intérieur pour la fourniture et la production de cartes d'identité CEDEAO et d'électeur à puce biométrique. Synapsys a une longue expérience électorale parce qu'elle a été un prestataire informatique impliqué dans le processus électoral à la DAF depuis 2001.

La base de données gérée par Synapsys permet de produire toutes les données électorales :

- ▶ Une liste nationale des citoyens, y compris leurs adresses résidentielles et bureaux de vote ;
- ▶ Une liste des électeurs inscrits ;
- ▶ Les listes électorales provisoires à afficher ;
- ▶ Une liste électorale définitive pour chaque bureau de vote, avec les coordonnées de chaque électeur ;
- ▶ Des copies électroniques (Clé USB) et papier du registre des électeurs disponibles pour les partis politiques, le conseil constitutionnel et la CENA ;
- ▶ Une liste des commissions administratives et leur localisation

Synapsys produit aussi des statistiques, des tableaux de bord et autres rapports ad hoc sur demande de la DGE ou la DAF.

a) La base de données d'enregistrement

Chaque fois qu'une personne est validée par SN-ID (voir le processus de validation dans la section 6.3), un web service entre cette base de données et la base de données du fichier électoral dénommé "Voter" fait un transfert automatique sur la table " tables des demandes" d'Oracle. Il existe une table dans Oracle dénommée "table électeur" qui est un sous ensemble de la « tables des demandes " et pendant les périodes de révisions, cette table d'électeur est peuplée des individus qui se manifestent pour être électeurs (être majeur avec ses droits civiques). C'est cette table qui constitue le fichier électoral.

b) Contrôle et maintenance de la base de données

Il existe un nombre important de mises à jour critiques qui ne sont pas installées dans la base de données Oracle du fichier électoral. Les mises à jour critiques sont un ensemble de correctifs pour plusieurs vulnérabilités de sécurité. Ces correctifs corrigent les vulnérabilités du code Oracle et des composants tierces qui y sont incluses.

Les risques liés aux mises à jour sont nombreux et imprévisibles. La liste ci-dessous n'est pas exhaustive :

- ▶ Les migrations techniques éventuelles échouent.
- ▶ Certaines fonctionnalités ne sont plus assurées.
- ▶ Les performances de certaines requêtes sont dégradées.

RECOMMANDATION N°31 - COURT TERME

La MEPE recommande à la DAF et Synapsys d'étudier la possibilité de changer de base de données en SQL Server pour harmoniser avec le system SN-ID étant donné que l'installation de toutes ces mises à jour prend un temps considérable et de ce fait constitue un risque pour le fichier.

c) Contrôle d'accès à la base de données

Il existe une procédure bien établie pour donner un accès aux utilisateurs. Quand un nouvel employé a besoin d'accéder à un module au niveau de l'application, son chef de section/atelier remplit une fiche avec les éléments requis comme nom, prénom, date d'affectation, lieux (atelier) d'affectation, numéro de téléphone, numéro d'identification et le type d'accès requis basé sur le rôle et la responsabilité de l'employée. Le chef de section/atelier signe et tamponne la demande et la transmet à son chef hiérarchique qui est le responsable de la division de l'exploitation. Les ateliers de l'exploitation qui ont un accès sont :

- ▶ QUERY
- ▶ VALIDATION
- ▶ CORRECTION
- ▶ AFIS

Le chef de la division de l'exploitation fait une revue de la demande, l'approuve ou la rejette avec sa signature et son tampon. Si la demande est approuvée, elle est remise à l'administrateur de la base de données Oracle qui crée un nouveau compte et désactive l'ancien compte si l'utilisateur change d'atelier. Pour le cas d'un nouvel employé, seulement un nouveau compte est créé. Les employés qui sont mutés dans des services de la police autres que ceux de la direction de l'exploitation de la DAF suivent la même procédure pour désactiver leurs comptes.

Les utilisateurs ont accès aux tables " Tables_des_demandes" et "Table_électeur" pour effectuer les éventuelles corrections venant des demandes des citoyens pour des corrections qui sont en général sur les faits d'état civil (ils sont munis de documents justificatifs délivrés par les tribunaux ou les mairies). Il existe un nombre très limité d'accès qui est seulement donné aux chefs de sections ou aux employés clés qui ont besoin de remplir leurs tâches.

La MEPE a fait une revue de tous les comptes actifs avec Synapsys à la date du 07 mai 2021 et a constaté que tous les trente (30) utilisateurs ont un besoin réel d'avoir un accès qui est basé sur leurs rôles et responsabilités.

d) Sécurité des données et de l'infrastructure sous-jacente

Une bonne sécurité nécessite un contrôle d'accès physique, un personnel fiable, des procédures d'installation et de configuration fiables, des communications sécurisées et le contrôle des opérations

de base de données telles que la sélection, la visualisation, la mise à jour ou la suppression d'enregistrements de base de données.

Étant donné que certaines de ces exigences impliquent des applications ou des procédures stockées ainsi que des actions humaines, les procédures de sécurité doivent également tenir compte de la manière dont ces programmes sont développés et traités.

Par défaut, lorsqu'Oracle est installé, l'écouteur TNS est sur le port tcp 1521. Il gère les requêtes réseau à transmettre à une instance de base de données. S'il n'est pas correctement sécurisé, des commandes peuvent être envoyées à l'écouteur, celui-ci peut être arrêté ou les informations qui sont dans la base de données peuvent être divulguées.

RECOMMANDATION N°32 – COURT TERME

La MEPE recommande au prestataire Synapsys de changer le Port 1521 à un port qui n'est pas connu du public.

e) Séparation des environnements.

Les bonnes pratiques recommandent un environnement dédié au développement et un environnement dédié aux tests.

Le prestataire Synapsys a le même environnement pour développer et tester le fichier. Ces deux espaces doivent être séparés parce qu'ils pourraient affecter la validation du contrôle qualité ainsi que la sécurité des données.

- ▶ Les tests et le développement doivent être clairement marqués ou identifiés comme des systèmes hors production.
- ▶ Les données sensibles ne doivent pas être copiées dans les systèmes de test et de développement.
- ▶ Les données et les logiciels opérationnels des systèmes de test doivent émuler les systèmes de production aussi fidèlement que possible.
- ▶ Afin de réduire le risque de modification accidentelle ou d'accès non autorisé aux logiciels opérationnels et aux données réelles, il devrait y avoir une séparation des tâches basée sur le développement, les tests et les systèmes opérationnels

RECOMMANDATION N°33 – COURT TERME

La MEPE recommande de séparer les deux espaces. Les paramètres qui sont requis pour la sécurité dans un environnement de test ou de production, comme exige la vérification des signatures de fichiers, n'ont pas les mêmes exigences dans un environnement de développement dans lequel la sécurité des contrôleurs et des applications n'est pas une priorité. De plus, l'environnement test doit être le miroir de l'environnement production pour avoir des résultats de tests fiables. Norme : ISO 20000

f) Amélioration du contrôle et du service

Il existe des points de contrôles de la CENA sur les opérations électorales qui débutent avec la création des commissions administratives d'enrôlement et finissent avec les commissions de distribution des cartes. Il n'existe aucun contrôle informatique de la CENA du début à la fin du processus et pendant les périodes dites « Mortes ». Cependant, la DAF ne cesse de se moderniser via des moyens informatiques d'où un décalage entre les deux entités.

RECOMMANDATION N°34 – MOYEN TERME

La MEPE recommande à la CENA d'utiliser toutes les possibilités qui sont mises à sa disposition pour informatiser certaines tâches de contrôle de la DAF. Une liste non exhaustive de ces contrôles peut être : la réconciliation électronique régulière du fichier électoral transmis par la DAF et celui détenu à la CENA ; la création des alertes s'il y'a des changements sur des données immuables comme la date de naissance ; la revue régulière des journaux(logs) pour toute transaction DML (Manipulation de données) pendant la période dite « morte ». (Certaines de ces opérations sont légitimes comme les corrections initiées par les citoyens pour les corrections des données d'état civil avec des pièces justificatives). Norme: ISO 27001

Un nombre important d'utilisateurs font la queue chaque jour à l'entrée de la DAF pour résoudre des problèmes liés à leur carte d'identité/carte d'électeur. Leurs doléances sont complexes et incluent entre autres des corrections sur des photos interverties, des noms erronés usurpation d'identité, duplicatas, annulation et ré- émission d'une nouvelle carte avec un jugement supplétif etc. Les gardes qui les accueillent ne sont pas outillés pour résoudre ces problèmes complexes et ne savent pas où les orienter et n'offrent pas un service de qualité aux citoyens.

RECOMMANDATION N°35 – MOYEN TERME

La MEPE recommande à la DAF de mettre en place un centre d'accueil à l'intérieur d'un bâtiment avec un système de ticket qui prend en charge les différentes doléances des citoyens. ISO 20000

g) Test sur le fichier

La MEPE a validé l'existence de tous les 6 683 198 électeurs dans le fichier électoral avec leurs numéros uniques de carte d'identités. Ces 6 683 198 électeurs ont aussi été validés par sexe dans le fichier électoral.

Tableau 4 : Électeurs par numéro d'identité nationale

Longueur numéro NIN	Électeurs
LENGTH(T.ELEC_SEXE T.ELEC_NIN)	COUNT(*)
13	6526726
14	156472
TOTAL	6683198

Tableau 5 : Électeurs par sexe

Longueur numéro NIN	Électeurs
LENGTH(T.ELEC_SEXE T.ELEC_NIN)	COUNT(*)
Masculin	3334387
Féminin	3348811
TOTAL	6683198

Notes explicatives :

Les parties prenantes ont posé la question des cas de plus de 400 000 cartes avec des informations électorales produites depuis l'élection présidentielle de 2019.

Cette question vient du constat fait par le rapport provisoire de la MAFE 2021 à la page XI « Cela s'explique par une production de 579 706 cartes d'identité sans données électorales, et **400 548** cartes avec données électorales sur la période du 25 février 2019 au 25 février 2021, ces cartes peuvent encore être réimprimer lors des révisions ordinaires et/ou exceptionnelles. »

La MEPE a fait une sélection de 156 529 électeurs qui ont eu des cartes produites après l'élection présidentielle de 2019 à partir de la date de 6 mars 2019. La MEPE n'a pas pu procéder à la sélection de tous les cas par faute de temps. En effet, la requête fait appel à plusieurs tables ainsi qu'une multitude de champs, ce qui cause des lenteurs dans l'obtention des résultats.

Les informations électorales de ces mêmes électeurs ont été comparées à un nouveau rapport qui a été produit par IRIS entre le 21 Janvier 2017 et le 25 mars 2021. Les champs qui ont été comparés sont les suivants : OldERN | NewERN | FirstName | SurnameIDCardNo | EnrolmentType | ReplacementReasonGenderDate of Birth | Place of Birth | Mother First Name | Mother Surname | Father First Name | VoterNo | Region | Submissiondate |

La MEPE a retrouvé tous les électeurs qui ont eu des duplicatas avec les dates de la première soumission et la date de demande de duplicatas. Les raisons des remplacements sont : cartes endommagées, perdues, nulles, volées, spéciales et changement des données de l'électeur.

Tableau 6 : Raisons pour le remplacement des cartes

DESCRIPTION	NOMBRE DE CARTES REMPLACÉES	%
Carte endommagée	103	0,07%
Carte perdue	132712	84,78%
Carte annulée	16517	10,55%
Carte volée	595	0,38%
Carte spéciale	13	0,01%
Changements des données électorales	6589	4,21%
Total	156529	100%

Les personnes qui ont des changements des données électorales représentent des citoyens qui ont requis des changements sur leurs filiations. Les pièces justificatives fournies sont délivrées par les tribunaux ou les mairies.

- ▶ La MEPE a testé 31.3% des électeurs qui ont reçu des cartes après l'élection présidentielle de 2019 et confirme que ce sont tous des cas de duplicatas. Les informations électorales qui existaient avant n'ont pas changé à l'exception de 6589 électeurs ou 4.21% qui ont requis des changements sur leurs filiations avec des pièces justificatives délivrées par les tribunaux ou les mairies.
- ▶ Les 6 683 043 électeurs sont uniques et ont été vérifiés par leur clés primaires (carte d'identité) dans la base de données du fichier électoral.

6.2.3 Evolution du fichier depuis la refonte en 2016

Tableau 7 : Evolution du taux de couverture du Fichier électoral comparé à la population électoral dans le temps

	Avant refonte (Référendum 2016)	Après refonte (fichier 2017)	Inscrits issus de la refonte/révision 2016/2017	Après révision (fichier 2019)
Population potentielle (ANSD)	7 653 451	7 899 475	7 899 475	8 413 851
Nombre de citoyens enrôlés à l'intérieur	5 517 140	6 048 864	5 952 090	6 373 451
% rapport à la population potentielle	72,1%	76,6%	75,3%	75,7%
Diaspora	205 712	269 503	267 356	309 592
Ensemble Sénégal	5 722 852	6 318 367	6 219 446	6 683 043

Note :

Les projections de la population de l'ANSD concernent UNIQUEMENT LES SENEGALAIS DE L'INTERIEUR. Elles n'incluent pas la diaspora. De ce fait, on ne peut pas calculer le taux de couverture général en prenant en compte les données « Ensemble Sénégal ».

On note que l'écart se rétrécit dans le temps mais pas au même taux, entre la population potentielle majeure sénégalaise et la population du fichier électoral. Il était de 72,1% avant la refonte, et 76,6% après la refonte de 2016. Un bond de 3,6 points de pourcentage en trois ans (2016-2019) reflète les efforts fait par la DAF/DGE pour accroître le taux de couverture de la population inscrite sur le fichier électoral. Ce taux était à 72% en 2010 selon le rapport de la MAFE 2010. Donc il n'a pas évolué les six (6) dernières années parce que ce taux reste le même en 2016.

L'analyse d'une période récente de ces chiffres en période non électorale révèle un taux de couverture de la population sénégalaise, rapportée aux inscrits du fichier électoral, à 75,7% en 2019 pour une population de 8 413 851 (ANSD). 98 921 personnes n'ont pas pu voter lors de l'élection législative même si elles étaient en possession d'un récépissé d'inscription et que leur éligibilité a été confirmée à un stade ultérieur. Selon le rapport du comité de suivi, ces personnes ont été inscrites « lors de la révision exceptionnelle des listes électorales en 2018 ».

6.3 DYNAMIQUE DU CONTENU DE LA CARTE ÉLECTORALE DE 2017 À 2019

6.3.1 Contenu de la carte électorale utilisée pendant les élections législatives de 2017

En analysant le tableau ci-dessous, nous constatons que le nombre moyen d'électeurs par bureau de vote (BV) au niveau national est de 425. Les régions de Dakar, Saint Louis et Thiès concentrent le plus grand nombre d'électeurs par BV respectivement 552, 453 et 446.

Au niveau national, nous avons dénombré 165 BV en 2017 où le nombre d'électeurs est strictement supérieur à 600. Le maximum d'électeurs par BV est 603 et le minimum d'électeurs par BV est de 3. L'article L.66 du code électoral en vigueur stipule qu'il ne peut y avoir plus de 600 électeurs par bureau de vote dans les communes.

Tableau 8 : Contenu de la carte électorale utilisée lors des législatives de 2017

REGIONS RÉGIONS	Nombre de départements	Nombre d'arrondissements	Nombre de Communes	Nombre de lieux de vote	Nombre de BV	Nombre d'électeurs inscrits	Moyenne d'électeurs inscrits par BV
DAKAR	4	10	52	343	2 936	1 620 793	552
DIORBEL	3	8	40	468	1 274	550 253	432
FATICK	3	9	40	477	751	299 395	399
KAFFRINE	4	9	33	437	611	212 172	347
KAOLACK	3	8	41	525	974	399 338	410
KEDOUGOU	3	6	19	157	198	56 405	285
KOLDA	3	9	40	443	639	206 691	323
LOUGA	3	11	55	736	1 084	377 470	348
MATAM	3	5	26	255	573	249 085	435
SAINT LOUIS	3	7	38	454	1 043	472 995	453
SEDHIOU	3	9	43	348	531	173 745	327
TAMBACOUNDA	4	12	46	664	836	224 777	269
THIES	3	12	49	785	1 896	844 894	446
ZIGUINCHOR	3	8	30	300	643	264 077	411
SÉNÉGAL (National)	45	123	552	6 392	13 989	5 952 090	425
DIASPORA				328	645	267 356	415
TOTAL				6 720	14 634	6 219 446	425

Source : Conseil Constitutionnel, juin 2021

6.3.2 Contenu de la carte électorale utilisée lors de l'élection présidentielle de 2019

Il ressort de l'analyse du tableau ci-dessous que la moyenne d'électeurs inscrits par BV est 434 au niveau national (y compris diaspora) avec une variation notée au niveau des régions. Les régions de Dakar, Thiès et Matam sont largement en dessus de la moyenne nationale avec respectivement 550, 455 et 455 électeurs en moyenne par BV. La région de Tambacounda regorge la moyenne la plus faible d'électeurs par BV soit 292 en raison certainement de son taux d'urbanisation relativement faible (25,5% en 2019).

Au niveau national, nous avons dénombré 33 BV en 2019 où le nombre d'électeurs est strictement supérieur à 600. Le maximum d'électeurs par BV est 608 et le minimum d'électeurs par BV est de 5.

Tableau 9 : Contenu de la carte électorale utilisée lors de la présidentielle de 2019

RÉGIONS	Nombre de départements	Nombre d'arrondissements	Nombre de Communes	Nombre de lieux de vote	Nombre de BV	Nombre d'électeurs inscrits	Moyenne d'électeurs inscrits par BV
DAKAR	04	10	52	347	3 067	1 687 827	550
DIORBEL	03	08	40	481	1 355	589 015	435
FATICK	03	09	40	499	798	322 290	404
KAFFRINE	04	09	33	437	631	232 081	368
KAOLACK	03	08	41	540	1 015	425 919	420
KEDOUGOU	03	06	19	158	208	65 167	313
KOLDA	03	09	40	444	652	229 399	352
LOUGA	03	11	55	769	1 142	414 144	363
MATAM	03	05	26	262	601	273 714	455
SAINT LOUIS	03	07	38	485	1 114	504 867	453
SEDHIOU	03	09	43	360	551	193 055	350
TAMBACOUNDA	04	12	46	664	861	251 363	292
THIES	03	12	49	795	1 982	901 215	455
ZIGUINCHOR	03	08	30	308	674	283 395	420
SÉNÉGAL (National)	45	123	552	6 549	14 651	6 373 451	435
DIASPORA				370	746	309 592	415
TOTAL				6 919	15 397	6 683 043	434

Source : Conseil Constitutionnel, juin 2021

6.3.3 Etude comparative des deux cartes électorales

L'analyse du tableau ci-dessous fait ressortir un accroissement des lieux de vote (+3,0%) et de bureaux de vote (+5,2%) entre les deux dernières élections organisées au Sénégal. En effet, 199 nouveaux lieux de vote ont été créés pour l'élection présidentielle de février 2019 suite à l'augmentation du nombre d'électeurs (+7,5%). Selon les régions, nous remarquons une augmentation plus importante du nombre de BV dans les régions de Dakar (+131 BV), Thiès (+86 BV), Diourbel (+81 BV) et Saint Louis (+71 BV) en 2019 (par rapport à 2017) en raison de la croissance de leur poids électoral. La région de Kédougou a enregistré la plus faible croissance en termes de BV.

Par ailleurs, il est à remarquer la stabilité des lieux de vote dans les régions de Kaffrine et Tambacounda marquée toutefois par une augmentation de BV respectivement de 20 et 25.

Enfin, nous notons également une augmentation du nombre moyen d'électeurs par BV au niveau national (y compris la diaspora) qui est passé de 425 en 2017 à 434 en 2019.

Tableau 10 : Evolution de la carte électorale de 2017 à 2019

RÉGIONS	Élections législatives de 2017	Élections présidentielles de 2019	Variation	Nombre de lieux de vote	Nombre de BV	Nombre d'électeurs inscrits
	Nombre de LV	Nombre de BV	Nombre de LV	Nombre de BV	Nombre de LV	Nombre de BV
DAKAR	343	2 936	347	3 067	4	131
DIOURBEL	468	1 274	481	1 355	13	81
FATICK	477	751	499	798	22	47
KAFFRINE	437	611	437	631	0	20
KAOLACK	525	974	540	1 015	15	41
KEDOUGOU	157	198	158	208	1	10
KOLDA	443	639	444	652	1	13
LOUGA	736	1 084	769	1 142	33	58
MATAM	255	573	262	601	7	28
SAINT LOUIS	454	1 043	485	1 114	31	71
SEDHIOU	348	531	360	551	12	20
TAMBACOUNDA	664	836	664	861	0	25
THIES	785	1 896	795	1 982	10	86
ZIGUINCHOR	300	643	308	674	8	31
Total	6 392	13 989	6 549	14 651	157	662
DIASPORA	328	645	370	746	42	101
Total Général	6720	14 634	6 919	15 397	199	763

Source : DAF, juin 2021

6.4 LA LISTE ÉLECTORALE : ÉTUDE SUR LE RAPPORT « POPULATION DES ÉLECTEURS INSCRITS » ET « POPULATION ÉLECTORALE POTENTIELLE »

6.4.1 Analyse des taux d'inscription électorale par sexe sur les listes électorales

Par définition, le taux d'inscription électorale est le rapport entre le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales et la population électorale potentielle. Le tableau suivant illustre le taux d'inscription des électeurs établi lors de la refonte partielle de 2016 et la révision de 2017 par région et par sexe.

Selon les projections de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) établies au 1er janvier 2017, la population potentielle des électeurs s'élève à 7 899 475. A la fin des opérations de refonte partielle, 6 048 864 citoyens (sans la diaspora) en âge de voter se sont inscrits sur le fichier électoral en 2016-2017. Lorsqu'on rapporte ce nombre d'électeurs inscrits en 2016 -2017 à celui des électeurs potentiels estimés par l'ANSD, on établit que le taux d'inscription est de 76,6% au niveau national avec d'importantes variations au niveau des régions. En effet, les régions de Kolda (60,3%), Tambacounda (63,1%), Diourbel (67,4%) Kédougou (68,1%), Kaffrine (73,6%) et Sédhiou (74,4%) ont un taux d'inscription inférieur à la moyenne nationale. Toutefois, les citoyens des régions de Saint Louis, Matam et Thiès ont réellement manifesté leur volonté de s'inscrire sur le fichier électoral avec des taux d'inscription respectifs de 92,2%, 85,4% et 81,3%.

Tableau 11 : Taux d'inscription des électeurs lors de la refonte partielle de 2016 et la révision de 2017 par région et par sexe

RÉGIONS	Taux d'inscription d'Hommes (en %)	Taux d'inscription de Femmes (en %)	Taux d'inscription de deux sexes (en %)
DAKAR	78,5	75,5	77,0
DIOURBEL	69,0	66,1	67,4
FATICK	80,9	79,4	80,1
KAFFRINE	74,0	73,1	73,6
KAOLACK	77,8	76,9	77,4
KEDOUGOU	64,6	72,0	68,1
KOLDA	57,6	62,9	60,3
LOUGA	75,5	78,8	77,3
MATAM	81,1	89,2	85,4
SAINT LOUIS	93,1	91,3	92,2
SEDHIOU	69,4	79,3	74,4
TAMBACOUNDA	62,7	63,4	63,1
THIES	81,4	81,2	81,3
ZIGUINCHOR	80,0	82,4	81,2
TOTAL	76,7	76,5	76,6

Source : DAF, juin 2021

Le tableau suivant illustre le taux d'inscription des électeurs sur le fichier électoral de 2019 par région et par sexe.

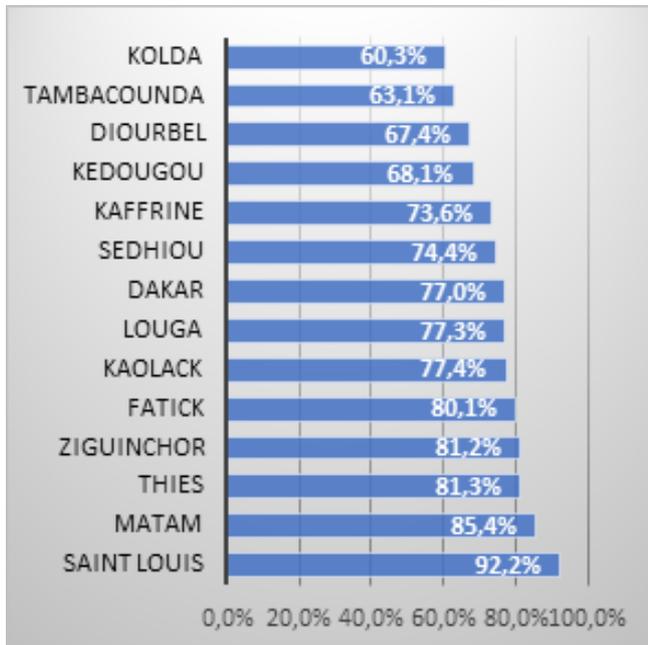
Selon les projections de l'ANSD établies au 1er janvier 2019, la population potentielle des électeurs est estimée à 8 413 851. L'analyse du fichier électoral de 2019, établi après la révision exceptionnelle de 2018, nous indique un taux d'inscription des électeurs de 75,7% au niveau national avec une proportion d'électeurs légèrement supérieure à celle des électrices à l'instar du fichier électoral issu de la refonte partielle de 2016 et la révision exceptionnelle de 2017. Ainsi, nous notons également que la région de Saint Louis (90,4%) présente également le taux d'inscription le plus élevé, le plus bas taux est enregistré dans la région de Kolda (61,3%).

Tableau 12 : Taux d'inscription des électeurs sur le fichier électoral de 2019 par région et par sexe

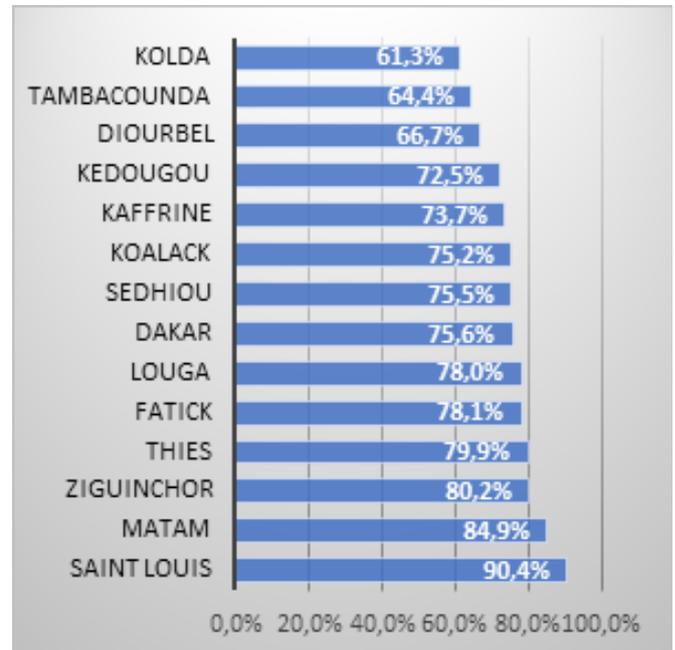
RÉGIONS	Taux d'inscription d'Hommes (en %)	Taux d'inscription de Femmes (en %)	Taux d'inscription de deux sexes (en %)
DAKAR	77,9	73,3	75,6
DIOURBEL	68,1	65,5	66,7
FATICK	78,7	77,5	78,1
KAFFRINE	73,5	73,9	73,7
KAOLACK	75,2	75,3	75,2
KEDOUGOU	69,1	76,3	72,5
KOLDA	58,6	64,1	61,3
LOUGA	75,7	80,1	78,0
MATAM	80,1	89,3	84,9
SAINT LOUIS	91,1	89,7	90,4
SEDHIOU	70,9	80,0	75,5
TAMBACOUNDA	64,1	64,7	64,4
THIES	80,0	79,7	79,9
ZIGUINCHOR	78,8	81,6	80,2
TOTAL	75,9	75,6	75,7

Source : DAF, juin 2021

Graphique 4a : Taux d'inscription électorale par région en 2016-2017



Graphique 4b : Taux d'inscription électorale par région en 2019



Source : DAF, juin 2021

6.4.2 Analyse de la densité électorale par région

Il ressort de l'analyse du tableau 13 que la densité électorale n'a pas fondamentalement varié depuis la refonte partielle du fichier électoral en 2016 et 2017 à la révision exceptionnelle du fichier en 2018. En effet, la région de Dakar compte plus de 3000 électeurs inscrits par km² contre 31 au niveau national. Elle concentre en moyenne 27% de la population électorale nationale et 0,3% de la superficie du territoire, à l'inverse, celle de Kédougou compte 1% de la population électorale et 8,6% du territoire national. Ces différences observées aboutissent à des densités très variables d'une région à une autre. La région de Dakar est suivie des régions de Thiès, Diourbel, et Kaolack avec des densités moyennes respectives de 134 électeurs/km², 118 électeurs/km² et 79 électeurs/km². En revanche, les régions de Kédougou, Tambacounda et Matam présentent de très faible densité électorale.

Tableau 13 : Répartition de la population électorale, de la superficie et des densités en 2016 -2017 et 2019 par région

RÉGIONS	Population électorale		Poids électoral moyen (%)	Superficie (Km ²)	Superficie (%)	Densité électorale (électeurs/km ²)	
	2016-2017	2019				2016-2017	2019
DAKAR	1 640 817	1 687 827	27	546	0,3	3 005	3 091
DIOURBEL	558 265	589 015	9	4 862	2,5	115	121
FATICK	305 507	322 290	5	7 049	3,6	43	46
KAFFRINE	215 576	232 081	4	11 041	5,6	20	21
KAOLACK	406 166	425 919	7	5 265	2,7	77	81
KEDOUGOU	57 716	65 167	1	16 825	8,6	3	4
KOLDA	209 948	229 399	4	13 721	7,0	15	17
LOUGA	382 700	414 144	6	25 644	13,0	15	16
MATAM	255 790	273 714	4	28 852	14,7	9	9
SAINT LOUIS	481 878	504 867	8	18 981	9,6	25	27
SEDHIOU	176 807	193 055	3	7 346	3,7	24	26
TAMBACOUNDA	229 402	251 363	4	42 638	21,7	5	6
THIES	860 199	901 215	14	6 597	3,4	130	137
ZIGUINCHOR	268 093	283 395	4	7 355	3,7	36	39
TOTAL	6 048 864	6 373 451	100	196722	100,0	31	32

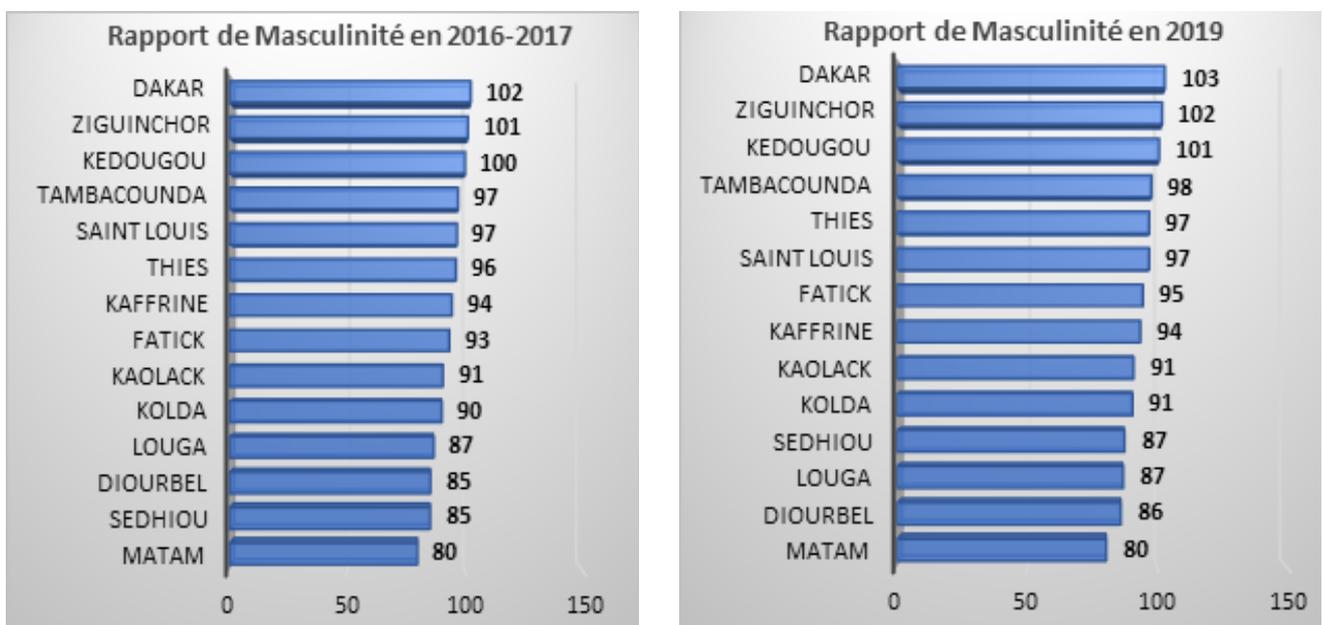
Source : Rapport Conseil Constitutionnel, ANSD, juin 2021

6.4.3 Analyse de représentativité des électeurs par genre : Calcul du rapport de masculinité

On entend par rapport de masculinité, l'indicateur correspond au rapport entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes au sein d'une population. Il est exprimé comme le nombre d'hommes pour 100 femmes. Une valeur inférieure à 100 signifie que les femmes sont plus nombreuses que les hommes, et inversement.

Le graphique suivant illustre l'évolution du rapport de masculinité de 2016 -2017 à 2019.

Graphique 5: Evolution du rapport de masculinité de 2016 -2017 à 2019



Source : DAF, MINT, juin 2021

De la refonte partielle du fichier électoral de 2016-2017 à la révision exceptionnelle de 2018, le rapport de masculinité est demeuré constant au Sénégal. En effet, nous dénombrons 95 électeurs pour 100 électrices au plan national.

Bien que les femmes restent majoritaires dans la plupart des régions, la part des hommes a donc gagné du terrain durant toute la période considérée. Ainsi, les régions de Dakar, Ziguinchor et Kédougou (où la part de la population électorale masculine est supérieure à celle de la population électorale féminine en 2016-2017 et en 2019) ont enregistré une inscription en hausse de 1 point de pourcentage d'hommes en 2019 (Cf. graphique ci-dessus).

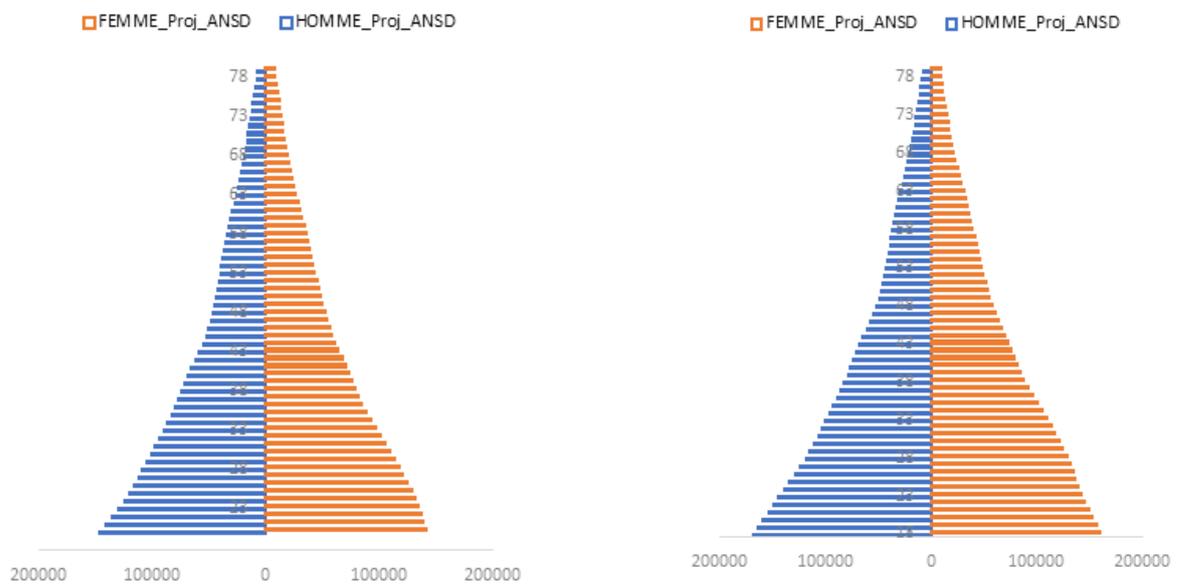
6.4.4 Analyse des pyramides des âges de la population

Par définition, la pyramide des âges résume la distribution par sexe et par âge d'une population à un moment donné : elle nous dit combien il y a de femmes de 40 à 45 ans et d'hommes de 70 à 75 ans, par exemple.

Les pyramides des âges de la population potentielle électorale du Sénégal portent bien leur nom. En effet, les représentations réalisées (Cf. Graphique n°6a et 6b) montrent deux graphiques dont la forme générale est régulière (en forme de pyramide) : les effectifs décroissent continûment avec l'âge. En d'autres termes, chaque pyramide se caractérise par une base large mais plus prononcée en 2019 qu'en 2016-2017 indiquant un taux de natalité élevé. Elle rétrécit rapidement et montre un taux de mortalité élevé, particulièrement parmi les enfants. Par conséquent, cela reflète la jeunesse de cette population avec une concentration d'hommes et femmes autour de la tranche d'âge 18-30 ans.

Graphique 6a: Pyramide des âges de la population électorale potentielle du Sénégal en 2016-2017

Graphique 6b: Pyramide des âges de la population électorale potentielle du Sénégal en 2019

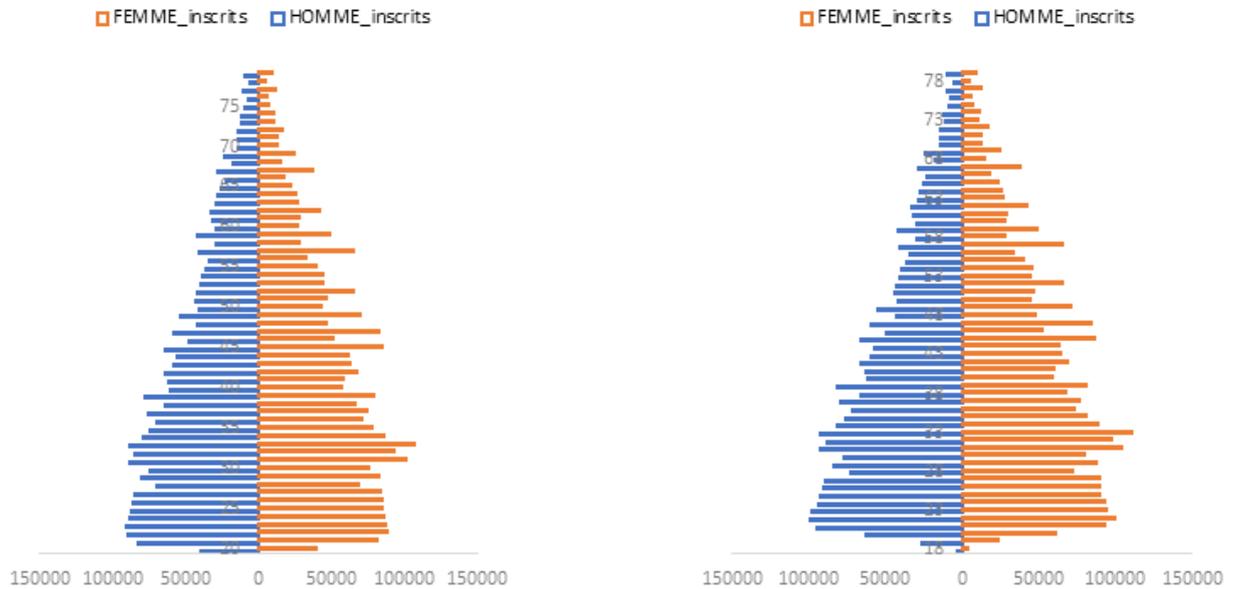


Source : Données de projections, ANSD, juin 2021

S'agissant des pyramides des âges (Cf. Graphique n°7a et 7b) des électeurs Sénégalais inscrits sur le fichier électoral de 2016-2017 et 2019, elles présentent une forme en as de pic avec une base très réduite (base non large). Cela signifie que les plus jeunes sont moins inscrits sur les deux fichiers électoraux en étude. Ce résultat obtenu confirme bien celui figurant dans le rapport de la MAFE 2021 (page 110-111).

Graphique 7a : Pyramide des âges de la population électorale potentielle du Sénégal en 2016-2017

Graphique 7b : Pyramide des âges de la population électorale potentielle du Sénégal en 2019

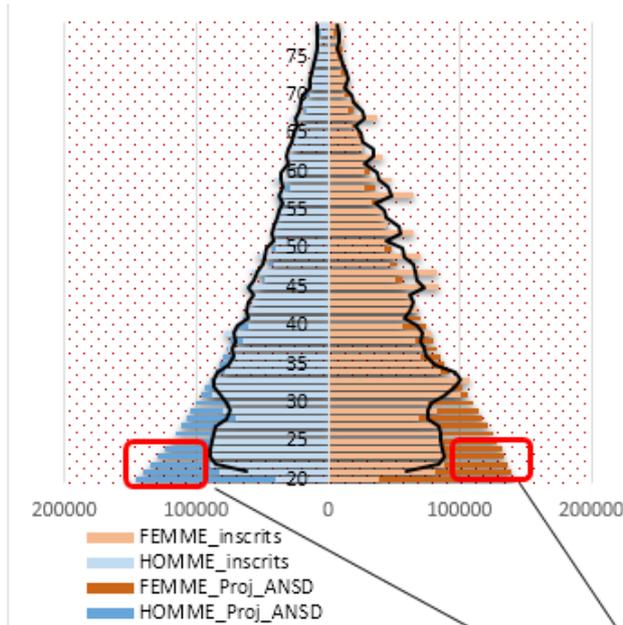


Source : DAF, juin 2021

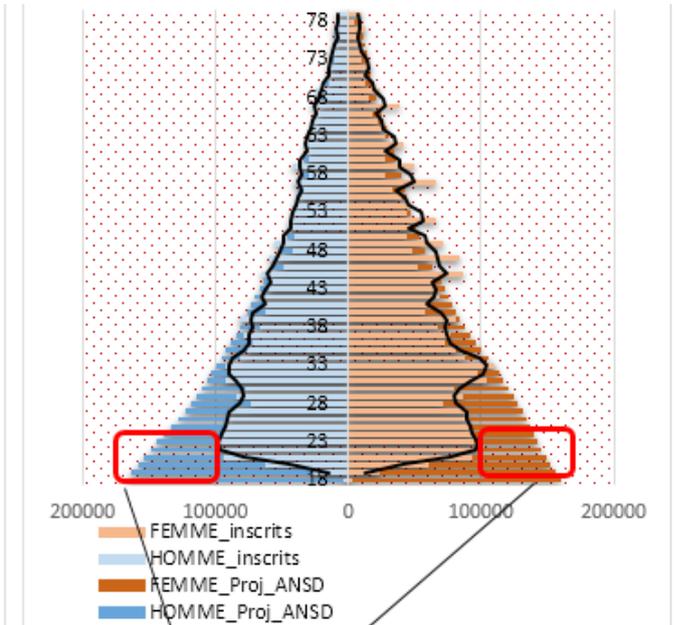
Lorsque nous superposons les pyramides des âges de la population électorale potentielle et celle des électeurs inscrits en 2016-2017 d'une part, et en 2019 d'autre part (Cf. Graphique n°8a et 8b), nous remarquons que chaque pyramide des âges des électeurs inscrits se retrouve à l'intérieur de celle des âges de la population potentielle électorale et se superpose à partir de 45 ans quel que soit le sexe. Entre 18-44 ans, quel que soit le sexe, les effectifs des inscrits sur les fichiers électoraux sont moins élevés que ceux de la population potentielle électorale. Spécifiquement chez les plus jeunes (18-25 ans), la différence entre les effectifs de ces deux types de population est très considérable. Cela traduit une sous représentativité de cette tranche d'âge de jeunes qui n'ont probablement pas manifesté leur volonté à se faire inscrire sur les listes électorales pendant la période de révision exceptionnelle.

Graphique 8a : Pyramide des âges de la population électorale potentielle du Sénégal en 2016-2017

Graphique 8b : Pyramide des âges de la population électorale potentielle du Sénégal en 2019



Source : ANSD, DAF, juin 2021



Source : ANSD, DAF, juin 2021

Sous-représentativité de la jeunesse

Source : ANSD, DAF, juin 2021

Le tableau suivant affiche les taux d'inscription des jeunes pour les tranches d'âge de 18-20 ans et 18-30 ans par région.

Tableau 14 : Taux d'inscription des jeunes (en %) en 2019

REGIONS	Taux d'inscription 18-20 ans (%)	Taux d'inscription 18-30 ans (%)
DAKAR	5,2	57,5
DIORBEL	6,7	45,5
FATICK	10,4	57,2
KAFFRINE	11,7	51,4
KAOLACK	7,8	52,7
KEDOUGOU	20,0	62,2
KOLDA	8,6	42,3
LOUGA	13,3	55,7
MATAM	12,9	63,5
SAINT LOUIS	10,5	68,2
SEDHIOU	17,1	53,9
TAMBACOUNDA	10,9	44,6
THIES	8,6	57,7
ZIGUINCHOR	12,7	60,0
TOTAL	9,3	55,3

Source : Nos calculs à partir des données de l'ANSD et de la DAF

En analysant le tableau 6, nous remarquons que le taux d'inscription des nouveaux majeurs est de 9,3% au plan national témoignant ainsi leur sous-représentativité dans la population électorale. Au niveau régional, nous observons que les taux d'inscription des nouveaux majeurs demeurent faibles avec d'importantes variations. En effet, la région de Kédougou affiche le taux d'inscription relativement élevé des nouveaux majeurs soit 20,0% contre 5,2% pour la région de Dakar où les nouveaux majeurs n'ont pas exprimé leur volonté de se faire inscrire sur la liste électorale pendant la révision exceptionnelle de 2018.

Concernant les jeunes âgés de 18-30 ans, leur taux d'inscription est de 55,3% au plan national. Plusieurs régions affichent un taux d'inscription des jeunes (18-30 ans) en deçà de celui observé au plan national. Il s'agit des régions de Kolda (42,3%), Tambacounda (44,6%), Diourbel (45,5%), Kaffrine (51,4%), Kaolack (52,7%) et Sédhiou (53,9%). En revanche, les régions de Saint Louis (68,2%), de Matam (63,5%) et Kédougou (62,2%) affichent les taux d'inscription relativement élevés des jeunes ciblés.

RECOMMANDATION N°36 – COURT TERME

Mettre en place un dispositif communicationnel efficace sur le processus d'inscription des jeunes (notamment les nouveaux majeurs) sur les listes électorales lors de la prochaine révision exceptionnelle.

6.4.5 Analyse de la représentativité géographique de la population des électeurs inscrits au niveau communal

L'objectif de ce paragraphe est de voir si la répartition de la population des électeurs suivant les communes est proportionnelle à leur poids démographique. Pour ce faire, nous avons besoin des données sur la population des électeurs inscrits sur les fichiers électoraux de 2017 et 2019 et les projections⁶¹ des données de population par année d'âge au niveau des communes. Ces données désagrégées au niveau département et communal ne sont pas fournies par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (Cf. Courrier n°1955/MEPC/ANSD/DG/DSDS/DRSD du 25 mai 2021 en annexe 5). Cependant, nous ferons l'hypothèse forte que ces données désagrégées sont celles de l'ensemble de la population résidente au niveau des communes (1er janvier 2017 et 1er janvier 2019 qui correspondent aux périodes des opérations de recensement produites par l'ANSD). Ainsi, il est possible d'utiliser les données relatives à l'ensemble de la population résidente au niveau des communes à condition d'avoir une forte corrélation entre la répartition de la population résidente au niveau communal et celle des électeurs inscrits par communes. Le coefficient de corrélation calculé entre ces deux répartitions est de 0,9682 en 2017 et de 0,9698 en 2019 illustrant ainsi une parfaite corrélation entre les différentes répartitions objet de l'étude.

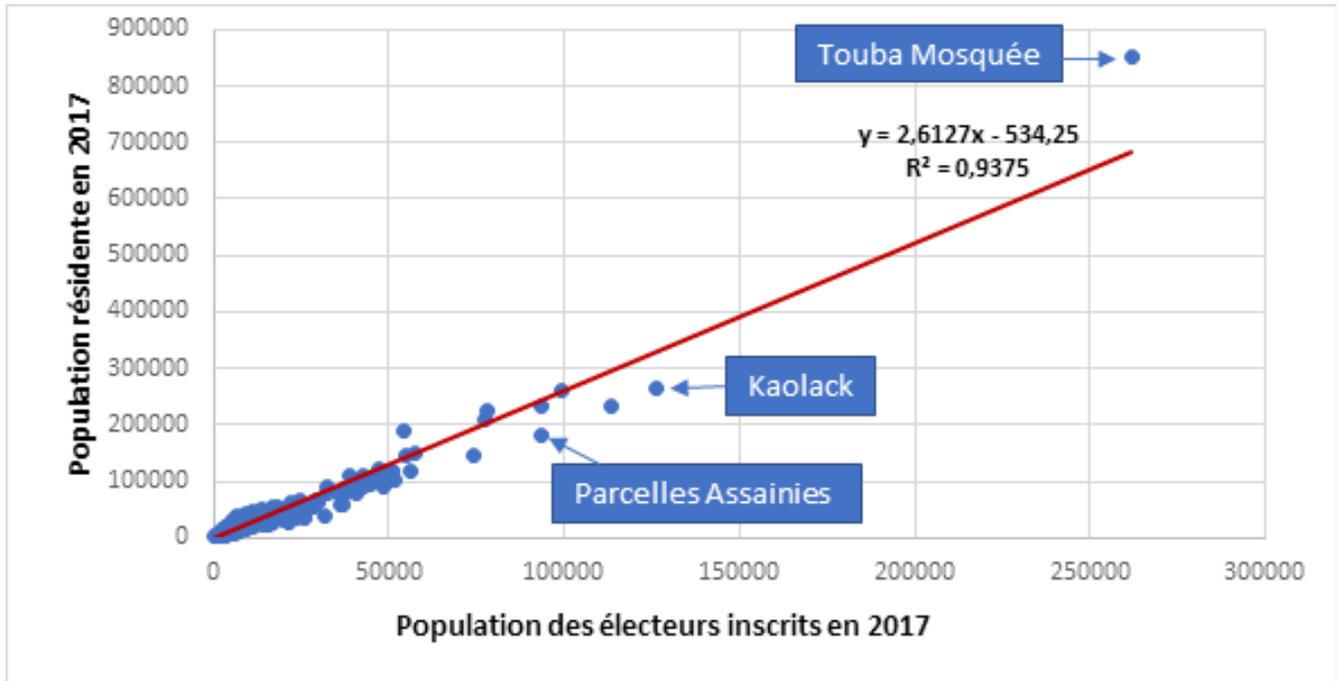
Il ressort de l'analyse des graphiques ci-dessous que la population des électeurs inscrits sur les fichiers électoraux de 2017 et 2019 est proportionnelle au poids démographique de leur commune. En effet, les fortes valeurs des coefficients de détermination figurant sur les graphiques ci-dessous ($R^2=0,9375$ en 2017 et $R^2=0,9407$ en 2019) témoignent de la corrélation existante entre la population résidente et celle des électeurs inscrits au niveau des communes. Presque tous les points bleus (représentant les communes) jouxtent la droite de régression matérialisée en rouge dans les deux graphiques ci-dessous.

Toutefois, quelques points s'écartent peu ou prou de la droite de régression. Il s'agit notamment de la commune de Touba Mosquée dans le département de Mbacké qui, compte tenu de son poids démographique, est moins représenté dans l'électorat.

Globalement, nous pouvons conclure à une bonne représentativité géographique des électeurs inscrits au niveau des communes aussi bien en 2017 qu'en 2019. Cependant, cette méthodologie adoptée présente des limites en ce sens que l'hypothèse faite sur la population résidente au niveau le plus déconcentré (commune) tient compte de tous les âges. Elle ne spécifie pas la population résidente de 18 ans ou plus à l'instar de celle des électeurs inscrits sur les fichiers électoraux. En guise de rappel, la population des électeurs inscrits est celle âgée d'au moins 18 ans dont la référence n'est pas exclusivement le lieu de résidence mais le lieu où 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. Quant à la population résidente, elle fait référence aux habitants qui ont établis leur résidence principale (au moins 6 mois de séjour déjà passé ou 6 mois de séjour à faire) dans une unité administrative. Sa dynamique est liée aux événements démographiques telles que la naissance, la migration et le décès.

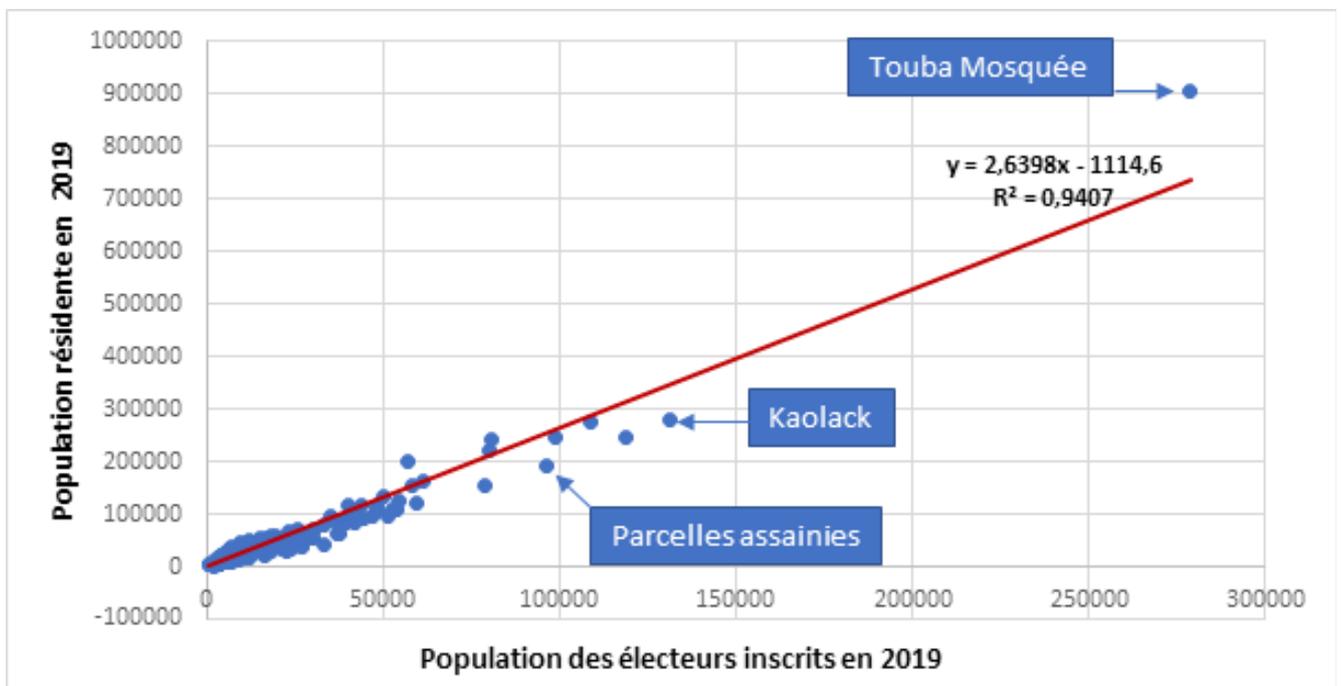
⁶¹ Projections faites à partir des données issues du Recensement Général de la population de 2013

Graphique 9 : Nuage de points entre la population résidente et celle des électeurs inscrits en 2017



Source : Nos estimations à partir des données de l'ANSD et de la DAF, juin 2021

Graphique 10: Nuage de points entre la population résidente et celle des électeurs inscrits en 2019



Source : Nos estimations à partir des données de l'ANSD et de la DAF, juin 2021 Conclusions

CONCLUSIONS

.....

De la refonte partielle du fichier électoral en 2016-2017 à sa révision exceptionnelle en 2018, la population électorale du Sénégal a crû de 5,8%. Le taux de couverture nationale d'inscription des électeurs est estimé à 76,6% en 2016-2017 et de 75,7% en 2019 de la population résidente. Ainsi, les deux fichiers électoraux en exercice sont représentatifs de la population résidente au niveau national et régional.

Spécifiquement chez les nouveaux majeurs (18-20 ans) et les jeunes âgés de 18-30 ans, le taux d'inscription est évalué respectivement à 9,3% et 55,3% en 2019 témoignant ainsi de la sous-représentativité de la jeunesse sénégalaise dans le fichier électoral.

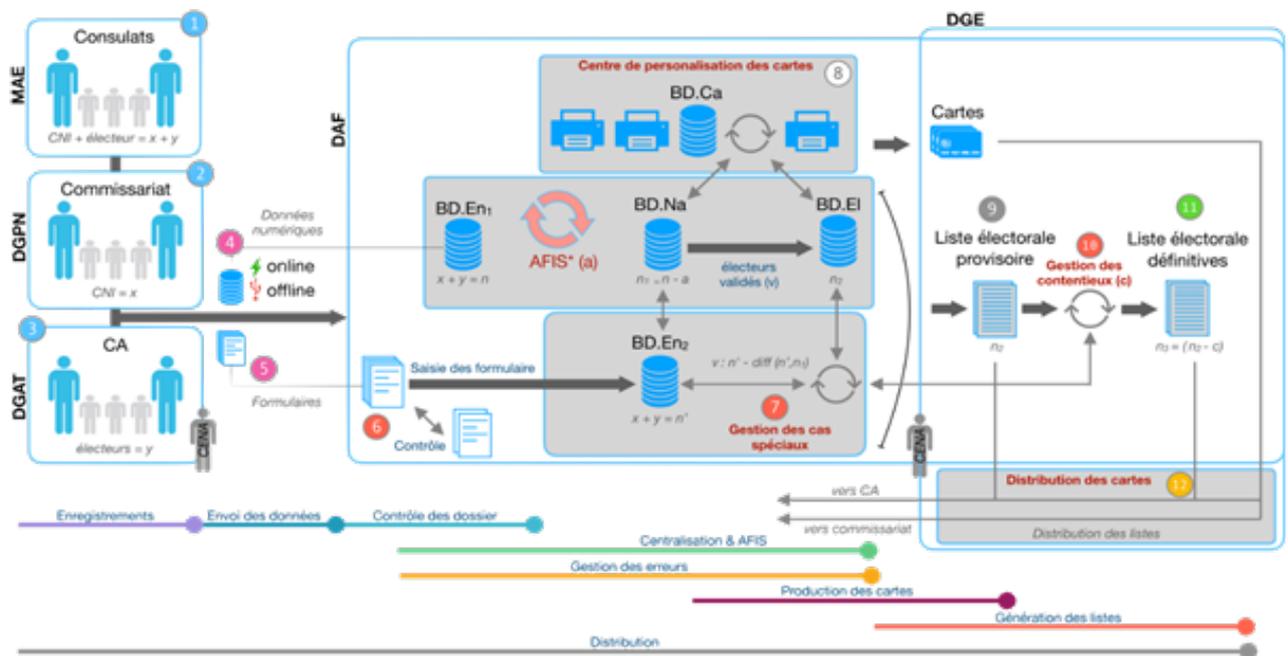
Par ailleurs, la population des électeurs inscrits au niveau des communes sur les fichiers électoraux de 2017 et 2019 est proportionnelle au poids démographique de leur commune. Par conséquent, les deux fichiers électoraux sont représentatifs au niveau des communes, à l'exception de quelques communes.

Enfin, le poids électoral de chaque région ainsi que sa densité électorale n'ont pas fondamentalement changé depuis la refonte partielle du fichier électoral en 2016-2017. Les régions de Dakar, Thiès et Diourbel constituent un vivier électoral important avec près de 48,0% de citoyens enrôlés au plan national.

6.5 L'ADÉQUATION DES IDENTIFICATIONS BIOMÉTRIQUES (AFIS)

Le système informatique d'enregistrement, de traitement et de production des cartes d'identité biométriques CEDEAO a été fourni par IRIS, société malaisienne de services informatiques. Cette dernière, a choisie pour son système AFIS⁶² l'algorithme de la société Innovatrics, spécialiste de la reconnaissance d'empreintes digitales.

Graphique 11 : Chaîne d' enrôlement



Source : Synapsys/IRIS

a) Compétence et formation du personnel d'enregistrement

La DAF assure la formation de son personnel spécialisé par sa Direction de la Formation et de la Communication (DFC).

L'objectif de la formation est de maîtriser les fonctions principales des dispositifs du logiciel et du matériel d'enrôlement. Il s'agit de permettre aux opérateurs d'être capables de mieux répondre aux besoins de compétences actuelles de la DAF.

b) Le processus d'inscription des électeurs

Le processus est initié quand les autorités administratives sous l'égide de la DGE, s'occupent du ramassage des dossiers d'enrôlement. Ces autorités forment une chaîne de relai de ladite direction qui

62 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

a la responsabilité de faire parvenir les dossiers à la DAF.

Le travail de la DAF commence dès que la DGE lui transmet les lots pour le pointage. Il consiste à compter le nombre de demandes contenues dans l'ensemble des lots. Il se fait par groupe. Chaque groupe est constitué d'au moins 3 agents représentant la DAF, la DGE et la CENA.

Chaque agent détient un "bottin" confectionné par la DGE. Il s'agit d'un document, contenant les numéros des lots et le nombre dossiers de chaque lot, classé par région, département commune, commission administrative, type de demande (inscription, modification, radiation).

Un parmi les agents du groupe va prendre un lot d'une commune donnée, déjà classé par commission et dicte à haute voix le numéro du lot et le nombre de demandes qui le composent. Les autres agents font le contrôle à partir du "bottin" en cochant au fur et à mesure à la marge les numéros dictés. Ce processus leur permet de détecter les lots qui ne sont pas enregistrés.

Le conditionnement est la phase préparatoire de la saisie des demandes provenant des commissions administratives. Les agents de la DAF formés à cet effet vont faire une vérification des lots reçus du pointage pour voir si le nombre de dossiers qui les composent ne dépasse pas cinquante, s'assurer que les demandes du lot sont de la même commission ou commune, de la même nature (modification, inscription ou radiation). Ils vérifient également si les pièces jointes selon la nature de la demande sont au complet. La demande qui ne remplit pas les critères sera écartée du lot pour un potentiel rejet. Après vérification, l'agent tire un bordereau de saisie. Le bordereau comporte les informations suivantes : le numéro du bordereau (généralisé par la machine), le type de demande, la région, le département, la commune, la commission, le nombre de dossiers (nombre de dossiers initial – potentiels rejets).

Au fur et à mesure que le conditionnement se poursuit, les lots prêts pour la saisie (dont les bordereaux ont été déjà tirés) sont d'abord transmis aux contrôleurs de la CENA pour effectuer leur propre contrôle. Il existe trois (3) types de demandes :

1- Une nouvelle inscription pour les personnes qui s'inscrivent sur le fichier électoral pour la toute première fois.

- ▶ Extrait de naissance et
- ▶ Certificat de domicile
- ▶ Ou, ancienne CIN numérisée

2- Une modification pour un électeur qui existe dans le fichier :

- ▶ Correction sur l'état civil
- ▶ Duplicata
- ▶ Changement d'adresse
- ▶ Changement de statut

3- Une radiation pour un électeur qui existe dans le fichier :

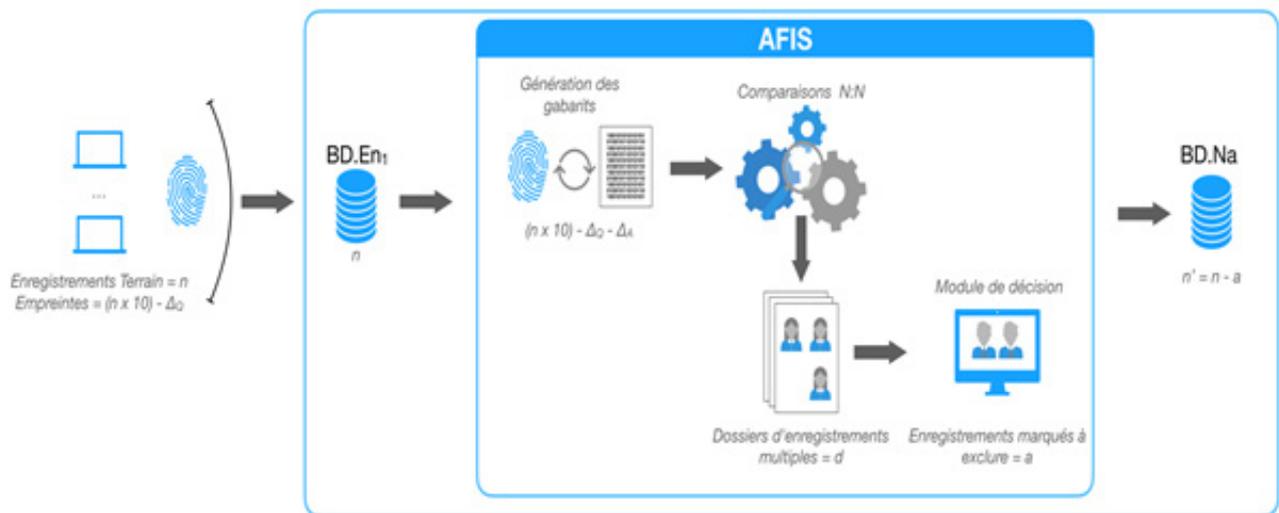
- ▶ Certificat de décès
- ▶ Perte de nationalité sénégalaise
- ▶ Demande volontaire de radiation par l'électeur
- ▶ Perte des droits civiques

c) Enregistrement biométrique

Les agents de saisie de la DAF commencent la saisie des données. Lors de la saisie des dossiers, les contrôleurs de la CENA, pour éviter toute perturbation des opérations de saisie, ne font qu'une surveillance de la salle. C'est la raison pour laquelle deux contrôleurs au maximum sont placés dans la salle de saisie.

Après la saisie des dossiers, ceux-ci sont transmis à une équipe de la DAF formée spécialement pour le contrôle qualité. Elle a en charge de revoir le travail des opérateurs de saisie afin de détecter des anomalies et d'apporter les correctifs au niveau d'un autre atelier appelé « REDRESSEMENT ». Avant le contrôle, chaque lot est accompagné d'une liste (listing) provenant de la saisie du lot et qui renferme toutes les informations relatives à chaque électeur. C'est à partir d'un travail de comparaison entre les données des formulaires et celles du listing que les agents du contrôle qualité vont détecter les problèmes à redresser et/ou les rejets définitifs qui n'ont pas été effectués pendant la saisie. A la fin du contrôle qualité de la DAF, les lots sont transmis aux contrôleurs de la CENA pour faire aussi le contrôle qualité.

Graphique 12 : Processus de validation des empreintes digitales



Source : Synapsys/IRIS

d) Processus de transfert des électeurs

Pour le transfert des batchs de données vers les salles de production, les données de dossiers saisis sont validées et transférées vers la salle de production, qui est connectée aux serveurs d'acquisition des données. Des agents de la DAF alimentent les machines de production en cartes vierges et les techniciens responsables des machines supervisent leur fonctionnement.

e) Processus de mise à jour des électeurs

Des agents de la DAF suivent la production, dégagant certaines cartes défectueuses dès leur sortie de l'imprimante. Ces défauts sont des défauts visibles comme par exemple une carte qui a été placée dans le bac d'impression à l'envers, une absence des éléments de base comme par exemple pas de

photo, caractères tout à fait illisibles, carte sortie complètement vierge, etc. Les contrôleurs de la CENA comptabilisent toutes les cartes produites et font les statistiques des divers rejets.

f) Assurance qualité et validation

Les cartes produites sont données aux agents déployés devant des ordinateurs munis de lecteurs de cartes à puce. C'est ici qu'apparaissent des fautes que gère automatiquement le système informatique de contrôle qualité. Ce système est capable de suggérer un rejet en indiquant le motif.

g) Processus d'inspection et de validation

Des machines sont réservées à la tâche de contrôle qualité électronique qui consiste à voir si la puce intégrée à la carte fonctionne normalement : en faisant passer la carte dans le lecteur, le système de contrôle qualité électronique réagit en donnant des indications claires sur la qualité de la carte et la fiabilité de sa lisibilité. Cette même fonctionnalité est utilisée dans les commissariats quand les utilisateurs retirent leurs cartes.

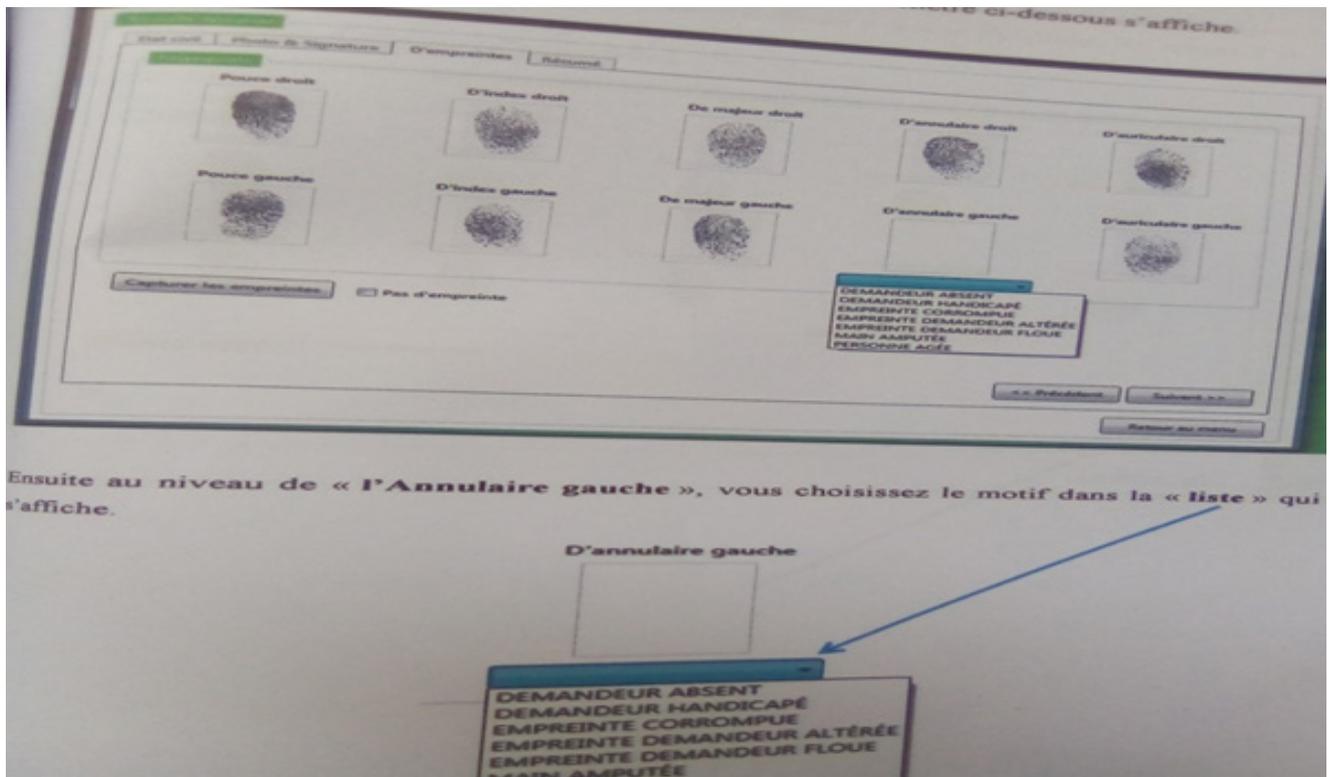
h) Note explicative sur les électeurs sans empreintes et avec le motif « demandeur absent »

Il a été constaté que 214 199 électeurs dans le fichier électoral de 2019 sont sans empreintes (soit 3,2 % du fichier électoral de 6 683 198 électeurs après la refonte partielle de 2016 et la révision exceptionnelle de 2018) et 22 560 parmi eux ont pour motif « demandeur absent » (Cf. Rapport MAFE 2021 page 86). Les auditeurs de la MAFE 2021 ont interrogé IRIS pour demander des explications sur ce type de motif. IRIS n'a pas répondu à leur requête. Les parties prenantes demandent des explications exhaustives sur ces faits.

Le rapport de la MAFE 2021 a souligné que le rapport de la MAFE 2018 a constaté que ce chiffre était de 201 410 (soit 3,24% du fichier électoral utilisé lors des législatives de 2017) (Cf. Rapport MAFE 2018 page 57) et 23 101 (Cf. Rapport MAFE 2018 page 59) ont pour motif « demandeur absent ».

Ainsi, une variation (en hausse) a été notée pour les électeurs sans empreintes dans le fichier entre 2017 et 2019. La différence absolue est de 12 789 entre la refonte partielle de 2016/2017 et la révision exceptionnelle de 2018. Les cas « demandeur absent » ont fortement diminué en chiffre absolu pour arriver à 541 cas entre la même période.

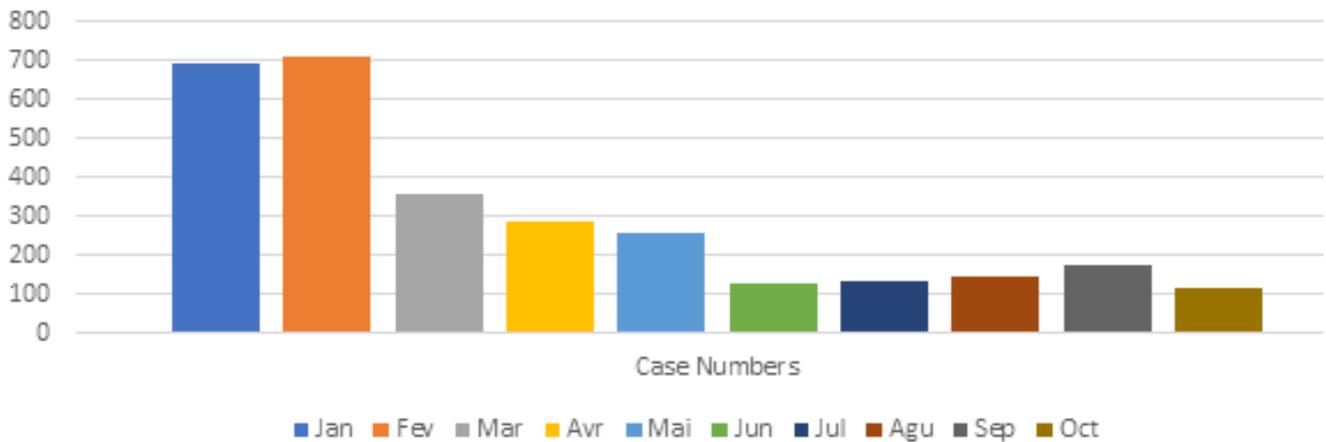
Photo 1 : Module de validation des empreintes



Source IRIS : Validation des empreintes digitales

La MEPE a aussi procédé à une analyse de tous les électeurs sans empreintes pendant les 10 premiers mois de l'année 2019. La DAF a mis en place une nouvelle politique pour les demandeurs sans empreintes. En période hors refonte ou hors révision, les commissariats de police ne peuvent plus les enrôler et ils sont systématiquement envoyés à la DAF qui a des agents plus expérimentés pour prendre des empreintes. Cette politique, mise en place en juin 2019, accroît le taux d'électeurs avec des empreintes d'une part et d'autre part, décourage les fraudes éventuelles. La MEPE a constaté que ce sont seulement une centaine de cas qui font le déplacement à la DAF pour se faire valider quand on possède des empreintes inexploitable. Ce processus peut convenir aux électeurs qui vivent à proximité de la DAF, mais porte préjudice aux populations qui vivent dans les régions lointaines.

Graphique 13 : dépôt sans empreintes dans les commissariats et à la DAF en 2019



Source IRIS : Validation des empreintes digitales

Tests de validation des électeurs avec empreintes avec le motif « demandeur absent »

La MEPE a procédé à un échantillonnage en grappes qui est mieux adapté lorsqu'il existe différents sous-ensembles au sein d'une population spécifique. Cet échantillonnage a été fait des électeurs sans empreintes avec le motif « demandeur absent », pendant la période de refonte partielle de 2016 et révision exceptionnelle de 2017, lors de la révision exceptionnelle des listes de 2018 et en 2019 dans les Commissariats où douze (12) citoyens avec des dépôts d'enrôlement sans empreintes ont été choisis.

La MEPE a fait la revue du formulaire d'enregistrement, la date d'enregistrement, la date de naissance et la pièce justificative utilisé pour être enrôlé. Pour les électeurs qui se sont enrôlés pendant la refonte et la révision, elle a recalculé l'âge de l'électeur en faisant la soustraction de sa date de naissance à la date de refonte ou de révision concernée. La date du 19 juin a été utilisée pour calculer l'âge de ceux qui ont fait des dépôts sans empreintes dans les Commissariats.

La MEPE a procédé à la recherche des inscrits avec les anciennes cartes numérisées dans la base de données de l'ancien fichier électoral et les a tous retrouvés. Pour tous ceux, sans empreintes, qui se sont enregistrés sans leur ancienne CIN, la MEPE a retrouvé leur extrait de naissance scanné.

CONCLUSIONS

- ▶ Tous les électeurs sans empreintes digitales testés dans le fichier électoral ont une pièce justificative valable pour être enrôlés.
- ▶ La MEPE a vérifié que tous les électeurs, avec ou sans empreintes, ont une photo digitale.
- ▶ Les opérateurs d'enrôlement ne font pas tous les efforts requis pour prendre de bonnes empreintes (Nettoyage des doigts, élimination des crèmes de lotion, prise d'empreintes de personnes déshydraté, bien faire rouler le doigt pour la capture de l'image etc.
- ▶ La MEPE se base sur le travail de recherche et de validation précité pour conclure que les électeurs sans empreintes testés sont enrôlés sur la base de documents légaux et sont des électeurs légitimes.

RECOMMANDATION N° 37 - MOYEN TERME

La MEPE recommande de rajouter un module de reconnaissance faciale pour les électeurs qui ont des empreintes digitales inutilisables par défaut de qualité. Le module AFIS existe dans le système de la DAF ainsi que la photo de ces électeurs.

6.6 L'ACHEMINEMENT DES DONNÉES

Les contrôleurs de la CENA s'associent aux agents de la DAF qui s'occupent du tri et du dispatching vers les Commissions administratives de distribution des cartes. Ici les contrôleurs de la CENA décèlent plusieurs cas d'erreurs de dispatching comme par exemple des cartes mises dans des boîtes destinées à des commissions de distribution qui ne sont pas les leurs. Les contrôleurs de la CENA comptabilisent les cartes mises en boîte par région, département et collectivité. Ils confrontent leurs chiffres avec ceux des agents de la DGE, qui est responsable de l'acheminement des cartes vers les centres de distribution.

6.7 LE CENTRE DE TRAITEMENT

Le centre de traitement est composé de plusieurs ateliers qui assurent la production des cartes biométriques. Elles sont divisées comme suit :

- 1 - Réception des dossiers
- 2 - Le filtre avant la saisie : Pointage/Conditionnement/ Vérification de la conformité des demandes
- 3 - La saisie
- 4 - Le contrôle qualité
- 5 - La validation
- 6 - La production de la carte.

Le centre de traitement du fichier électoral doit être un lieu hautement sécurisé. La MEPE a constaté qu'il y a un accès d'entrée biométrique avec empreinte digitale. Il n'existe pas de journal d'accès pour les visiteurs. Cependant, les évaluateurs ainsi que les autres visiteurs sont tout le temps accompagnés dans ces lieux sensibles

RECOMMANDATION N° 38

La MEPE recommande la création d'un journal qui documente l'identification, la date, l'heure et les raisons de l'accès des visiteurs au centre de traitement du fichier électoral. Ceci permettra à la DAF de connaître l'identité et les raisons d'accès des visiteurs à ces espaces sensibles. ISO 27001

CONCLUSIONS SUR LA CHAÎNE D'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS ET LE FICHIER ÉLECTORAL

L'inscription des électeurs au Sénégal représente un système hybride entre une approche périodique et continue, même si le code électoral proclame que les listes électorales sont permanentes (L.39). L'expérience historique montre que le système actuel d'inscription des électeurs est capable de générer un fichier qui peut servir de base à la conduite des élections. Cependant, en raison d'un lien manquant entre les données d'état civil et le fichier électoral, les électeurs sont obligés de se rendre auprès des commissions administratives et de demander l'inscription, la modification de leurs données électorales ou la radiation lors des révisions périodiques qui ont lieu normalement chaque année. L'expérience montre également que le système actuel n'est pas en mesure de maintenir le fichier à jour. D'autre part, les données disponibles sur la radiation des personnes décédées fournissent une preuve sans équivoque que leur grande majorité reste dans le fichier. Ces problèmes s'accumulent et deviennent de plus en plus pressants au fil du temps, ce qui rend périodiquement nécessaire une refonte complète du fichier électoral (en 2005-2006 et en 2016-2017). De toute évidence, il ne s'agit pas d'une solution durable et l'expérience de la refonte de 2016-2017 prouve que les difficultés liées à un exercice aussi massif peuvent diminuer la confiance des parties prenantes dans la qualité des listes électorales et du processus électoral dans son ensemble.

La MEPE recommande donc un changement global de l'approche de l'organisation du fichier vers une solution durable basée sur les mises à jour constantes à partir de l'état civil une fois que ce dernier a atteint le niveau de fiabilité nécessaire à travers les réformes en cours. Ceci permettra à moyen terme d'éliminer le besoin de mises à jour périodiques par des commissions administratives.

Le couplage de la carte d'électeur avec la carte d'identité biométrique CEDEAO a pu paraître à l'origine comme une solution pratique, mais au fil du temps, il est apparu qu'il apporte plus de complications que d'avantages, tant pour les autorités électorales et administratives que pour les électeurs. Les informations excessivement détaillées figurant sur la carte d'électeur (c'est-à-dire le numéro de BV de l'électeur dans un LV) posent de sérieux problèmes. Chaque modification dans la cartographie électorale, même si elle est pleinement et objectivement justifiée, entraîne automatiquement la nécessité de réimprimer et de redistribuer l'ensemble de la carte d'identité biométrique CEDEAO et

carte d'électeur fusionnée qui a une validité de dix ans. Cela crée non seulement des coûts inutiles, mais fait également peser une charge sur les citoyens qui doivent faire des efforts supplémentaires pour retirer leur nouvelle carte, sous peine d'être privés de leur droit de vote lors de la prochaine élection. En fait, le besoin d'une carte d'électeur en tant que telle n'est pas évident.

Certains des interlocuteurs interrogés par la MEPE ont manifesté leur manque de confiance dans l'intégrité du fichier. La principale raison de cet état de fait est le manque d'accès des parties prenantes au fichier malgré l'existence d'une base législative formelle (L.48). Les autorités électorales doivent assurer une transparence totale dans l'organisation et la tenue du fichier électoral en offrant accès général à toutes les parties prenantes, en particulier aux partis politiques et aux organisations de la société civile, dans les limites raisonnables requises par la protection des données à caractère personnel.

Chaîne d'inscription des électeurs et le fichier électoral

Contats	Récommandations	Délai
<p>Le système actuel d'inscription des électeurs est capable de générer un fichier qui peut servir de base à la conduite des élections. Cependant, en raison d'un lien manquant entre les données d'état civil et le fichier électoral, les électeurs sont obligés de se rendre auprès des CA et de demander l'inscription, la modification de leurs données électorales ou la radiation lors des révisions périodiques.</p> <p>La comparaison de la structure démographique de la population adulte et des électeurs inscrits montre que les jeunes électeurs sont sous-représentés dans le fichier électoral. D'autre part, les données disponibles sur la radiation des personnes décédées fournissent une preuve sans équivoque que leur grande majorité reste dans le fichier.</p> <p>Le fichier contient encore des inscriptions avec des erreurs de saisie de l'ordre de plusieurs milliers.</p> <p>Malgré la disposition explicite du code électoral, le fichier n'a pas été mis à la disposition des partis politiques pour inspection et contrôle.</p>	<p>R.8 - court terme</p> <p>Un débat inclusif sur un changement global de la philosophie de la création et de la tenue du fichier électoral devrait être lancé au niveau national.</p> <p>Le changement devrait aller dans le sens d'un fichier électoral qui tire sa légitimité de l'état civil amélioré par l'intermédiaire d'un registre solide et fiable des cartes d'identité biométrique CEDEAO.</p> <p>L'inscription de nouveaux adultes devrait être facilitée au maximum tandis que les personnes décédées ou autrement inéligibles devraient être systématiquement radiées du fichier. Ceci impliquerait un passage progressif des commissions administratives d'inscription temporaires à des postes permanents de documentation d'identité des citoyens qui traiteraient les demandes de modification des données personnelles et électorales.</p> <p>La DAF devrait constamment travailler à l'amélioration de la qualité interne du fichier en vérifiant de manière proactive les données invraisemblables dans le fichier avec les électeurs concernés.</p> <p>L'ensemble de la gestion des fichiers devrait adopter une approche transparente, axée sur le service et le client, avec la possibilité pour les citoyens de régler les questions relatives à leurs documents personnels plus près de leur domicile.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>La comparaison de la structure démographique de la population adulte et des électeurs inscrits montre que les jeunes électeurs sont sous-représentés dans le fichier électoral, ce qui indique que les procédures actuelles ne facilitent pas leur inscription.</p>	<p>R.9</p> <p>Les détenteurs de la carte d'identité biométrique CEDEAO sécurisée devraient être automatiquement inclus dans le fichier électoral lorsqu'ils atteignent 18 ans en fonction de leur adresse de domicile (l'ajout d'une adresse électorale différente pourrait être demandé dans un délai raisonnable avant chaque élection). Cela permettra à une plus grande partie de la société d'avoir le droit et la possibilité de voter, conformément aux normes internationales en matière d'élections.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>Le couplage de la carte d'identité CEDEAO avec la carte d'électeur engendre des coûts financiers inutiles et des difficultés considérables tant pour l'administration que pour les électeurs. Il complique les modifications nécessaires de la carte électorale et prive potentiellement de leur droit de vote les électeurs qui n'ont pas réussi à retirer leur carte réimprimée alors qu'ils figurent dans le fichier et qu'ils sont en possession d'une CI CEDEAO valide.</p> <p>En principe, il n'y a aucune nécessité pratique de carte d'électeur dans une procédure de vote moderne.</p> <p>En règle générale, les électeurs ne prennent connaissance du BV concret qui contient la liste d'émargement avec leur nom qu'à leur arrivée dans le LV. Dans la plupart des contextes électoraux ailleurs, les électeurs sont divisés au sein d'un LV en BV individuels selon l'ordre alphabétique de leurs noms de famille.</p>	<p>R.10</p> <p>La carte d'électeur devrait être découplée de la carte d'identité biométrique CEDEAO. Le jour du scrutin, la carte d'identité biométrique CEDEAO seule devrait servir de preuve d'identité d'un électeur figurant sur la liste d'émargement.</p> <p>Pendant une période transitoire (d'environ 3 à 5 ans), des cartes d'électeurs simples en papier peuvent être délivrées aux nouveaux inscrits et à ceux dont l'adresse électorale a changé. Les nouvelles cartes d'électeur simples ne devraient pas comporter de référence au nombre de BV, car cela prive l'administration électorale de la flexibilité nécessaire pour affecter les électeurs aux BV dans un lieu de vote.</p> <p>Un système d'information permanent et facile à utiliser devrait être mis en place pour permettre aux électeurs de vérifier leur adresse électorale (par SMS, page web, ligne téléphonique gratuite, etc.).</p> <p>Les électeurs doivent être assignés à un BV individuel dans un lieu de vote par ordre alphabétique, ce qui facilitera leur redistribution au sein de leur lieu de vote.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>La disponibilité, la facilité d'utilisation et la fiabilité des données stockées dans les centres d'état civil sont souvent sous-optimales. Les données de l'état civil ne sont toujours pas centralisées en dépit de cette exigence inscrite dans le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance.</p> <p>De nombreux chefs de village et délégués de quartier, chargés de tenir les registres des naissances et des décès dans leur zone de responsabilité, n'ont manifestement pas les compétences nécessaires à une tâche aussi importante, ce qui a un impact négatif sur la qualité et la disponibilité des registres de l'état civil.</p>	<p>R.11</p> <p>Le projet en cours de numérisation, de centralisation et de modernisation globale de l'état civil devrait être davantage mis en avant par les pouvoirs exécutif et législatif du Sénégal. En fait, il devrait être déclaré comme l'une des priorités nationales afin de renforcer les efforts visant à fournir à tous les habitants du Sénégal les documents primaires qui établissent leur identité légale et sont une condition préalable à l'accès à tous les droits civiques et politiques ultérieurs.</p> <p>La réforme de l'état civil doit se faire en étroite coordination avec les services de la DAF pour assurer l'exploitabilité future des données de l'état civil pour les besoins de la documentation personnelle et de l'inscription au fichier électoral des citoyens sénégalais.</p> <p>Au niveau des villages et des quartiers, l'enregistrement des faits d'état civil devrait être confié à des personnes sur le principe de la compétence, plutôt que de l'ancienneté (par exemple, des enseignants au lieu de chefs du village) et contre une rémunération appropriée.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>Normalement, pour s'inscrire sur les listes électorales, il faut déjà disposer d'une carte d'identité biométrique CEDEAO. Il y a, cependant, une pénurie des centres d'instruction dits traditionnels pour l'obtention de la carte d'identité biométrique CEDEAO, disponibles que dans environ la moitié des départements du Sénégal.</p>	<p>R.11</p> <p>Le projet en cours de numérisation, de centralisation et de modernisation globale de l'état civil devrait être davantage mis en avant par les pouvoirs exécutif et législatif du Sénégal. En fait, il devrait être déclaré comme l'une des priorités nationales afin de renforcer les efforts visant à fournir à tous les habitants du Sénégal les documents primaires qui établissent leur identité légale et sont une condition préalable à l'accès à tous les droits civiques et politiques ultérieurs.</p> <p>La réforme de l'état civil doit se faire en étroite coordination avec les services de la DAF pour assurer l'exploitabilité future des données de l'état civil pour les besoins de la documentation personnelle et de l'inscription au fichier électoral des citoyens sénégalais.</p> <p>Au niveau des villages et des quartiers, l'enregistrement des faits d'état civil devrait être confié à des personnes sur le principe de la compétence, plutôt que de l'ancienneté (par exemple, des enseignants au lieu de chefs du village) et contre une rémunération appropriée.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Normalement, pour s'inscrire sur les listes électorales, il faut déjà disposer d'une carte d'identité biométrique CEDEAO. Il y a, cependant, une pénurie des centres d'instruction dits traditionnels pour l'obtention de la carte d'identité biométrique CEDEAO, disponibles que dans environ la moitié des départements du Sénégal.</p>	<p>R.12</p> <p>Les possibilités d'élargir le réseau des centres d'instruction traditionnels de la carte d'identité biométrique CEDEAO doivent être examinées afin de rapprocher les services de la population. Actuellement, les bureaux des préfectures et sous-préfectures semblent les mieux adaptés à cet effet en termes de capacités spatiales et techniques. L'État devrait renforcer l'effort pour permettre un accès facile aux documents d'identification personnelle.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>Puisque les listes électorales sont permanentes (L.39) et à la lumière de l'inclusion automatique suggérée des détenteurs adultes de CI CEDEAO dans le fichier électoral, la nécessité de l'emploi périodique à grande échelle des commissions administratives d'inscription disparaîtra. Néanmoins, la nécessité de modifier, mettre à jour ou corriger les données d'inscription dans le fichier électoral persistera.</p> <p>Actuellement, certaines des irrégularités les plus complexes dans les données électorales des électeurs (comme des photos interverties) ne peuvent être résolues qu'au siège de la DAF, ce qui est extrêmement peu pratique pour les personnes des zones rurales éloignées qui n'ont souvent pas les moyens et les compétences pour entreprendre un voyage vers la capitale.</p>	<p>R.13</p> <p>Après la mise en œuvre de l'inclusion automatique recommandée de tous les adultes titulaires d'une carte d'identité biométrique CEDEAO et la dématérialisation de la carte d'électeur, le fonctionnement coûteux et logistiquement exigeant des commissions administratives devrait être supprimé. Au lieu de cela, les citoyens devraient avoir la possibilité de modifier, mettre à jour ou corriger leurs données d'inscription sur les listes électorales de manière permanente à travers le réseau élargi proposé de centres traditionnels d'instruction des CIN qui devraient être mis en place au niveau des départements et des arrondissements. Ces centres devraient être dotés des capacités techniques et d'expertise nécessaires pour traiter les demandes de toutes sortes de corrections ou de modifications des données électorales. Ils assureront également la distribution des cartes d'identité biométriques CEDEAO. Pour s'assurer que tous les électeurs savent où voter, un système d'information permanent et convivial doit être mis en place pour permettre aux électeurs de vérifier leur adresse électorale (par SMS, page Web, ligne téléphonique gratuite, etc. Ces renseignements devraient également être disponibles dans les centres susmentionnés.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Il existe un certain nombre d'autres questions électorales importantes qui sont décidées ou organisées au niveau des circonscriptions administratives et qui relèvent de la compétence exclusive des préfets ou des sous-préfets. Dans un souci de transparence du processus décisionnel, il serait souhaitable d'élargir les compétences des comités électoraux et de les doter de pouvoirs délibératifs.</p>	<p>R.14</p> <p>En reconnaissance de la légitimité des partis politiques (ou des partis des coalitions) qui ont atteint un résultat électoral important (par exemple, au moins un pour cent des votes valides lors de la dernière élection législative ou présidentielle), pourraient se voir attribuer une voix délibérative sur le principe de la parité dans les comités électoraux qui devraient traiter de toutes les questions électorales dans la circonscription administrative, y compris la nomination des membres des commissions administratives et des BV.</p> <p>Afin d'accroître la transparence de la prise de décision des comités électoraux, en tant qu'organes de concertation, les procès-verbaux de leurs réunions devraient être publiés sur internet dans les meilleurs délais possibles (par exemple sur le site de la DGE).</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>Lorsqu'il existe un besoin objectif de déplacer un BV ou un lieu de vote (LV) entier vers un lieu plus approprié, pour éviter l'obligation de changement d'adresse électorale, et donc une réédition des cartes d'identité biométriques CEDEAO /cartes d'électeur de tous les électeurs concernés, les autorités administratives souvent optent pour ce qu'on appelle le changement d'implantation du LV (ou délocalisation du LV).</p>	<p>R.15 Avant que le découplage de la carte d'identité biométrique CEDEAO et de la carte d'électeur ne soit pleinement mis en pratique, l'article L.78 du code électoral devrait être modifié pour reconnaître la carte d'identité biométrique CEDEAO en cours de validité comme le seul document d'identification de l'électeur le jour du scrutin dont le nom a été trouvé sur la liste d'émargement du BV correspondant. Cela permettra le vote de tous les électeurs légalement inscrits dans un seul BV concret, même si l'emplacement ou le nom du LV a été modifié. Cette mesure permettra d'éviter la charge financière, administrative et logistique qu'impliquerait la réédition des cartes d'électeurs avec la carte d'identité biométrique CEDEAO. Le système d'information pour la vérification de l'adresse électorale évoqué dans la recommandation 13 devrait être mis en place.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Les partis politiques intéressés ont informé la MEPE que leurs représentants au sein des commissions administratives ne reçoivent aucune rémunération contrairement aux représentants de l'autorité administrative ainsi qu'aux contrôleurs de la CENA, ce qu'ils considèrent comme discriminatoire. Ils ne sont pas en mesure de financer l'ensemble de leurs représentants pour un temps plein de six jours par semaine pendant une période de plusieurs mois.</p>	<p>R.16 Afin d'assurer un contrôle partisan plus large du travail des commissions administratives, et sans créer de coûts financiers supplémentaires, les procédures de nomination des représentants des candidats ou des listes de candidats devraient offrir plus de flexibilité dans le remplacement des personnes nommées. Au lieu de ne soumettre que deux noms, les partis qui proposent des candidatures pourraient fournir une liste de différentes personnes qui pourraient se relayer en fonction de leur disponibilité. Alternativement, les candidats ou partis intéressés pourraient recevoir une accréditation générale (par exemple un badge) qui pourrait être relayé entre les différents représentants disponibles.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Une comparaison entre les indemnités versées aux membres des CA et BV désignés par les autorités administratives et la rémunération versée aux contrôleurs (et superviseurs) de la CENA révèle des différences importantes.</p>	<p>R.17 Pour éviter la concurrence entre les postes offerts par les autorités administratives et ceux offerts par la CENA, les conditions salariales pourraient être modifiées dans le sens d'une plus grande harmonisation.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>En raison du volume de demandes reçues, les CA n'avaient pas toujours la capacité de vérifier correctement l'authenticité de ces extraits de naissance et des certificats de résidence. Par conséquent, de nombreuses tentatives d'enregistrement avec ces simples documents papier falsifiés ou délivrés illégalement par les maires ont été signalées.</p>	<p>R.18 Pour réduire la possibilité de demander des documents d'identification personnelle (carte d'identité biométrique CEDEAO) avec des documents falsifiés, les extraits de naissance et éventuellement aussi les certificats de résidence devraient être sécurisés. A court terme, ils devraient être délivrés sur un papier comportant des éléments de sécurité, tels que des hologrammes, des filigranes ou autres. A long terme, la DAF pourrait mettre en place un système générant des numéros aléatoires uniques qui seraient envoyés périodiquement aux centres d'état civil qui les utiliseront pour marquer les documents d'état civil délivrés aux personnes.</p>	<p>COURT / LONG TERME</p>
<p>La non-disponibilité des documents importants soulève de sérieuses inquiétudes quant à l'exhaustivité, la fiabilité et la disponibilité des documents dans les archives. La MEPE a fait un constat similaire au niveau des différents services de la DGE.</p>	<p>R.19 Le système d'archivage de la DGE et de la DAF doit être considérablement amélioré afin d'assurer un classement systématique, logique et exhaustif des documents pour les retrouver facilement en cas de besoin ou d'évaluation future. Cela facilitera également l'évaluation interne des processus dans le but de les optimiser.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>De nombreux interlocuteurs au niveau des départements et des arrondissements ont fait part à la MEPE de leur appréhension quant au fait que la prochaine révision exceptionnelle sera la première depuis plus de trois ans, le nombre de citoyens demandant l'inscription pourrait être inhabituellement élevé. Donc le nombre habituel de CA pourrait ne pas être suffisant pour traiter toutes les demandes.</p>	<p>R.20 Étant donné la brièveté attendue de la période disponible pour la révision exceptionnelle pour les élections locales de janvier 2022, et compte tenu du grand nombre de demandes potentielles d'inscription accumulées depuis 2019, les autorités administratives devraient élargir substantiellement le nombre de CA classiques et surtout itinérantes, par rapport à leur nombre lors des révisions de 2018. Les calendriers des déplacements des CA itinérantes doivent être soigneusement planifiés et communiqués par tous les canaux possibles suffisamment à l'avance, afin d'offrir la possibilité d'inscription à tous les citoyens intéressés. A cette fin, la DAF doit fournir aux autorités administratives les informations sur le domicile des titulaires de carte d'identité biométrique CEDEAO qui ne sont pas encore inscrits comme électeurs. Une campagne de sensibilisation ciblée doit être menée avant et pendant la révision exceptionnelle.</p>	<p>COURT TERME</p>

<p>L'affichage des listes électorales provisoires restera crucial également après l'inclusion automatique recommandée de tous les adultes titulaires d'une carte d'identité biométrique CEDEAO.</p>	<p>R.21 L'affichage indispensable des listes électorales provisoires assurant à chacun la possibilité de vérifier l'exactitude des listes électorales au niveau de la commune et de demander des corrections doit être maintenue également après la mise en œuvre de l'inclusion automatique de tous les adultes titulaires d'une CI CEDEAO. Un délai raisonnable d'au moins 20 jours dans une période de 2 ou 3 mois avant les jours du scrutin devrait être fixé dans le code électoral. Afin d'assurer une identification sans équivoque de chaque électeur, les listes électorales provisoires affichées doivent contenir toutes les données nécessaires, y compris celles relatives à la filiation et le domicile des électeurs.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Environ 100000 personnes ont été omises du fichier tel qu'utilisé lors de l'élection législative de 2017, ce que résultait de l'incapacité de la DAF à traiter le nombre élevé de demandes d'inscription et d'établissement de CIN CEDEAO dans les délais disponibles. Bien que cette charge de travail exceptionnelle ait été en grande partie conjoncturelle, il existe des indications de goulots d'étranglement persistants de la part de la DAF dans la chaîne de réception des dossiers d'inscription, d'exploitation et de traitement des données, de contrôle de qualité et aussi de production des cartes.</p>	<p>R.22 A la lumière du nombre élevé de demandes d'inscription attendu lors de la prochaine révision exceptionnelle pour les élections locales de janvier 2022, la DAF devrait s'engager à effectuer des tests de résistance intensifs afin d'identifier les éventuels goulots d'étranglement restants dans la réception, le traitement et le contrôle de qualité des dossiers d'inscription. Si nécessaire, la DAF devrait rapidement renforcer ses capacités humaines et techniques afin de garantir le droit et la possibilité de voter aux prochaines élections à tous les détenteurs de carte d'identité biométrique CEDEAO intéressés. Idéalement, seule une carte d'électeur papier séparée devra être délivrée afin d'éviter la réimpression et la redistribution inutiles des cartes d'identité biométriques CEDEAO encore couplées avec la carte d'électeur qui pourrait potentiellement porter atteinte au droit de vote d'un nombre important de citoyens.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Les maires sont aidés dans la mise à jour des données de l'état civil par les chefs de village et les délégués de quartier qui enregistrent les naissances et les décès dans leur zone de responsabilité dans un cahier spécialement conçu à cet effet. Bien que la procédure soit largement suivie dans les zones urbaines, dans de nombreuses zones rurales, les chefs de village et les délégués de quartier ne déclarent tout simplement pas les décès malgré une amende prévue de 2000 à 5000 CFA.</p>	<p>R.23 Il convient d'examiner la possibilité d'une implication des chefs religieux qui sont présents à la grande majorité des enterrements, dans les déclarations de décès à l'état civil. Les sanctions existantes pour les chefs de village et les délégués de quartier en cas de non déclaration des faits de l'état civil devraient être systématiquement appliquées. Une campagne d'éducation civique sur l'importance de la déclaration des faits de l'état civil et de l'obtention des certificats correspondants devrait être menée dans les zones rurales.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>Le système actuel repose largement sur les déclarations volontaires de décès par les membres de la famille du défunt. Cependant, l'État ne peut pas laisser le poids des procédures administratives connexes (la nécessité de se présenter devant une CA avec les certificats appropriés) sur les épaules des citoyens. Au contraire, les informations existantes maintenues par les structures administratives, à savoir les centres de l'état civil, devraient être systématiquement utilisées pour la radiation des électeurs décédés.</p>	<p>R.24</p> <p>Des procédures claires permettant l'utilisation des faits d'état civil existants, notamment ceux concernant les décès, aux fins de radiation des électeurs devraient être fixées par un décret. Les formulaires correspondants et les démarches administratives devraient être élaborés. Cette exploitation devrait se faire périodiquement, au moins une fois par an. Les révisions ordinaires et exceptionnelles offrent une bonne occasion pour cette exploitation, puisque les représentants des maires, qui disposent des données de l'état civil, sont membres des commissions administratives. Toutes les radiations devraient être effectuées sous le contrôle de la CENA.</p> <p>Les dispositions légales existantes dans le code électoral ainsi que dans les décrets correspondants devraient être revues, simplifiées et alignées sur l'objectif de permettre une radiation systématique des électeurs décédés du fichier électoral par les organes compétents.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Pour l'instant, les informations ne sont pas exhaustives mais l'état civil fournit des informations fiables sur une partie importante des décès qui devraient être utilisées pour la mise à jour du fichier électoral.</p>	<p>R.25</p> <p>Après l'achèvement du projet en cours de numérisation, de centralisation et de modernisation globale de l'état civil (prévu pour fin 2023), une communication permanente et automatisée entre l'état civil et les fichiers tenus par la DAF devrait être établie. De cette manière, les personnes décédées seraient systématiquement retirées des fichiers.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Il existe un besoin d'enrôler un plus grand nombre de sénégalais de l'extérieur dans le fichier électoral. Pour une population de plus de 3 millions et l'écrasante majorité sont des adultes, moins de 10% sont inscrits dans le fichier électoral.</p>	<p>R.26</p> <p>La MEPE recommande au Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur (MAESE) de s'approprier d'un outil/logiciel, qui lui permettrait de recenser les Sénégalais de l'extérieur ainsi que les documents d'enrôlement qui sont à leur disposition (carte consulaire, passeport, extrait de naissance). Ces informations permettraient aux commissions itinérantes d'avoir une meilleure planification et d'accroître potentiellement le taux de Sénégalais enrôlés à l'étranger.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Le code électoral et le décret partie réglementaire ne laissent pas clairement voir laquelle de la révision annuelle ou de la révision exceptionnelle chacun traite.</p>	<p>R.27</p> <p>La MEPE recommande d'insérer dans le code électoral la distinction entre la révision annuelle et la révision exceptionnelle et d'éviter les renvois d'une révision à l'autre.</p>	<p>COURT TERME</p>

<p>Cependant, faute d'une procédure à suivre décrite dans le code électoral les pratiques ne sont pas uniformes entre les tribunaux et même les quelques dispositions prévues par le code électoral (article L 45a13) ne sont pas respectées.</p>	<p>R.28 La MEPE recommande d'élaborer un fascicule sur la matière électorale destiné aux Présidents de tribunaux expliquant les procédures d'inscription, de modification ou de radiation, ainsi que les causes de rejet de la DAF (y inclure des exemples d'ordonnances).</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Un décret décrivant les modalités du « droit de regard et de contrôle sur la tenue du fichier » est grandement nécessaire. Cependant, un tel décret n'a jamais été publié.</p> <p>Cet accès du public concerne, outre les citoyens ordinaires, principalement les partis politiques et les organisations de la société civile. Ce principe est également inscrit dans l'article 5 du Protocole a/sp1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO.</p> <p>Un équilibre raisonnable entre la transparence et la protection de la confidentialité des données doit être soigneusement établi. Cependant, l'objectif d'une identification sans équivoque de chaque électeur, et donc de son éligibilité au vote, ne doit pas être entravé par une application trop stricte des règles de protection de données à caractère personnel</p>	<p>R.29 L'application de l'article L.48 devrait être étendue aux organisations de la société civile impliquées dans l'observation des élections ou la défense des droits de l'homme. L'article devrait clairement indiquer que les partis politiques légalement constitués, les organisations de la société civile et la CENA ont un accès permanent, direct et illimité au fichier électronique électoral à tous les stades, dans les locaux et par le biais de l'infrastructure informatique de la DAF. Ces parties prenantes devraient se voir accorder le privilège de consulter le fichier électronique et de demander des interrogations de la base de données à leur gré. En collaboration avec la CDP, des règles claires devraient être établies concernant les données qui seront entièrement disponibles et celles qui seront partiellement rendues anonymes, mais toujours permettant que chaque électeur puisse être identifié sans équivoque.</p> <p>L'article L.45 devrait être modifié afin de fournir une copie électronique, facilement exploitable, de la liste électorale provisoire complète aux partis politiques légalement constitués, aux organisations de la société civile et au CENA, selon les mêmes règles de protection des données à caractère personnel applicables à la consultation du fichier électronique dans les locaux de la DAF. Dans un délai raisonnable, après la période d'affichage et de réclamation, c'est-à-dire dans un délai de quelques semaines, les partis politiques légalement constitués, les organisations de la société civile et le CENA devraient recevoir une copie électronique, facilement exploitable, de la liste électorale complète consolidée.</p> <p>Le code électoral devrait définir clairement les utilisations possibles du fichier mis à la disposition des partis politiques légalement constitués et des organisations de la société civile, et fixer des sanctions en cas d'utilisation abusive des données contenues dans les listes électorales.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>La MEPE a constaté que la CENA n'exerce pas activement ce vaste droit de surveillance et de contrôle sur l'ensemble du processus d'établissement et de gestion du fichier électoral, en partie à cause d'un manque d'accès direct aux infrastructures de la DAF, et en partie à cause d'un manque de capacités techniques.</p>	<p>R.30 Il est recommandé que la DAF réunie les conditions d'accès et de contrôle de son système d'information à la CENA en application de l'article L.11, et que la CENA développe les capacités techniques de son personnel afin d'exercer pleinement son rôle d'organe de suivi et de contrôle.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Il existe un nombre important de mises à jour critiques qui ne sont pas installées dans la base de données Oracle du fichier électoral. Les mises à jour critiques sont un ensemble de correctifs pour plusieurs vulnérabilités de sécurité.</p>	<p>R.31 La MEPE recommande à la DAF et Synapsys d'étudier la possibilité de changer de base de données en SQL Server pour harmoniser avec le system CIN étant donné que l'installation de toutes ces mises à jour prend un temps considérable et de ce fait constitue un risque pour le fichier.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Par défaut, lorsqu'Oracle est installé, l'écouteur TNS est sur le port tcp 1521. La base de données qui gère le fichier électoral est Oracle et nous avons constaté que le port est 1521. Il gère les requêtes réseau à transmettre à une instance de base de données. S'il n'est pas correctement sécurisé, des commandes peuvent être envoyées à l'écouteur, celui-ci peut être arrêté ou les informations qui sont dans la base de données peuvent être divulguées.</p>	<p>R.32 La MEPE recommande au prestataire Synapsys de changer le Port 1521 à un port qui n'est pas connu du public.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Le prestataire Synapsys a le même environnement pour développer et tester le fichier. Ces deux espaces doivent être séparés parce qu'ils pourraient affecter la validation du contrôle qualité.</p>	<p>R.33 La MEPE recommande de séparer les deux espaces. Les paramètres qui sont requis pour la sécurité dans un environnement de test ou de production, comme exige la vérification des signatures de fichiers, n'ont pas les mêmes exigences dans un environnement de développement dans lequel la sécurité des contrôleurs et des applications n'est pas une priorité. De plus, l'environnement test doit être le miroir de l'environnement production pour avoir des résultats de tests fiables. Norme : ISO 20000</p>	<p>COURT TERME</p>

<p>Il existe des points de contrôles de la CENA sur les opérations électorales qui débutent avec la création des commissions administratives d'enrôlement et finissent avec les commissions de distribution des cartes. Il n'existe aucun contrôle informatique de la CENA du début à la fin du processus et pendant les périodes dites « Mortes ». Cependant, la DAF ne cesse de se moderniser via des moyens informatiques d'où un décalage entre les deux entités. Les contrôles manuels sont couramment effectifs.</p>	<p>R.34 La MEPE recommande à la CENA d'utiliser toutes les possibilités qui sont mises à sa disposition pour informatiser certaines tâches de contrôle de la DAF. Une liste non exhaustive de ces contrôles peut être : la réconciliation électronique régulière du fichier électoral transmis par la DAF et celui détenu à la CENA ; la création des alertes s'il y'a des changements sur des données immuables comme la date de naissance ; la revue régulière des journaux (logs) pour toute transaction DML (Manipulation de données) pendant la période dite « morte ». (Certaines de ces opérations sont légitimes comme les corrections initiées par les citoyens pour les corrections des données d'état civil avec des pièces justificatives). Norme: ISO 27001</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Un nombre important d'usagers font la queue chaque jour à l'entrée de la DAF pour résoudre des problèmes liés à leur carte d'identité/carte d'électeur.</p>	<p>R.35 La MEPE recommande à la DAF de mettre en place un centre d'accueil à l'intérieur d'un bâtiment avec un système de ticket qui prend en charge les différentes doléances des citoyens.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Spécifiquement chez les plus jeunes (18-25 ans), la différence entre les effectifs de ces deux types de population est très considérable. Cela traduit une sous représentativité de cette tranche d'âge de jeunes qui n'ont probablement pas manifesté leur volonté à se faire inscrire sur les listes électorales pendant les périodes de révision.</p>	<p>R.36 Mettre en place un dispositif communicationnel efficace sur le processus d'inscription des jeunes (notamment les nouveaux majeurs) sur les listes électorales lors de la prochaine révision exceptionnelle</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Il existe un nombre croissant d'électeurs qui ont des empreintes digitales utilisables par défaut de qualité. Ce chiffre augmente en corrélation avec la croissance des électeurs dans le fichier électoral.</p>	<p>R.37 La MEPE recommande de rajouter un module de reconnaissance faciale pour les électeurs qui ont des empreintes digitales inutilisables par défaut de qualité. Le module AFIS existe dans le système de la DAF ainsi que la photo de ces électeurs.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>La salle de saisie et de validation du fichier électoral qui est un sous-groupe du fichier de la carte d'identité nationale doit être un lieu hautement sécurisé qui a un accès d'entrée biométrique avec empreinte digitale. Il n'existe pas de journal d'accès.</p>	<p>R.38 La MEPE recommande la création d'un journal qui documente l'identification, la date, l'heure et les raisons de l'accès des visiteurs au centre de traitement du fichier électoral. Ceci permettra à la DAF de connaître l'identité et les raisons d'accès des visiteurs à ces espaces sensibles.</p>	<p>COURT TERME</p>

SECTION 7

7 - REVUE DE LA DISTRIBUTION DES CARTES D'ÉLECTEUR - p.138 - 148

7.1 DISTRIBUTION DES CARTES D'ÉLECTEUR POUR LA PÉRIODE DE 2017-2019 - p.138

7.2 RÉPARTITION DES CARTES D'ÉLECTEURS EFFECTIVEMENT DISTRIBUÉES PAR RÉGION AU JOUR DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019 - p.142

7.3 LE DÉCOMPTE DES CARTES D'ÉLECTEUR NON RETIRÉES PAR DÉPARTEMENT APRÈS L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019 - p.143

7 - REVUE DE LA DISTRIBUTION DES CARTES D'ÉLECTEUR

7.1 DISTRIBUTION DES CARTES D'ÉLECTEUR POUR LA PÉRIODE DE 2017-2019

La refonte partielle a été lancée très tardivement par rapport à la date des élections législatives. Après le faible taux de participation au référendum de 2016, la conviction générale d'un grand « stock mort » qui, outre les électeurs décédés, devrait inclure également les électeurs qui ne votent pas systématiquement, semblait prévaloir. Par conséquent, on s'attendait généralement à ce que le nombre de personnes intéressées à être inscrites comme électeurs ne dépasse pas le nombre d'électeurs figurant dans le fichier avant la refonte. Par conséquent, la loi n° 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle a été modifiée le 9 janvier 2017 pour, entre autres, assurer que le fichier résultant de la refonte ne s'applique pour les élections législatives de 2017 que s'il comprend plus de 4,000,000 d'électeurs.¹ Il apparaît que les processus de traitement des demandes d'inscription n'ont été optimisés que pour ce volume relativement faible. L'introduction simultanée de la nouvelle carte d'identité biométrique CEDEAO et de la compétence nationale des commissions administratives n'a pas non plus facilité le processus.²

Avec un nombre de demandes d'inscription dépassant les 6 millions, les capacités de la DAF à traiter ces demandes semblaient être étirées au-delà des limites. Comme indiqué précédemment, la DAF n'a pas été en mesure de traiter toutes les demandes d'inscription dans les délais impartis, ce qui a privé près de 100,000 personnes de toute possibilité de voter. A la veille des élections, la DAF n'a pu produire les cartes que pour 85% des personnes inscrites dans le nouveau fichier. De plus, ces cartes n'étaient parvenues aux commissions administratives de distribution que pour 81,5% des inscrits. De plus, les cartes, arrivées très tardivement, ont été mal triées et ont donc souvent été envoyées aux mauvais endroits. En conséquence, seulement 55% des personnes qui se sont inscrites avec succès lors de la refonte partielle ont reçu leur nouvelle CI CEDEAO/électeur (voir le tableau ci-dessous).³

Tableau 16 : Production et distribution des cartes.

	Fichier	Cartes produites	Livrées aux autorités	Reçues par les commissions	Distribuées par les commissions
National	5952090	5038248	4890796	4890796	3315034
Diaspora	267356	259282	259282	180804	106104
TOTAL	6219446	5297530	5150078	5071600	3421138
		85,2%	82,8%	81,5%	55,0%

Source : CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017,

1 Article 3 de la Loi n° 2017-08 du 09 janvier 2017 modifiant la loi n° 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales

2 « En effet, si l'idée de coupler la CNI à la carte d'électeur en perspective des législatives était généreuse, le temps imparti pour sa réalisation posait problème à cause des délais fixés par le calendrier électoral. » CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.18.

3 Source : CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.24.

Comme les services de la DAF et de la DGE étaient à contretemps avec les opérations de traitement des demandes d'inscription et de production et de distribution des cartes, à un moment donné les procédures nécessaires du contrôle de qualité ont été abandonnées. La CENA a décrit la situation de la manière suivante : « Durant cette période, il était possible de renseigner un citoyen sur le lieu de retrait de sa carte en lui indiquant même le numéro de la boîte contenant celle-ci. Malheureusement, les autorités du MINT ont décidé, par la suite, d'expédier les cartes en vrac vers les autorités locales, désormais responsables du tri. »⁴

Naturellement, cela a eu un effet largement préjudiciable sur la qualité des cartes distribuées. Il est fort probable que même certaines des cartes distribuées avec succès contenaient des erreurs « dont certaines auraient pu être évitées avec une meilleure planification des opérations ». ⁵ Le rapport de la CENA énumère les types de déficiences les plus courantes : tête dont le sommet est coupé ; photo d'homme à la place d'une femme ou à l'inverse ; photos erronées en général ; photo avec un cure-dent dans la bouche ; regard de travers ou biaisé ; photo portrait ; absence de signature ; signature traduite en code-barres ; accoutrement décoratif ou publicitaire, etc. ⁶ Il semble que certains de ces problèmes issus de la refonte organisée à la hâte persistent jusqu'aujourd'hui.

En raison de la compétence nationale des CA d'inscription, les cartes ont été envoyées à des endroits qui n'étaient pas ceux où les électeurs avaient prévu de les retirer. ⁷ Les électeurs n'ont pas été informés de l'arrivée de leurs cartes, alors que près de la moitié d'entre eux ont laissé leurs contacts téléphoniques au moment de déposer la demande d'inscription. ⁸ Le délai prévu ou promis pour la livraison des cartes, communiqué aux électeurs lors de l'inscription, n'a pas été respecté. En conséquence, les gens ont dû se rendre à plusieurs reprises aux CA de distribution, juste pour découvrir que leur carte n'était pas encore arrivée, ce qui a créé beaucoup de frustration. ⁹

En réaction aux faibles niveaux de la distribution des cartes, les autorités (DGE, préfet de Dakar, MINT) ont émis une série de communiqués entre le 13 et le 21 juillet 2017 exhortant les électeurs à se rendre dans les CA de distribution existants ainsi que celles nouvellement créées. Une ligne verte a été mise en service et a été massivement utilisée par les citoyens. Néanmoins, tout au long du mois de juillet 2017, la situation de retard de distribution des cartes a semblé être la pire à Dakar, alors que dans certaines autres régions, le taux de retrait était considérablement plus élevé (par exemple, Kaolack, Fatick et Kédougou). ¹⁰ En conséquence, le nombre des CA de distribution a été massivement augmenté à Dakar à 363 (dans tout le Sénégal, le nombre des CA a atteint 1,265 en juillet 2017).

Face au désastre qui s'annonçait, le Président de la République s'est adressé le 24 juillet 2017 au Conseil constitutionnel avec la demande de se prononcer sur la légalité de la possibilité proposée « de voter sur présentation de leur récépissé d'inscription et de tout autre document administratif permettant de

4 Ibid. p.24.

5 Ibid.

6 Ibid.

7 « Du fait de la « compétence nationale » des commissions, des citoyens en déplacement à l'intérieur du territoire national se sont inscrits sur place sans savoir que pour le retrait de leur carte, il leur faudrait retourner à leur commission d'inscription. » Ibid. p.25.

8 « Selon certaines sources, plus de 50% des personnes ayant fait une demande d'inscription ou de changement de résidence ou de statut n'auraient pas laissé de numéro de téléphone. » Rapport final de la Mission d'observation électorale de L'Union européenne 2019, p. 26.

9 « Le retard accusé dans l'édition des cartes par rapport à la date de sortie promise a créé beaucoup de frustrations et d'inquiétudes. » CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.25.

10 Voir: CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.35.

les identifier » pour tous les électeurs qui n'ont pas pu retirer leurs cartes. Le CC a statué le 26 juillet (c'est-à-dire seulement 4 jours avant le scrutin) dans sa Décision n° 8-2017 que « À titre exceptionnel, pour les élections législatives prévues le 30 juillet 2017, l'électeur n'ayant pu retirer sa carte d'identité CEDEAO faisant office de carte d'électeur, mais dont l'inscription sur les listes électorales est vérifiée, peut voter sur présentation de son récépissé d'inscription accompagné de l'un des documents ci-après dès lors que celui-ci permet de s'assurer de son identité : une carte d'identité nationale numérisée ; une carte d'électeur numérisée ; un passeport ; un document d'immatriculation pour les primo-inscrits non détenteurs d'un des trois premiers documents administratifs. »¹¹ Cette mesure a permis de sauver le droit de vote d'une vaste partie des électeurs qui se sont inscrits lors de la refonte partielle de 2016/2017.

Les commissions administratives ont mis fin à leur opération la veille du jour du scrutin de 2017. La distribution des cartes d'électeurs, qui avec le couplage avec la CI CEDEAO est devenue permanente, s'est poursuivie au niveau des autorités administratives, mais sans le superviseur de la CENA.

Les cartes issues de la révision exceptionnelle de mars et avril 2018 ont commencé à être distribuées en novembre 2018. La CENA, désormais légalement tenue de superviser uniquement la période de fonctionnement des CA de distribution (45 jours précédant le jour du scrutin) a décidé de superviser la distribution des premières cartes dans la période du 1er novembre au 11 décembre.¹² La distribution des cartes non collectées issues de la refonte a continué. La phase de distribution des cartes par les CA a également été observée par l'ONG Groupe de Recherche et d'Appui pour la Démocratie Participative et la Bonne Gouvernance (GRADEDEC). Outre l'absence généralisée des représentants des partis politiques, la GRADEC a constaté que : « Beaucoup d'électeurs se présentent dans les commissions avec leurs récépissés mais faute de trouver leurs cartes dans le stock, on leur demande de revenir à chaque fois. »¹³ Cela signifie que le système d'information des électeurs sur la disponibilité de leurs cartes n'a pas été amélioré depuis la distribution à grande échelle des cartes avant les élections législatives. De plus, ils ont constaté que : « la distribution des cartes d'électeurs rééditées à la suite de la modification de la carte électorale pose beaucoup de problèmes car l'électeur n'est pas informé pour retirer sa nouvelle carte et restituer l'ancienne. » Ceci concerne les problèmes liés à la nécessité de réimprimer les CI CEDEAO après toute modification de la carte électorale. Une mesure qui ne peut être considérée comme raisonnable. En outre, ils ont informé qu'il y avait encore un nombre élevé de cartes qui sont arrivées à de destinations erronées et qui ont dû être envoyées au siège de la DAF pour être redistribuées. De même, il y a toujours un nombre relativement élevé de cartes issues de la refonte qui sont restées bloquées dans de destinations erronées (résultat de la compétence nationale des CA d'inscription pendant la refonte).

Une attention particulière doit être accordée au phénomène dont la GRADEC a fait part de la manière suivante « Dans la liste des rejets issus de la révision, le nombre de rejets pour motif " Personne déjà inscrite " est trop élevé ». Il semble qu'il y ait encore un certain nombre de personnes qui n'ont pas pu rectifier les problèmes de leur CI CEDEAO/ électeur. Il peut s'agir de cas dans lesquels le citoyen a demandé l'inscription lors de la refonte mais son dossier n'a pas été traité, ou la carte n'a pas été produite ou tout simplement la carte n'est jamais parvenue au destinataire et il est impossible de savoir où elle

11 Voir : Décision n° 8-2017 du 26 juillet 2017 affaire n° 5-2017 du Conseil constitutionnel.

12 CENA Rapport sur l'élection Présidentielle du 24 Février 2019, p.28.

13 Voir aussi pour les constats suivants: GRADEC : Rapport d'étape de suivi, d'évaluation et de monitoring de la distribution des cartes. 2019.

se trouve. Les citoyens concernés n'ont pas eu d'autre choix que d'introduire une nouvelle demande d'inscription, ce qui, en raison des contrôles biométriques du système, a été rejetée. Dans ce cas, il leur est conseillé de se rendre au siège de la DAF, ce qui n'est pas toujours possible pour les personnes vivant dans les régions en raison du manque de ressources ou de capacités. Il est très probable que de tels cas se produisent également au cours de la prochaine révision exceptionnelle.

RECOMMANDATION N°39 - COURT TERME

La DAF devrait développer de toute urgence une procédure pour les personnes qui, après leur inscription initiale, n'ont toujours pas reçu leurs cartes et demandent donc une nouvelle inscription qui, en général, s'avère être rejetée en raison de la présence de leurs données biométriques dans la base de données centrale. Comme beaucoup de ces citoyens ne sont pas en mesure de se rendre au siège de la DAF, il doit y avoir une procédure pour rectifier leur situation au niveau des commissions administratives d'inscription.

De plus, la DAF devrait fournir aux CA un bordereau reprenant toutes les cartes envoyées ainsi que la liste des demandes rejetées pour chaque commune.

Le système d'information des électeurs sur la disponibilité de leurs cartes aux CA doit être amélioré considérablement afin d'éviter que les électeurs soient obligés de se rendre à plusieurs reprises à la CA correspondante.

Cependant, il convient de noter que la distribution des cartes avant l'élection présidentielle a connu une nette amélioration. En effet, des mesures, telles que la mise en place d'une plateforme SMS pour informer les citoyens, les spots radiophoniques, des caravanes de sensibilisation, des commissions mobiles destinées à approcher tous les électeurs n'ayant pas encore retiré leurs cartes, des contacts directs pris par le personnel des préfectures et sous-préfectures ainsi que les chefs de village et délégués de quartier, ont été prises pour assurer une large distribution des cartes et pour remédier aux éventuels dysfonctionnements. Ainsi, presque tous les électeurs ont pu retirer leur carte avant le scrutin comme les statistiques ci-dessus le démontrent.

7.2 RÉPARTITION DES CARTES D'ÉLECTEURS EFFECTIVEMENT DISTRIBUÉES PAR RÉGION AU JOUR DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019

Le tableau 6 récapitule la situation sur la distribution des cartes d'électeurs par région à la date du 24 février 2019, jour du scrutin présidentiel.

Tableau 17 : Point sur la distribution des cartes d'électeur par région à la date du 24 février 2019

RÉGIONS	Nombre de cartes d'électeur non distribué	Taux de retrait de cartes d'électeur par région (en %)
DAKAR	58 618	96,5
DIOURBEL	44 472	92,4
FATICK	4 570	98,6
KAFFRINE	3 685	98,4
KAOLACK	9 136	97,9
KEDOUGOU	785	98,8
KOLDA	6 879	97,0
LOUGA	7 502	98,2
MATAM	4 331	98,4
SAINT LOUIS	8 952	98,2
SEDHIOU	4 034	97,9
TAMBACOUNDA	4 775	98,1
THIES	19 137	97,9
ZIGUINCHOR	7 919	97,2
TOTAL	184 795	97,1

Source : DGE, juin 2021

A la date du 24 février 2019, le nombre total de cartes d'électeur non distribuées est de 184 795 au plan national correspondant ainsi à un taux de non retrait de 2,9%. Les régions de Diourbel, Dakar et Kolda affichent un taux de retrait de cartes d'électeur inférieur au taux national (97,1%). Cependant, la région de Kédougou présente le taux de retrait le plus élevé (98,8%). Les électeurs de cette région se sont donc massivement déplacés pour retirer leurs cartes.

7.3 LE DÉCOMPTE DES CARTES D'ÉLECTEUR NON RETIRÉES PAR DÉPARTEMENT APRÈS L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019

Selon le dernier aliéna de l'article L.54 du code électoral en vigueur, la distribution des cartes non retirées est assurée par l'autorité administrative après le scrutin. Le tableau ci-après récapitule la situation de ces cartes d'électeurs par département à la date du 07 mai 2021.

Sur 184 795 cartes d'identité biométrique CEDEAO/cartes d'électeurs en stock après l'élection présidentielle de 2019, 141 516 cartes ne sont pas encore retirées par les ayants droit correspondant à un taux de non retrait de 76,6%. Ce taux varie selon les départements. Les départements de Mbacké et de Matam ont un taux de non retrait de cartes supérieur à 90%.

Tableau 18 : Point sur la distribution des cartes d'électeur par département au 07 mai 2021

DÉPARTEMENTS	Nombre de cartes en stock après les élections	Nombre de cartes distribuées	Nombre de cartes restantes	Pourcentage de cartes restantes (%)
MBACKE	34 136	2 700	31 436	92,1
MATAM	2 793	272	2 521	90,3
DAGANA	2 215	227	1 988	89,8
SALEMATA	68	7	61	89,7
PODOR	3 604	400	3 204	88,9
DIOURBEL	9 229	1 054	8 175	88,6
BIRKELANE	1 088	136	952	87,5
SARAYA	347	53	294	84,7
BOUNKILING	2 021	329	1 692	83,7
SAINT LOUIS	3 133	539	2 594	82,8
RANEROU FERLO	409	74	335	81,9
GUEDIAWAYE	7 019	1 285	5 734	81,7
PIKINE	22 226	4 114	18 112	81,5
DAKAR	24 199	5 361	18 838	77,8
MBOUR	7 399	1 672	5 727	77,4
GOUDOMP	815	196	619	76,0
ZIGUINCHOR	4 933	1 214	3 719	75,4
OUSSOUYE	205	53	152	74,1
MEDINA YERO FOULAH	564	149	415	73,6
BAMBEY	1 107	303	804	72,6
RUFISQUE	5 174	1 493	3 681	71,1

Tableau 18 : Point sur la distribution des cartes d'électeur par département au 07 mai 2021

DÉPARTEMENTS	Nombre de cartes en stock après les élections	Nombre de cartes distribuées	Nombre de cartes restantes	Pourcentage de cartes restantes (%)
BIGNONA	2 781	805	1 976	71,1
TAMBACOUNDA	1 959	586	1 373	70,1
BAKEL	1 240	375	865	69,8
KOUMPENTOUM	957	295	662	69,2
FOUNDIOUGNE	780	279	501	64,2
THIES	9 002	3 229	5 773	64,1
TIVAOUANE	2 736	986	1 750	64,0
KEBEMER	2 162	793	1 369	63,3
GUINGUINEO	871	322	549	63,0
GOSSAS	1 328	499	829	62,4
KEDOUGOU	370	141	229	61,9
LOUGA	3 499	1 359	2 140	61,2
SEDHIOU	1 198	477	721	60,2
MALEM HODDAR	405	164	241	59,5
FATICK	2 462	1 005	1 457	59,2
KAOLACK	6 406	2 617	3 789	59,1
LINGUERE	1 841	759	1 082	58,8
GOUDIRY	619	303	316	51,1
NIORO	1 859	930	929	50,0
KANEL	1 129	569	560	49,6
KAFFRINE	1 245	636	609	48,9
KOLDA	3 018	1 581	1 437	47,6
KOUNGHEUL	947	573	374	39,5
VELINGARA	3 297	2 365	932	28,3
TOTAL	184 795	43 279	141 516	76,6

Source : DGE, juin 2021

RECOMMANDATION N°40 - COURT TERME

Mettre en place un système de communication efficace pour informer les citoyens de la disponibilité de leur carte d'électeur au niveau des entités administratives avant les prochaines élections

Bien que les autorités administratives conservent une trace écrite des retraits, il n'existe pas d'inventaire numérisé des cartes retirées. Par conséquent, il n'existe pas de contrôle fiable au niveau central des cartes concrètes qui ont ou n'ont pas été distribuées. Il existe un stock de cartes oubliées depuis longtemps dans chaque (sous-)préfecture. Il existe également dans les périodes hors élections, un relâchement sur la sécurisation des cartes. Les cartes d'identités/cartes d'électeurs sont exposées dans des lieux des commissariats ou sous-préfectures qui ne sont pas toujours sécurisés.

Comme indiqué précédemment, le traitement et la distribution des cartes en période hors élection ne se font pas de façon équitable pour les citoyens qui vivent à proximité de la DAF comparé à ceux qui vivent dans les régions périphériques. A titre d'exemple, ceux qui font leurs dépôts au commissariat du point E, à Dakar peuvent recevoir leurs cartes en deux ou trois jours pendant que ceux qui vivent à Tambacounda attendent en moyenne trois (3) mois. Le service de transmission des régions n'est ni régulier, ni fréquent.

RECOMMANDATION N°41 - COURT TERME

Un logiciel permettant de numériser le stock de cartes non distribuées au niveau des (sous-)préfectures et de garder la trace de celles déjà distribuées doit être développé et utilisé. Il faut s'assurer que ces données sont transmises dans une base de données centralisée. Ces informations devraient être disponibles via une plateforme facile à utiliser pour les citoyens qui recherchent leurs cartes. Un transfert facile des cartes égarées vers la zone où se trouvent les électeurs concernés devrait être mis en place.

RECOMMANDATION N°42 - COURT TERME

Pour la prochaine révision exceptionnelle, le système de suivi des nouvelles CI CEDEAO/ cartes d'électeur imprimées doit être amélioré. Au stade de leur tri et colisage, des informations précises sur les CI CEDEAO/ cartes d'électeur incluses dans chaque paquet doivent être enregistrées dans un système centralisé. Ce système devrait suivre tous les mouvements de chaque carte, depuis sa production jusqu'à son retrait par un électeur. De cette manière, chaque carte produite peut être facilement localisée au cas où elle n'aurait pas été distribuée dans le département ou l'arrondissement correct.

RECOMMANDATION N°43 - COURT TERME

Une procédure de traitement des CI CEDEAO/ cartes d'électeur non retirées appartenant à des personnes décédées entre la demande d'instruction de la carte et leur remise à une CA ou une (sous-)préfecture est à développer.

RECOMMANDATION N°44 - COURT TERME

La MEPE recommande à la DAF de mettre en place une procédure bien définie qui assure la sécurisation des cartes en période hors élection.

RECOMMANDATION N°45 - COURT TERME

La MEPE recommande à la DAF d'utiliser le service des courriers existant de la DGAT, pour recevoir de façon rapide et régulière, les demandes d'enrôlement des régions périphériques.

CONCLUSION

Le système de distribution des cartes avant et entre les échéances électorales présente de lacunes. En raison du manque d'informations sur la disponibilité des cartes dans les CA, le système s'avère peu convivial pour les électeurs qui doivent se rendre à plusieurs reprises aux CA correspondantes. Il semble qu'un certain nombre de citoyens n'aient pas réussi à obtenir leur carte après la première inscription, et toute nouvelle tentative d'inscription est rejetée.

Cependant, des mesures ont été prises par les autorités en charge de la distribution des cartes telles que la mise en place d'une plateforme SMS pour informer les citoyens, les spots radiophoniques, des caravanes de sensibilisation, des commissions mobiles destinées à approcher tous les électeurs n'ayant pas encore retiré leurs cartes, des contacts directs pris par le personnel des préfectures et sous-préfectures ainsi que les chefs de village et délégués de quartier pour assurer la distribution de la majorité des cartes avant l'élection présidentielle. Il convient donc de constater une nette amélioration par rapport à la situation qui a caractérisée les élections législatives de 2017.

Pour ce qui est des cartes non retirées après l'échéance électorale et à distribuer par les autorités administratives, il n'existe pas d'inventaire numérisé des cartes retirées. Par conséquent, il n'existe pas de contrôle fiable au niveau central des cartes concrètes qui ont ou n'ont pas été distribuées.

Distribution des cartes d'électeurs

Constats	Récommandations	Délai
<p>Il semble qu'il y ait encore un certain nombre de personnes qui n'ont pas pu rectifier les problèmes de leur CI CEDEAO/électeur. Les citoyens concernés n'ont pas eu d'autre choix que d'introduire une nouvelle demande d'inscription, ce qui, en raison des contrôles biométriques du système, a été rejetée.</p> <p>« Beaucoup d'électeurs se présentent dans les commissions avec leurs récépissés mais faute de trouver leurs cartes dans le stock, on leur demande de revenir à chaque fois. » Cela signifie que le système d'information des électeurs sur la disponibilité de leurs cartes n'a pas été amélioré depuis la distribution à grande échelle des cartes avant les élections législatives.</p>	<p>R.39 La DAF devrait développer de toute urgence une procédure pour les personnes qui, après leur inscription initiale, n'ont toujours pas reçu leurs cartes et demandent donc une nouvelle inscription qui, en général, s'avère être rejetée en raison de la présence de leurs données biométriques dans la base de données centrale. Comme beaucoup de ces citoyens ne sont pas en mesure de se rendre au siège de la DAF, il doit y avoir une procédure pour rectifier leur situation au niveau des commissions administratives d'inscription.</p> <p>De plus, la DAF devrait fournir aux CA un bordereau reprenant toutes les cartes envoyées ainsi que la liste des demandes rejetées pour chaque commune.</p> <p>Le système d'information des électeurs sur la disponibilité de leurs cartes aux CA doit être amélioré considérablement afin d'éviter que les électeurs soient obligés de se rendre à plusieurs reprises à la CA correspondante.</p>	COURT TERME
<p>Sur 184 795 cartes d'identité biométrique CEDEAO/cartes d'électeurs en stock après l'élection présidentielle de 2019, 141 516 cartes ne sont pas encore retirées par les ayants droit correspondant à un taux de non retrait de 76,6%.</p>	<p>R.40 Mettre en place un système de communication efficace pour informer les citoyens de la disponibilité de leur carte d'électeur au niveau des entités administratives avant les prochaines élections.</p>	COURT TERME
<p>Sur 184 795 cartes d'identité biométrique CEDEAO/cartes d'électeurs en stock après l'élection présidentielle de 2019, 141 516 cartes ne sont pas encore retirées par les ayants droit correspondant à un taux de non retrait de 76,6%.</p>	<p>R.41 Un logiciel permettant de numériser le stock de cartes non distribuées au niveau des (sous-)préfectures et de garder la trace de celles déjà distribuées doit être développé et utilisé. Il faut s'assurer que ces données sont transmises dans une base de données centralisée. Ces informations devraient être disponibles via une plateforme facile à utiliser pour les citoyens qui recherchent leurs cartes. Un transfert facile des cartes égarées vers la zone où se trouvent les électeurs concernés devrait être mis en place.</p>	COURT TERME
<p>Il n'existe pas de procédures pour le traitement des cartes non collectées de personnes décédées stockées auprès des autorités administratives.</p>	<p>R.43 Une procédure de traitement des CI CEDEAO/ cartes d'électeur non retirées appartenant à des personnes décédées entre la demande d'instruction de la carte et leur remise à une CA ou une (sous-)préfecture est à développer.</p>	COURT TERME

<p>Il existe également dans les périodes hors élections, un relâchement sur la sécurisation des cartes. Les cartes d'identités/cartes d'électeurs sont exposées dans des lieux des commissariats ou sous-préfectures qui ne sont pas toujours sécurisés.</p>	<p>R.44 La MEPE recommande à la DAF de mettre en place une procédure bien définie qui assure la sécurisation des cartes en période hors élection</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Comme indiqué précédemment, le traitement et la distribution des cartes en période hors élection ne se fait pas de façon équitable pour les citoyens qui vivent à proximité de la DAF comparé à ceux qui vivent dans les régions périphériques.</p>	<p>R.45 La MEPE recommande à la DAF d'utiliser le service des courriers existant de la DGAT, pour recevoir de façon rapide et régulière, les demandes d'enrôlement des régions périphériques</p>	<p>COURT TERME</p>

SECTION 8

8 - DÉPÔT DES DÉCLARATIONS DES CANDIDATURES - P.150 - 189

8.1 LE DROIT ET LA POSSIBILITÉ DE SE PRÉSENTER AUX ÉLECTIONS DU POINT DE VUE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE - P.150

8.2 DÉPÔT DES CANDIDATURES POUR LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2017 ET L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019 - P.152

8.3 L'EXPÉRIENCE DU PARRAINAGE ET CAUTIONNEMENT ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL DANS LA PERSPECTIVE DES NORMES INTERNATIONALES ET DES BONNES PRATIQUES ÉLECTORALES - P.171

8.4 L'EXPÉRIENCE DU PARRAINAGE ET CAUTIONNEMENT ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL DANS LA PERSPECTIVE RÉGIONALE ET INTERNATIONALE - P.177

8 - DÉPÔT DES DECLARATIONS DES CANDIDATURES

8.1 LE DROIT ET LA POSSIBILITÉ DE SE PRÉSENTER AUX ÉLECTIONS DU POINT DE VUE JURIDIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

8.1.1 Les élections législatives du 30 juillet 2017

A l'exception de la mention d'un suffrage direct et universel, de la durée du mandat (5 ans) et du fait que les Sénégalais de la diaspora élisent leurs députés, la Constitution laisse les modalités de l'élection du corps législatif au Code électoral. Les dispositions applicables du Code électoral reconnaissent le droit d'éligibilité aux élections législatives aux inscrits sur les listes électorales, âgés de 25 ans au plus tard le jour du scrutin. Certaines conditions limitent toutefois de manière déraisonnable le droit de vote passif des étrangers naturalisés qui ne sont autorisés à se présenter que 10 ans après l'acquisition de la nationalité sénégalaise. D'autres inéligibilités résultent des conditions excessivement strictes applicables au droit de vote des personnes condamnées pour des délits plus graves (voir ci-dessous). Les inspecteurs généraux d'État ne peuvent être candidats, ni les gouverneurs de région et leurs adjoints, les préfets et leurs adjoints ; les sous-préfets et leurs adjoints ; les magistrats des Cours et Tribunaux ; et le Trésorier général pendant la durée de leur fonction et durant les six premiers mois qui suivent la cessation.

Les articles LO.159 à LO.166 énumèrent différentes fonctions publiques ainsi que certains postes dans le secteur privé qui sont incompatibles avec l'exercice du mandat de député. Il s'agit, entre autres, de membre du Gouvernement, de membre du Haut Conseil des Collectivités territoriales, ou de membre du Conseil chargé des Affaires économiques, sociales et environnementales ; ainsi que l'exercice de toute profession salariée dans les entreprises du secteur parapublic ; les fonctions de direction dans les entreprises privées, etc.

Les candidats à l'Assemblée nationale doivent être présentés par des partis politiques légalement constitués ou des entités regroupant des personnes indépendantes. Ces dernières devaient également présenter une liste comportant un nombre accru de signatures de soutien (voir ci-dessous). En outre, les deux types de listes de candidats doivent verser une caution financière remboursable aux listes ayant obtenu au moins un siège.

8.1.2 Élection présidentielle du 24 février 2019

Les conditions d'éligibilité des candidats à l'élection présidentielle ont fait l'objet de modifications substantielles avant l'élection de 2019. Notamment, la loi constitutionnelle n° 2018-14 du 11 mai 2018 portant révision de la Constitution a ancré les grands principes du parrainage citoyen intégral directement dans la constitution. A savoir, l'applicabilité du parrainage à tous les candidats, l'interdiction pour un électeur de parrainer plus d'un candidat ainsi que l'intervalle de la part du corps électoral (0,8% - 1%) dont les signatures sont requises pour la recevabilité d'une candidature. Le référendum constitutionnel de 2016 a abouti à l'introduction d'une limite d'âge supérieure pour les candidats, fixée à 75 ans (l'âge minimal de 35 ans est resté inchangé), et à la réduction de la durée du mandat de 7 à 5 ans (avec une

limite de deux mandats consécutifs). La Constitution restreint en outre la candidature aux personnes ayant exclusivement la nationalité sénégalaise, jouissant de ses droits civils et politiques qui doivent savoir écrire, lire et parler couramment la langue officielle. Les candidatures doivent être présentées par un parti politique ou une coalition de partis politiques légalement constitués ou par une entité regroupant des personnes indépendantes.

Un autre changement important, surtout dans le contexte de l'élection de 2019, est la nouvelle exigence pour les candidats d'être inscrits comme électeur, introduite dans le code électoral (L.57 et L.115) par la loi n°2018-22 du 4 juillet 2018. Cette dernière est une exigence courante dans la plupart des codes électoraux, mais en raison de son timing et de son impact spécifique sur les candidats admissibles, elle a été considérée par divers interlocuteurs comme politiquement motivée.

Dans la pratique, la limitation excessivement restrictive du droit de vote des personnes condamnées pour des délits plus graves (L.31, L.32) a conduit à l'exclusion de deux candidats importants - Khalifa Sall et Karim Wade - qui remplissaient par ailleurs toutes les autres conditions, y compris le parrainage. Comme expliqué précédemment (Cf. section 5.5), toutes les personnes condamnées pour des délits autres que les plus légers sont privées de leur droit de vote pour une durée illimitée. Ceci est en contradiction avec les normes internationales en matière d'élections qui exigent que la durée de la privation du droit de vote soit proportionnelle au délit commis.¹ La MEPE fournit des recommandations dans la section 5.5. Le Conseil constitutionnel a déclaré la candidature de ces deux personnes irrecevable en raison de leur condamnation antérieure à « une peine d'emprisonnement sans sursis pour un délit passible d'une peine supérieure à 5 ans d'emprisonnement » qui, selon l'article L.31, les prive automatiquement du droit de vote.²

Ayant épuisé les voies légales au Sénégal, tous deux ont saisi des institutions internationales. Comme le rapporte la MOE UE indique : « Les arrêts de la Cour de justice de la CEDEAO du 19 juillet 2013 (dans le cas de Karim Wade) et du 29 juin 2018 (dans le cas de Khalifa Sall), ainsi que les constatations du 8 novembre 2018 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (concernant Karim Wade) ont relevé, dans l'une ou l'autre affaire, un certain nombre de manquements graves notamment : violation du droit à un procès équitable, non-respect de la présomption d'innocence et du droit à l'assistance d'un conseil, détention arbitraire, absence de droit à un recours effectif. Tous deux ont, de nouveau, saisi la Cour de justice de la CEDEAO, Karim Wade en novembre 2018 pour contester le refus de son inscription sur les listes d'électeurs, et Khalifa Sall en janvier 2019 pour contester le rejet de sa candidature par le Conseil constitutionnel. »³ Plus tard, la Cour de justice de la CEDEAO a rejeté les deux recours.

En novembre 2019, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a publié ses recommandations suite au cinquième rapport périodique du Sénégal (CCPR/C/SEN/5) soumis en octobre 2019. Dans le paragraphe 4 du document le comité commente qu'il « est préoccupé par le fait que la décision du Conseil constitutionnel intervenue le 20 janvier 2019, n'a pas tenu compte des constatations et a

1 Article 14. «Si le fait d'avoir été condamné pour une infraction est un motif de privation du droit de vote, la période pendant laquelle l'interdiction s'applique devrait être en rapport avec l'infraction et la sentence. Les personnes privées de liberté qui n'ont pas été condamnées ne devraient pas être déchues du droit de vote. » L'Observation générale n° 25 de 1996 du PIDCP

2 Voir les articles 61 et 73 de la Décision du Conseil constitutionnel n° 2-E-2019 affaire n° 12-E-19 séance du 13 janvier 2019 <https://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-2-e-2019-affaire-n-12-e-19-seance-du-13-janvier-2019/>

3 Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne 2019, p. 30.

invalidé la candidature de celui-ci au motif qu'il avait été condamné. »⁴ Il est donc évident que le droit de se porter candidat aux élections est entravé par les restrictions déraisonnables sous-jacentes au droit de vote.

Le code électoral exige également de tous les candidats une caution qui est remboursable si le candidat obtient au moins 5% des votes valides (L.117).

8.2 DÉPÔT DES CANDIDATURES POUR LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2017 ET L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019

8.2.1 Élections législatives du 30 juillet 2017

Les modifications dans le code électoral de 2017 ont apporté des changements importants liés au dépôt des candidatures.

Si les candidats indépendants ont pu, après les changements législatifs, se présenter pour chaque type d'élections, les conditions de leur participation sont devenues beaucoup plus strictes. En 2012, la législation prévoyait des candidats indépendants uniquement pour les élections présidentielles et législatives, qui dans les deux cas et en plus du versement d'une caution, devaient présenter au moins 10000 signatures de soutien d'au moins la moitié des régions (dans chacune d'elles au moins 500). L'amendement de 2017 du code électoral a fixé le nombre de signatures requises pour les indépendants aux élections législatives à 0,5% des électeurs éligibles (soit environ 30000) à raison d'au moins 1000 signatures dans au moins la moitié des tous les régions. Pour les élections départementales, il a été fixé à 2% des électeurs inscrits dans le département (au moins 5% dans chaque commune). Pour les élections municipales, le nombre était de 3% des électeurs de la commune, et pour les hauts conseillers, il était d'au moins 5% de tous les conseillers départementaux (ici, aucune caution n'était requise).⁵ La raison pour laquelle les conditions pour les candidats indépendants sont devenues plus dures n'est pas évidente, car il n'y avait pas d'indépendants lors des élections législatives de 2012 et en 2007, la seule liste indépendante a été rejetée. Les conditions pour les candidats indépendants à l'élection présidentielle sont restées intactes par l'amendement de 2017.

Un autre résultat du référendum de 2016 représente l'ajout de 15 sièges parlementaires pour la diaspora sénégalaise. Ils sont élus dans un système majoritaire à un tour dans 8 circonscriptions électorales géographiques.

⁴ https://ccprcentre.org/files/media/Senegal_online.pdf

⁵ L'amendement 2018 du code électoral a modifié les pourcentages requis de la manière suivante : pour les élections législatives, les signatures requises ont été fixées à 0,5 - 0,8% du fichier général (à raison de 1000 au moins dans 7 région au minimum) (L.145). Pour les élections départementales entre 1% et 1,5% des électeurs inscrits dans le département à raison de 1,5% au moins dans les chacune de ces communes (L.239). Pour les municipales entre 1% et 1,5% des électeurs inscrits dans la liste électorale de la commune (L.275). Et pour l'élection des hauts conseillers à recueillir des signatures au moins de 5% des conseillers (L.197). Au moment de la rédaction (mai 2021), il existe un consensus parmi les pôles politiques sur la non-application du parrainage pour les élections municipales de 2022.

8.2.1.1 Dépôt des candidatures

Afin de faciliter la vérification de la recevabilité des candidatures et d'éviter les controverses liées à l'heure exacte de leur dépôt, les amendements législatifs de 2017 ont scindé le processus de réception des candidatures en deux phases⁶ :

1. une phase de dépôt matériel ;
2. une phase d'examen de la recevabilité juridique du dossier ;

Dans la première phase, seule la complétude des matériaux physiques est examinée, à l'aide d'un bordereau de dépôt qui indique également l'heure exacte de la remise (à laquelle un récépissé de dépôt est délivré au mandataire). Dans la nouvelle deuxième phase, les commissions de réception examinent dans un délai de 48 heures l'actualité et la conformité juridique des documents.⁷ En cas d'erreurs matérielles ou d'invalidité des documents, une notification est immédiatement faite au représentant de la liste concernée. Ils ont trois jours pour corriger d'éventuelles incohérences. Si la candidature est rejetée pour l'une des raisons mentionnées aux articles L.174, L.209, L.246 et L.282, la décision peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel en cas d'élection législative qui doit statuer dans les trois jours.

Les dossiers de déclaration de candidature aux élections législatives sont déposés auprès de la commission de réception créée par le ministère de l'Intérieur et composée par le personnel de la DGE. Les déclarations de candidatures pour les élections législatives de 2017 devaient comporter les informations suivantes (L.169) :

- 1- le nom et éventuellement le titre du parti politique, de la coalition de partis politiques ou de l'entité regroupant des personnes indépendantes ;
- 2- la photo du candidat occupant le premier rang sur la liste nationale et la couleur, le symbole et éventuellement le sigle choisis pour l'impression des bulletins de vote, accompagnés de la maquette du bulletin sur support papier et électronique pour renseigner sur la nuance des couleurs et leur disposition sur ledit bulletin ;
- 3- les prénoms, nom, date et lieu de naissance, sexe de chacun des candidats, leur profession et domicile, avec la précision de leur service, emploi et lieu d'affectation, s'ils sont agents de l'État ;
- 4- l'indication du département dans lequel ils se présentent ;
- 5- une quittance confirmée par une attestation signée par le Directeur général de la Caisse des

⁶ Ces innovations expérimentées de façon concluante à l'occasion des élections des hauts conseillers (articles LO.205 à LO.209) sont harmonisées pour :

- les législatives (articles L.170, 172, 173, 174 et 175),
- les départementales (articles L.242, 244, 245, 246 et 247)
- les municipales (articles L.278, 280, 281, 282 et 283)

⁷ Cette procédure ne s'applique pas à l'élection présidentielle, les candidatures présidentielles étant soumises au conseil constitutionnel.

Dépôts et Consignations pour attester du dépôt de la caution.⁸

Les députés sont élus selon deux modes électoraux différents (voir ci-dessous). En cas de candidature à la fois dans les systèmes majoritaire et proportionnel, le parti légalement constitué ou les entités regroupant des personnes indépendantes doivent soumettre la déclaration de candidature pour chaque élection séparément. Les listes proportionnelles doivent respecter le principe de la parité entre les sexes qui occupent des positions alternées dans chaque liste.

L'article L.146 stipule que le vote dans les deux systèmes se fait sur un seul bulletin, ce qui oblige des électeurs à voter pour le même parti ou la même liste de candidats dans les deux systèmes. Il s'agit d'un arrangement rare qui contredit la logique d'avoir deux systèmes électoraux différents pour le même organe élu. En outre, l'article L.169 entraîne une restriction inutile interdisant au même candidat de se présenter en même temps à l'élection majoritaire et à l'élection proportionnelle.⁹ En raison de sa nature plus compétitive, les partis ont tendance à désigner leurs candidats les plus forts dans une circonscription de l'élection majoritaire. Par conséquent, les partis peuvent perdre leurs meilleurs candidats s'ils perdent l'élection majoritaire, ce qui peut avoir un impact négatif sur l'inclusion et la qualité de la représentation du peuple à l'assemblée nationale.¹⁰

RECOMMANDATION N°46 - MOYEN TERME

Afin d'exploiter pleinement le potentiel du système électoral parallèle mixte (ou scrutin mixte sans compensation), le vote dans le mode majoritaire et dans le mode proportionnel devrait être réalisé séparément, sur deux bulletins de vote différents. Cette disposition sera facilitée par l'introduction proposée du bulletin unique.

8 Le dossier de déclaration de candidature correspondant comprend:

- 1) un bordereau de dépôt;
- 2) une quittance confirmée par une attestation signée par le Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations attestant du dépôt du cautionnement;
- 3) une déclaration d'investiture par laquelle le parti, la coalition ou l'entité présente ses candidats;
- 4) une déclaration de candidature par laquelle le parti, la coalition ou l'entité précise les départements où il se présente et le mode de scrutin choisi;
- 5) une déclaration individuelle de candidature par laquelle le candidat certifie qu'il pose sa candidature, qu'il n'est candidat que sur cette liste et qu'il ne se trouve dans aucun des cas d'inéligibilité prévus par le présent Code.

La déclaration individuelle de candidature est accompagnée des pièces suivantes:

- 1) un extrait d'acte de naissance datant de moins de six (06) mois ou la photocopie légalisée de la carte d'identité biométrique CEDEAO;
- 2) un bulletin n°3 du casier judiciaire datant de moins de trois (03) mois;

Les candidatures indépendantes comprennent en plus:

- 1) une liste d'électeurs appuyant les candidatures, établie conformément aux dispositions de l'article L.145;
- 2) une déclaration sur l'honneur par laquelle le candidat indépendant atteste qu'il ne milite dans aucun parti politique ou qu'il a cessé toute activité militante depuis au moins douze (12) mois

9 « Une même personne ne peut être candidate à la fois au scrutin majoritaire et au scrutin proportionnel ni se présenter dans plusieurs départements ».

10 L'élection majoritaire se déroule en un tour (L.146).

8.2.2.2 La répartition des sièges de l'Assemblée nationale

Sur les 165 députés de l'assemblée nationale, 105 sont élus selon un système majoritaire composé de 53 circonscriptions (dont 15 pour les 8 circonscriptions à l'étranger) et 60 sont élus selon un système proportionnel d'une seule circonscription nationale. La composante majoritaire de l'élection législative repose sur le scrutin de liste majoritaire plurinominal qui attribue tous les sièges assignés à un département à la liste qui a obtenu la majorité simple. L'article L.147 stipule que chaque département peut avoir de 1 à 7 députés en fonction de son importance démographique.¹¹ Tandis que la répartition des sièges pour les départements en étranger reflète leur importance de l'électorat. La répartition exacte est déterminée par un décret. Le code électoral ne précise pas le mode de calcul de la répartition des sièges parlementaires ni la périodicité de la révision de l'attribution des sièges aux départements afin de refléter l'évolution démographique ou électorale.

L'analyse de la répartition des sièges entre les 45 départements de l'intérieur du pays telle que déterminée par le Décret 2017-442 du 17 janvier 2017, révèle un extrême déséquilibre entre le poids démographique et de la proportion des sièges attribués à chaque département. Alors que les départements de Thiès et de Mbour en 2017 représentaient chacun 4,9% de la population globale du Sénégal, les deux sièges attribués à chacun de ces deux départements ne représentent que 2,2% des sièges parlementaires.¹² Au contraire, les plus petits départements de Salemata, Oussouye, Saraya et Ranerou-Ferlo se sont vus attribuer un siège (1,1%) alors que leur poids démographique est largement inférieur à 1%. En d'autres termes, dans le cas de Mbour, un siège à l'Assemblée nationale représente 372,985 habitants (372,391 à Thiès, 276,013 à Rufisque, 219,521 à Pikine et 210,231 à Mbacké), tandis qu'un siège à Salemata ne représente que 25,197 habitants (54,670 à Oussouye, 57,804 à Saraya et 59,745 à Ranerou-Ferlo). Ainsi, un siège "coûte" près de 15 fois plus cher à Mbour qu'à Salemata. Des différences aussi importantes contredisent le principe de l'égalité des voix (« une personne, une voix ») tel que prévu par les normes internationales en matière d'élections.¹³ Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise recommande que « l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population) ». ¹⁴ Cette différence se situait en 2017 entre -85 % et +120 %. ¹⁵ Malgré ces écarts frappants par rapport à la valeur moyenne le Rapport de présentation du décret 2017-442 du 17 janvier 2017 indique qu'il n'était pas nécessaire d'ajuster la répartition des sièges et que la même répartition qu'en 2012 était maintenue. ¹⁶ Cela ne fait que renforcer la disproportion des résultats des élections législatives qui était vue avec mécontentement par un certain nombre d'interlocuteurs de la MEPE.

11 Il prévoit également que les départements comptant au moins 170000 habitants recevront au moins deux députés.

12 Sur la base des projections démographiques de l'ANSD pour 2017 : <http://www.ansd.sn/ressources/publications/indicateurs/Projections-demographiques-2013-2025+.html>

13 « Le principe "à chacun une voix" doit s'appliquer, et dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants. » Article 21 de l'Observation générale n° 25 du PIDCP

14 Commission de Venise - Code de bonne conduite en matière électorale (2002), p. 23.

15 Il est compréhensible qu'en raison du poids démographique très limité de certains départements, il y aura inévitablement un certain déséquilibre. Pourtant, après que chaque département ait reçu un siège, les sièges restants devraient être distribués proportionnellement.

16 « Dans cette perspective, il y a lieu de constater que depuis les élections législatives de 2012, le nombre de circonscriptions (quarante-cinq départements) et de sièges (quatre-vingt-dix) n'a pas varié même s'il y a une légère hausse de la démographie liée à l'accroissement naturel de la population. Tenant compte de ces paramètres, il apparaît ainsi normal de maintenir la même répartition des sièges que celle retenue pour les dernières élections sus évoquées. »

RECOMMANDATION N°47 - MOYEN TERME

La méthode de répartition des sièges parlementaires aux départements devrait être revue afin de réduire les variations extrêmes du poids du vote dans le mode majoritaire de l'élection législative. En outre, le code électoral devrait décrire clairement la méthode de répartition des sièges ainsi que la périodicité de la révision afin de refléter les effets des migrations internes. Par souci de cohérence, il est souhaitable d'unifier les bases de répartition des sièges entre les départements de l'intérieur du pays et les départements de l'extérieur (importance démographique ou électorale).

Un débat inclusif sur les effets souhaités du système électoral en termes de degré de proportionnalité pourrait être lancé auprès des parties prenantes.

Conformément au délai légal d'au moins 150 jours avant le jour du scrutin (article L.171) le montant de la caution pour toute la liste a été fixé par l'arrêté ministériel à 15 millions de FCFA, revenant ainsi au niveau de 2007 (en 2012, la caution était fixée à 20 millions de FCFA).¹⁷ La caution est remboursée si la liste de candidats obtient au moins un siège. Le code électoral prévoit une période de cinq jours pour la présentation des candidatures, commençant 75 jours et se terminant 70 jours avant le jour du scrutin. En raison de l'opération massive de refonte partielle en cours, cette période a été reportée par la disposition transitoire (L.351) du nouveau code électoral de 10 jours, c'est-à-dire que les candidatures pouvaient être déposées entre 65 et 60 jours avant le jour du scrutin. La commission de réception a été établie deux semaines auparavant par l'Arrêté n° 07752 du 11 mai 2017 du ministre de l'intérieur.

Les conditions et délais liés à la constitution et au dépôt de la déclaration de candidature étaient dans l'ensemble justes et acceptables. Cependant, les amendements de 2018 de la législation électorale ont introduit le parrainage intégral, c'est-à-dire applicable à tous les partis et candidats à tous les types d'élections, y compris les élections législatives avec toutes les conséquences décrites en détail en bas sur l'exemple de l'élection présidentielle de 2019.

Malgré le cautionnement relativement élevé, 47 listes des 49 listes déposées (dont 2 groupements de personnalités indépendantes) se sont inscrites avec succès aux législatives, un nombre record qui a provoqué à nouveau un débat sur la nécessité de rationaliser le paysage politique.¹⁸

8.2.2 L'élection présidentielle du 24 février 2019

8.2.2.1 Le contexte et les discussions menant à l'adoption du parrainage intégrale

Parmi les points débattus au sein du CCPE, figurait aussi le thème intitulé « Rationalisation des partis politiques et des candidatures, financement des partis politiques et statut de l'opposition ainsi que du

¹⁷ L'arrêté ministériel n° 3397 en date du 27 février 2017

¹⁸ La liste du Front pour la démocratie et le socialisme « Diap taxaw aar askan wi » a été rejetée pour défaut de signatures des actes de candidatures. Une deuxième liste, celle de la coalition « And Taxawu Senegaal », s'est désistée.

chef de l'opposition». ¹⁹ Alors qu'il y avait un consensus sur la nécessité de rationaliser la prolifération des partis politiques, la proposition du pôle de la majorité d'étendre le parrainage, jusqu'alors appliqué uniquement aux indépendants, à tous les candidats (tout en rendant les conditions plus difficiles) présentée lors de la 5e session a été rejetée par les deux pôles de l'opposition et des non-alignés. ²⁰ La majorité, à son tour, s'est montrée favorable à une baisse substantielle du cautionnement. Néanmoins, ils ont continué à pousser unilatéralement l'instrument du parrainage étendu tout au long des six séances suivantes, malgré un refus catégorique de cette approche par les deux autres pôles qui y voyaient une mesure «liberticide, dès lors qu'elle aboutira à la mort politique d'un pan important des partis politiques et à leur exclusion de la compétition électorale». ²¹ Le pôle de la majorité a fait valoir que le parrainage n'était pas nouveau dans le système électoral sénégalais et s'était avéré efficace pour maintenir le nombre de candidats indépendants à des niveaux raisonnables. ²² Les deux pôles opposés ont soutenu qu'une telle mesure diminuerait l'importance des partis politiques en tant que personnalités morales qui, en tant que telles, ont plus d'obligations que les candidats indépendants. ²³ Les deux pôles (l'opposition et les non-alignés) ont fait valoir que la prolifération des listes de partis lors des élections législatives de 2017 ne devrait pas être utilisée comme prétexte à la réduction du nombre de candidats aux futures élections présidentielles, ce qui va à l'encontre de l'esprit du référendum de 2016, qui prétendait rendre la compétition dans toutes les élections plus inclusive. ²⁴ L'opposition et les non-alignés ont préféré maintenir le statu quo et ont exigé que ce point soit retiré de l'ordre du jour.

A l'issue des travaux du CCPE, le parrainage et quatre autres sujets ont constitué des points de désaccord. ²⁵ Le code de conduite du CCPE a cependant passé les points où aucun consensus n'a été trouvé au président de la république pour l'arbitrage final. Le conseil des ministres a adopté des projets de loi modifiant la constitution et le code électoral qui introduisaient entre autres le parrainage intégral, grosso modo dans le sens des propositions faites par le pôle de majorité lors la 5e session du CCPE. ²⁶

La Loi Constitutionnelle 2018-14 portant révision de la Constitution, qui a ancré le parrainage citoyen intégral pour l'élection présidentielle dans la Constitution, a été adoptée par l'Assemblée nationale, le 19 avril 2018. Cinq jours plus tard, 21 députés de l'opposition ont saisi le Conseil constitutionnel, qui s'est déclaré incompétent et la loi a été promulguée le 11 mai 2018. ²⁷

¹⁹ Une grande partie de l'opposition dite «significative» n'a pas participé dans le cadre de la CCPE en raison de la méfiance à l'égard du parti au pouvoir.

²⁰ Voir le compte rendu de la 5e session du CCPE du 19 décembre 2017.

²¹ L'opposition sur la proposition du parrainage intégral. Voir le compte rendu de la 8ième réunion du CCPE du 26 décembre 2017.

²² Le parrainage a été appliqué depuis 1992 aux candidats indépendants.

²³ Il est courant et acceptable dans la pratique électorale internationale que les candidats indépendants doivent remplir certaines conditions supplémentaires par rapport aux candidats désignés par les partis politiques.

²⁴ L'un des 15 points approuvés par le référendum a permis la participation de candidats indépendants à toutes les élections.

²⁵ Les points de désaccord étaient: a) L'introduction du bulletin unique à la prochaine présidentielle ; b) Les modalités de rationalisation des candidatures à l'élection présidentielle ; c) La proposition de précision, à travers des dispositions transitoires, de l'article de la Constitutionnel relatif au nombre de mandats consécutifs qu'un Président élu peut faire ; d) La nomination d'une personnalité, d'une autorité ou d'un organe consensuel devant conduire le processus électoral ; e) Le mode de scrutin aux élections locales.

²⁶ Le rapport a été présenté le 15 mars 2018 et les projets de loi ont été adoptés le 19 mars 2018. Voir: https://www.lessentiel.sn/Systeme-de-parrainage-Macky-va-modifier-la-Constitution_a6043.html

²⁷ Le recours visant à faire déclarer : contraires à la Constitution des dispositions législatives contenues dans la loi portant révision de la Constitution et adoptée le 19 avril 2018 sous le n° 14/2018 ; contraires aux dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, l'adoption sans débat du projet de loi constitutionnelle. Saisi de ce recours, le Conseil constitutionnel dans sa décision du 09 mai 2018, s'est déclaré incompétent pour statuer sur la conformité de la loi portant révision de la constitution ainsi que sur la conformité du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. <https://conseilconstitutionnel.sn/dec-n-1-c-2018-du-9-mai-2018-affaire-n-1-c-18/>

Afin d'atténuer les désaccords au sein de la classe politique sur le parrainage appliqué à tous les candidats, le Président de la République a chargé le Ministre de l'Intérieur de convoquer une commission ad hoc sur la question du parrainage. La commission, opérant entre le 22 mai et le 13 juin 2018, a été boycottée par la plupart des partis de l'opposition. Les séances n'ont pas renversé ou affaibli le principe du parrainage ; en fait, cela n'a aidé qu'à régler les problèmes pratiques concernant la collecte des signatures ; soumission et contrôle des listes de parrainage ; le contentieux ; sanctions contre les auteurs de fraude et les taux de parrainage pour différentes élections. La proposition de créer une commission spéciale pour la validation des candidatures est restée un point de désaccord et a finalement été rejetée par le Président de la République. Le projet de loi introduisant le parrainage citoyen intégral pour toutes les élections dans le code électoral, qui a été adopté sans débat le 18 juin, a fait l'objet d'un recours auprès le Conseil constitutionnel pour son inconstitutionnalité, mais il a été rejeté.²⁸ La loi 2018-22 portant la modification du Code électoral a été promulguée le 4 juillet 2018. Les candidatures au poste de président doivent être désormais soutenues par au moins 0,8% et au maximum 1% du fichier général à raison de 2000 au moins par dans au moins 7 régions.

En général, le parrainage est l'un des deux instruments (avec les cautions électorales) qui visent à assurer la légitimité des candidats en lice et en même temps à filtrer les candidatures fantaisistes.²⁹ Dans les pays appliquant le système de parrainage, les candidats peuvent être parrainés soit par des citoyens, soit par des élus, ou dans certains pays, les deux options sont permises (voir la section sur le parrainage dans la perspective des normes internationales et des bonnes pratiques électorales). Au Sénégal, le parrainage intégral a également été présenté comme un moyen de supprimer la prétendue discrimination des candidats indépendants qui étaient jusque-là les seuls auxquels s'appliquait le double filtrage. Du fait de ce nivellement, ils doivent collecter plus de cinq fois plus de signatures qu'auparavant pour lesquels ils doivent désormais rivaliser avec tous les autres candidats bénéficiant d'un soutien des structures de leurs partis.³⁰

28 <https://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-2-c-2018-du-2-juillet-2018-affaires-n-2-et-3-c-18/>

29 En France la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a défini le parrainage à l'issue de ses travaux en 2012 de la manière suivante : « Un système de qualification préalable à l'élection présidentielle doit remplir deux grandes fonctions. Il doit éviter l'inflation des candidatures, source à la fois de confusion du débat démocratique, de moindre lisibilité du choix politique pour les électeurs et d'éparpillement des voix au premier tour. Il doit par ailleurs empêcher les candidatures fantaisistes ou dépourvues de représentativité, sans pour autant faire obstacle à ce que tous les courants significatifs de la vie politique française soient représentés au premier tour du scrutin » <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/124000596.pdf> p.11.

En France, il y a une discussion en cours depuis 15 ans pour compléter le parrainage existant par d'élus également par le parrainage citoyen. Le 13 avril 2021, M. Jean-Luc Mélenchon a présenté une proposition de loi instaurant une procédure de parrainages citoyens pour la candidature à l'élection présidentielle à l'Assemblée nationale (<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/124000596.pdf>). Au moment de la rédaction de ce rapport, la proposition n'a pas reçu le soutien de l'Assemblée nationale (<https://lcp.fr/actualites/election-presidentielle-l-assemblee-nationale-s-oppose-a-l-instauration-d-un-systeme-de>).

30 Voir : « En effet, la consécration du parrainage par le constituant de 2001 avait pour objet d'élargir l'expression du suffrage à une catégorie de "citoyens-candidats" sans les obliger à créer un parti politique. Il s'agissait donc de la part du constituant d'élargir l'offre politique pour que l'exercice du droit de suffrage ne se soumette pas exclusivement à l'offre de candidatures des appareils politiques traditionnels. Cependant, pour être en cohérence avec l'expression du droit suffrage, le Constituant exigea en contrepartie un minimum de représentativité populaire comme condition de recevabilité de toute candidature indépendante. » Coalition IDY : Rapport public sur l'élection présidentielle du 24 février 2019, p.10

8.2.2.2 Procédures pour le dépôt des candidatures

a) Cautionnement électoral

Aux fins du dépôt des candidatures, le processus électoral débute par l'arrêté ministériel fixant le montant de la caution qui doit être versé à la Caisse des Dépôts et Consignations, comme prévu par le L.117 (au plus tard 180 jours avant le scrutin).³¹ Ainsi, le 23 août 2018, le ministre de l'Intérieur, a officiellement déclaré la caution de 30 millions de FCFA.³² En effet, le montant a été déjà convenu dans les discussions au sein du comité ad hoc pour le parrainage à la mi-juin. La caution a été abaissée de l'exorbitant 65 millions de FCFA applicable en 2012, ce qui a été interprété par beaucoup comme une concession du parti au pouvoir en échange de l'introduction du parrainage intégral. Quand même, ce nouveau montant doit être replacé dans une perspective historique: la caution a connu une forte augmentation de 6 millions de FCFA en 2000 à 25 millions en 2007³³. La fluctuation extrême du montant de la caution, qui était auparavant la principale restriction aux candidatures, ne constitue pas une bonne pratique. Ces modifications importantes sont difficiles à justifier dans un pays à monnaie stable. La possibilité de fixer le montant de la caution par décret peut facilement devenir un sujet de négociation ou peut être utilisée pour influencer arbitrairement l'échelle des participants à peine 180 jours avant l'élection.³⁴

Le montant de la caution a tendance à avoir un impact plus fort sur les femmes candidates, en raison de l'inégalité habituelle des revenus. Plusieurs pays appliquent des cautions financières moins élevées aux femmes afin d'encourager leur participation.

RECOMMANDATION N°48 - MOYEN TERME

Afin d'augmenter la prévisibilité et la transparence de la compétition politique, le dépôt devrait être fixé à un montant raisonnable directement dans le code électoral.

Des cautions plus basses pourraient être envisagées pour femmes candidates à la présidence afin d'encourager leur participation.

b) Conditions pour la collecte des parrains

L'article L.57 modifié relie le parrainage au dépôt fixant le même délai de 180 jours avant le jour du scrutin pour la mise à disposition de la fiche de collecte, en version papier et électronique.³⁵ L'arrêté

31 Le cautionnement est entièrement remboursable aux candidats qui ont reçu au moins 5% des votes exprimés, dans les 15 jours suivant la déclaration des résultats définitifs.

32 L'arrêté ministériel n° 20024

33 La multiplication par quatre du 2007 s'est heurtée à une forte désapprobation de l'opposition: « Beaucoup de partis se sont toujours offusqués du montant exorbitant de la caution dénonçant une volonté du pouvoir libéral de l'époque de les écarter ». http://www.sudonline.sn/pouvoir-et-opposition-sur-la-m%C3%A9me-longueur-d-onde_a_38880.html

34 Pour les élections législatives, le délai de fixation de caution est de 150 jours avant l'élection (L.171).

35 Fixé par arrêté du Ministre chargé des élections, le modèle de la fiche de collecte des parrainages, en format papier et électronique, est mis à la disposition des candidats à la candidature à compter de la date de signature de l'arrêté fixant le montant de la caution pour chaque élection.

ministériel n° 20025 correspondant du 23 août 2018 a fait l'objet d'un recours le lendemain de la présentation de la fiche aux candidats (soit le 28 août) auprès de la Cour suprême par l'opposition du Front de résistance nationale (FRN), demandant la suspension de son applicabilité. Dans le recours, ils se sont opposés à la légalité de l'arrêté puisque l'authentification de la signature pour le parrainage dans un format numérique ne serait pas garantie, ce qui a créé une incertitude quant à la validité de la vérification du parrainage par voie électronique. Le recours a été rejeté par la Cour suprême le 4 septembre 2018.³⁶

Le même arrêté n° 20025 a traduit le pourcentage de signatures requises, fixé par le code électoral comme un intervalle de 0,8% à 1% des électeurs éligibles (L.115), en chiffres concrets. C'était aussi la première fois que le nombre provisoire de votants dans le fichier était révélé, suite à la révision exceptionnelle. Au moment de la signature de l'arrêté, il y avait 6,682,075 électeurs sur le fichier, donc le nombre requis de parrains était d'au moins 53,457 et 66,820 au plus.³⁷ Cela signifiait également qu'il y avait 462,629 nouveaux électeurs (6,9% du total) par rapport au fichier utilisé lors de l'élection de 2017 (6,219,446), qui était le fichier le plus à jour que les partis avaient pour la période de la collection de parrainage. Si le système de parrainage citoyen est maintenu, les candidats doivent avoir accès au fichier électoral mis à jour comme recommandé dans la section 6.2.1, recommandation N°27.

RECOMMANDATION N°49 - MOYEN TERME

Afin d'augmenter la prévisibilité et la transparence de la compétition politique, le montant minimal des signatures de soutien devrait être fixé en chiffres absolus directement dans le code électoral.

Le modèle de la fiche de collecte, papier et électronique, requérait l'enregistrement des données suivantes :

- ▶ numéro d'ordre qui sera un nombre séquentiel commençant par 1 ;
- ▶ prénom(s) de 32 caractères au maximum ;
- ▶ nom de 32 caractères au maximum ;
- ▶ numéro de la carte d'électeur comportant exactement 9 caractères chiffres ;
- ▶ numéro de la carte d'identité CEDEAO comportant exactement 17 caractères chiffres visibles en première ligne au recto de la CI/CE ;
- ▶ circonscription électorale qui est la Commune de vote au niveau national ou la localité de vote à l'étranger ;
- ▶ l'identification du délégué régional et du collecteur de parrainages et la date de collecte.

La fiche de collecte comprenait également un avertissement que toute autre utilisation des données collectées que celle pour le parrainage sera sanctionnée conformément à la loi sur la protection des

³⁶ Voir l'Ordonnance de la Cour Suprême n° 05 du 4/09/2018 Administratif - Affaire N° J/357/RG /1828/8/18

³⁷ Le fichier électoral final tel qu'utilisé pour l'élection de 2019 contenait 6 683 043 électeurs, soit 968 de plus que le fichier utilisé pour le calcul des parrains requis.

données personnelles.³⁸

Il convient de noter que l'article L.57 n'énumère pas le numéro de la CI CEDEAO comme l'une des données nécessaires à la vérification. L'article laisse cependant la possibilité d'ajouter d'autres éléments à la fiche de collecte : « Ils peuvent être complétés par d'autres éléments d'identification fixés par arrêté du Ministre chargé des Élections. »³⁹ De cette manière, le MINT a ajouté un élément qui n'était pas contenu dans le fichier que les partis politiques avaient des élections législatives de 2017, ce qui a rendu le contrôle de qualité suite à la transcription des parrains en version électronique beaucoup plus difficile et les éventuelles erreurs de saisie concernant le numéro de la CI CEDEAO ne pouvaient pas être corrigés efficacement. Un autre problème pratique auquel les collecteurs des parrains ont été confrontés est le fait que ceux qui se sont inscrits lors de la révision exceptionnelle de 2018 n'avaient qu'un récépissé qui ne contenait pas le numéro de l'électeur requis pour la fiche de collecte. En pratique, cela a virtuellement exclu plusieurs centaines de parrains potentiels car la distribution de ces cartes n'a commencé qu'au début du mois de novembre qui ont toutefois été incluses dans le fichier provisoire qui a été utilisé pour le calcul du nombre de parrains requis, ainsi que pour leur vérification par le Conseil constitutionnel.⁴⁰ En outre, l'article L.57 prescrit aux candidats ou aux listes de candidats de désigner un coordinateur national ainsi que des délégués régionaux et des collecteurs, même si la manière dont la collection de parrains est organisée devrait être laissée à la libre décision de chaque candidat.

Les articles du code électoral ainsi que les règlements connexes régissant la fiche de collecte et d'autres textes applicables peuvent avoir créé une certaine confusion quant à savoir quel document serait considéré comme « l'original » et lequel comme document de support, ce qui signifie : c'est quoi ce qui serait effectivement pris en compte lors de la vérification des parrains. L'article L.57 mentionne le modèle de la fiche de collecte des parrainages, en format papier et électronique. Dans le même sens, l'article 5 de l'arrêté n° 20025 met les deux formulaires au même niveau : « La version papier de la fiche de collecte des parrainages et la clé USB contenant le modèle du fichier électronique sont disponibles au niveau de la Direction Générale des Élections et remis au coordinateur national désigné par le candidat à la candidature. » Alors que le rapport de la commission ad hoc sur le parrainage semble considérer la version papier comme le document principal : « Cela explique d'ailleurs que les fiches de collecte de signature dussent être déposés en format papier et en support électronique. » ; l'article L.116, énonçant « la liste des électeurs ayant parrainé le candidat, présentée sur fichier électronique et en support papier, conformément au modèle prévu à l'article L.57 du présent Code » semble suggérer, que ce qui compterait était la version électronique.

En outre, les candidats se sont plaints d'incohérences entre la version papier de la fiche de collecte comportant 10 lignes suivies des données et de la signature du collecteur, alors que la version Excel comportait 10,000 lignes pour chaque région, suivies des données et de la signature d'un seul collecteur. L'arrêté n'était pas clair quel nom devait être inscrit dans la version électronique, car plusieurs collecteurs

38 « Les données recueillies sur la présente fiche sont exclusivement réservées au parrainage d'une candidature. Tout usage contraire sera puni conformément aux dispositions de la loi n° 2008-17 du 25 janvier 2008 portant sur la protection des données à caractère personnel. »

39 Dans le passé, lorsque le parrainage était appliqué uniquement aux candidats indépendants, les listes de soutien devaient fournir les informations suivantes : « les prénoms, nom, date et lieu de naissance, indication de la liste électorale d'inscription et signature » Article L.116 de la Loi n° 2017-12 du 18 janvier 2017 portant Code électoral. Cela signifie qu'il n'y avait pas de numéros de cartes d'électeurs ou d'identité. Le MINT n'était pas légalement autorisé à demander des informations supplémentaires.

40 CENA Rapport sur l'élection Présidentielle du 24 Février 2019, p.26.

étaient impliqués dans chaque région.⁴¹

Quant à la vérification des signatures, l'article L.118 du code électoral relègue ses modalités entièrement dans la compétence du Conseil constitutionnel qui est également l'entité chargée de la réception et de la validation des candidatures : « A cet effet, le Conseil constitutionnel peut mettre en place un dispositif de vérification des parrainages en présence des représentants des candidats. Les modalités de fonctionnement de ce dispositif sont fixées par le Conseil constitutionnel. » Le Conseil constitutionnel a adopté sa « Décision n° 1/2018 portant mise en place d'un dispositif de vérification des parrainages et fixant les modalités de son fonctionnement » le 23 novembre 2018, parue au Journal officiel le 29 novembre, soit trois mois après le début de la période de collecte de parrainage.⁴² Son article 6 précise que ce qui sera vérifié est le « fichier électronique contenant les listes de parrainage » dans un « traitement automatisé ». Cependant, « le Conseil constitutionnel, chaque fois que de besoin, se réfère à la version papier de la fiche de collecte des parrainages. » Aucune autre information sur le paramétrage du logiciel n'a été présentée dans cette décision. En conséquence, les candidats (ou leurs mandataires) n'avaient peut-être pas conscience de l'importance de la version électronique qui s'est avérée être le seul critère de vérification de leurs parrains. Lors de la réunion avec la MEPE, le Conseil constitutionnel a justifié l'utilisation de la vérification électronique automatisée des parrains, au lieu de contrôler les fiches de collecte papier originales contenant les signatures des électeurs, par l'impossibilité matérielle de comparer toutes les listes papier soumises pour l'authenticité et parrains multiples dans les délais disponibles.

RECOMMANDATION N°50 - - MOYEN TERME

Dans le cas où la restriction interdisant de parrainer plusieurs candidats est maintenue (voir ci-dessous) :

Les ressources humaines et techniques du Conseil constitutionnel ou l'organe en charge de la vérification des parrains devraient être temporairement renforcées pour faire face aux besoins liés à la vérification des parrains.

Les deux versions de la fiche de collecte ont été mises à disposition le 27 août 2018 ; 81 candidats potentiels sont venus les chercher au siège de la DGE le premier jour (140 au total).⁴³ Les équipes de soutien des candidats disposaient en principe de quatre mois pour rechercher des électeurs prêts à les soutenir, la fenêtre de dépôt des candidatures ayant ouvert 75 et fermé 60 jours avant le scrutin.⁴⁴ Au lieu d'une collecte discrète et systématique de signatures de soutien, la collecte de parrainages s'est rapidement transformée en une campagne électorale régulière. Les candidats ont annoncé des

⁴¹ <http://www.topnews.sn/le-sac-de-noeuds-des-parrainages/>

⁴² <https://conseilconstitutionnel.sn/parrainage/>

⁴³ <https://www.seneplus.com/politique/81-candidatures-manifestees-en-attendant-le-filtre-du-parrainage>

<http://www.emedia.sn/IMAGES-LES-RESULTATS-DU-CONSEIL-CONSTITUTIONNEL-A-LA-UNE-DES-QUOTIDIENS.html>

⁴⁴ Cette période courait normalement du mardi 11 au mardi 25 décembre 2018, mais en vertu des dispositions de l'article R.26 du Code électoral, la date limite de dépôt des dossiers de candidature était fixée au mercredi 26 décembre 2018, puisque le 25 décembre était un jour férié.

objectifs souvent exagérés, censés démontrer la force de leur soutien populaire.⁴⁵ Des rapports ont fait état d'achats de conscience.⁴⁶ Selon les déclarations publiques, à la fin de la période les candidats ont recueilli des parrains d'environ 70% de l'électorat.⁴⁷

c) Le dépôt des dossiers des candidatures

Les dossiers de déclaration de candidature à l'élection présidentielle sont soumis au Conseil constitutionnel. Au total, 26 candidats ont réussi à soumettre leurs dossiers de candidature, y compris les listes de parrainage pour leur vérification.

Conformément à l'article L.115, la déclaration de candidature à l'élection présidentielle de 2019 devait inclure les informations suivantes :

- 1- les prénoms, nom, date, lieu de naissance et filiation du candidat ;
- 2- la mention que le candidat est de nationalité sénégalaise et qu'il jouit de ses droits civils et de ses droits politiques, conformément aux dispositions du titre premier du Code électoral ;
- 3- le numéro de la carte d'électeur ;
- 4- la mention que le candidat a reçu l'investiture d'un parti politique légalement constitué ou d'une coalition de partis politiques légalement constitués, ou d'une entité regroupant des personnes indépendantes ;
- 5- la photo et la couleur choisies pour l'impression des bulletins de vote et éventuellement le symbole et le sigle qui doivent y figurer ;
- 6- la signature du candidat.

Il y a un certain nombre d'autres documents qui doivent accompagner la déclaration de candidature comme mentionné en note de bas de page.⁴⁸

Le code électoral stipule que les listes de parrainage sont vérifiées dans l'ordre de leur dépôt (L.57). Normalement, cela ne poserait pas de difficultés, mais comme le législateur a décidé de permettre à un électeur de parrainer un seul candidat, l'ordre de soumission est déterminant : les doublons éventuels

45 <https://www.xalimasn.com/mbaye-ndiaye-nous-voulons-3-millions-de-parrains-pour-le-president-macky-sall/> , <https://www.jeuneafrique.com/mag/626250/politique/parrainagesau-senegal-attrapez-les-tous/>

46 <https://www.xalimasn.com/parrainage-de-macky-le-maire-de-touba-propose-50-000-aux-chefs-de-quartiers/>

47 « En effet, si on agrège le nombre de parrainages annoncés de partout, on constaterait que le nombre total d'électeurs ayant donné des parrainages dépasse plus de 70% du fichier électoral. » <https://lequotidien.sn/ce-que-revelent-les-parrainages/>

48 Article L116 of the electoral code :

- un certificat de nationalité;
- une photocopie légalisée de la carte d'identité biométrique CEDEAO faisant office de carte d'électeur;
- un extrait d'acte de naissance datant de moins de six (06) mois;
- un bulletin n° 3 du casier judiciaire datant de moins de trois (03) mois;
- une attestation par laquelle un parti politique légalement constitué ou une coalition de partis politiques légalement constitués ou une entité regroupant des personnes indépendantes a investi l'intéressé en qualité de candidat;
- la liste des électeurs ayant parrainé le candidat, présentée sur fichier électronique et en support papier, conformément au modèle prévu à l'article L.57 du présent Code;
- une déclaration sur l'honneur par laquelle le candidat atteste que sa candidature est conforme aux dispositions des articles 4 et 28 de la Constitution, qu'il a exclusivement la nationalité sénégalaise et qu'il sait écrire, lire et parler couramment la langue officielle ;
- une déclaration sur l'honneur par laquelle le candidat atteste être en règle avec la législation fiscale du Sénégal;
- une quittance confirmée par une attestation signée par le Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) attestant du dépôt du cautionnement prévu à l'article L.117 du présent Code.

ne sont validés qu'une seule fois - pour le candidat qui a déposé la liste plus tôt, tandis que pour les autres candidats, les doublons sont rejetés (voir articles L.57 et L.118). Naturellement, les mandataires des candidats ont tenté de déposer leurs dossiers le plus tôt possible ce qui a provoqué des tensions considérables et même des actes de violence devant le Conseil constitutionnel.⁴⁹

L'avantage que ce système donne aux premiers arrivants contredit le principe de l'égalité de traitement des candidats. De plus, ce n'est guère une solution idéale lorsque le résultat d'un effort de quatre mois peut être largement impacté par les dernières secondes avant la date limite.

RECOMMANDATION N°51 - MOYEN TERME

Dans le cas où la restriction interdisant de parrainer plusieurs candidats est maintenue (voir ci-dessous) :

Afin d'assurer un traitement égal de tous les candidats, les doublons externes devraient être éliminés de la liste des parrains de tous les candidats concernés. Alternativement, l'ordre de vérification des listes de parrainage individuelles devrait être établi par un tirage au sort transparent en présence de mandataires et d'observateurs à la fin de la période de dépôt des listes de soutien.

8.2.2.3 Procédures de la vérification automatisée du parrainage

Le Conseil constitutionnel, suite à la réception des dossiers, a placé les dispositifs USB contenant les fichiers électroniques de parrainage dans des enveloppes séparées et a laissé le greffier en chef et le représentant du candidat signer sur le sceau. Selon les informations fournies par les mandataires des plusieurs candidats, la présence du fichier électronique sur la clé USB a été vérifiée au moment du dépôt. A cette fin, il a été copié sur le bureau de l'ordinateur de l'informaticien du Conseil constitutionnel, ce qui a porté atteinte à la confidentialité des données contenues sur la clé USB.

En ce qui concerne les délais applicables pour la validation des candidatures, l'article L.121 charge le Conseil constitutionnel de notifier les candidats de toute irrégularité dans leur dossier liée au parrainage 43 jours avant les élections (seulement en cas des doublons, du nombre de parrains total insuffisant ou du nombre de parrains insuffisant par région). Les candidats ont 48 heures pour régulariser leurs listes. Au plus tard 35 jours avant l'élection, le Conseil constitutionnel publie la liste des candidats. Tous les candidats peuvent présenter leurs recours au Conseil constitutionnel dans les 48 heures suivant la publication de la liste. Le Conseil constitutionnel doit décider immédiatement du recours. Le fait que le recours doive être adressé à l'organe dont la décision est contestée ne constitue pas une bonne pratique.

Les normes internationales en matière d'élections reconnaissent le droit à un recours effectif qui est

⁴⁹ <https://www.igfm.sn/Le-depot-des-dossiers-de-candidatures-a-la-une>

assuré par un « tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi ». ⁵⁰ Cela présuppose l'établissement d'un arbitre indépendant et impartial qui n'est pas partie prenante de la suite. La jurisprudence du Comité des droits de l'homme de l'ONU va dans le même sens et recommande le renvoi ou la création d'un autre organe pour agir en tant qu'arbitre impartial. Ainsi, alors que le Conseil constitutionnel restera l'instance de recours, la décision sur la validation des candidatures devrait être prise par une commission impartiale qui assurerait également plus de transparence dans le processus d'examen des dossiers de candidatures par une présence de mandataires des candidats, de la CENA et d'observateurs accrédités. Ceci va dans le sens de la suggestion de créer une « Commission nationale de validation provisoire des dossiers de candidature et de recensement des votes, siégeant à la Cour d'Appel de Dakar », telle qu'exprimée lors des sessions de la commission ad hoc sur le parrainage. ⁵¹

RECOMMANDATION N°52 - MOYEN TERME

Afin d'assurer le droit à un recours effectif concernant la validation des candidatures devant un tribunal indépendant et impartial, la validation des dossiers (y compris la vérification des listes de parrainage) devrait être effectuée par une commission impartiale dans les délais applicables. Cette commission devrait fonctionner en toute transparence en présence des mandataires de tous les candidats, de la CENA et des observateurs accrédités. Le Conseil constitutionnel reste l'instance de recours pour les décisions sur la validité des candidatures.

La vérification proprement dite des parrains n'a commencé qu'après l'expiration du délai de soumission des candidatures. Cela était en contradiction avec l'accord intervenu au cours des sessions de la commission ad hoc pour le parrainage, où les participants réclamaient « que ce contrôle est fait » dès le dépôt ⁵². Donc, le 28 du décembre le Conseil constitutionnel s'est lancé dans la vérification de la transcription numérique des listes de parrainage avec un logiciel qui n'avait jamais été présenté aux candidats ou au public avant le démarrage de la vérification et dont le paramétrage était inconnu. ⁵³ Les séances de vérification ont suscité

50 Article 14 du PIDCP : « Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi ». Et aussi : L'article 15 de l'Observation General No 31 du PIDCP : « Le paragraphe 3 de l'article 2 prévoit que les États parties, outre qu'ils doivent protéger efficacement les droits découlant du Pacte, doivent veiller à ce que toute personne dispose de recours accessibles et utiles pour faire valoir ces droits. » Voir par exemple : « Leonid Sinitsin c. Belarus, Comm. No. 1047/2002, UN Doc. CCPR/C/88/D/1047/2002 (2006), p. 3 : Le Comité rappelle que le paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte garantit un recours utile à toute personne qui se plaint d'une violation des droits et libertés énoncés dans le Pacte. En l'espèce, l'auteur ne disposait d'aucun recours utile pour contester la décision de la CEC déclarant sa candidature invalide, et il n'a pas pu non plus contester le refus ultérieur de la CEC de l'enregistrer comme candidat à la présidence devant un organe indépendant et impartial. Le Comité considère que l'absence de recours indépendant et impartial pour contester la décision de la CEC déclarant l'invalidité de la candidature de l'auteur [...] ». Et aussi : « A/HRC/21/63 (SR Cambodge, 2012), p. 69 : Le Rapporteur spécial a examiné le mécanisme de règlement des différends électoraux et estime qu'il devrait être amélioré. Actuellement, les agents électoraux eux-mêmes se voient confier la tâche de résoudre les différends électoraux préliminaires. Afin d'accroître la confiance de tous les partis politiques dans le processus électoral, il est nécessaire de modifier la loi et de créer une autre institution, telle qu'un tribunal électoral spécial ou une cour électorale au sein de la structure judiciaire du Cambodge ou un tribunal électoral spécial au sein du Conseil constitutionnel national pour résoudre les différends liés aux élections, plutôt que de faire appel au Comité électoral national lui-même. » Traduction non officielle par la MEPE.

51 Rapport général de commission ad hoc sur la mise en œuvre de la loi sur le parrainage, p.4

52 « Par ailleurs, en prenant en compte une préoccupation exprimée au sein de la commission ad hoc, le projet de loi fait désormais mention que ce contrôle est fait « dès le dépôt » des dossiers et non plus à la clôture de la période de dépôt. » Rapport général de commission ad hoc sur la mise en œuvre de la loi sur le parrainage, p.6

53 Le logiciel de vérification a manifestement comparé les données personnelles des parrains avec les données stockées dans le fichier électoral. Il n'est pas clair sur quelle base juridique le Conseil constitutionnel a reçu le fichier de la DAF. Aucun contrat ou accord entre le Conseil constitutionnel et le MINT n'a été publié.

un désenchantement parmi les candidats potentiels qui ont vu des milliers de leurs parrains rejetés.⁵⁴ En réaction, 23 candidats de l'opposition ont publié le 1er janvier 2019 une résolution dénonçant le système du parrainage qui apparaissait comme un outil d'élimination des candidats. Ils ont exigé l'abandon de toutes les procédures liées au parrainage et l'acceptation de tous les candidats qui ont payé la caution et déposé leurs dossiers de candidature.⁵⁵

Par rapport aux raisons de l'élimination des candidatures, les éléments suivants sont à prendre en considération. Les parties prenantes connaissaient la procédure des doublons dits externes (électeurs soutenant plus d'un candidat), qui sont régis par l'article L.57 et permettent leur « régularisation ». C'est-à-dire qu'un remplacement des doublons par d'autres parrains dans les 48 heures, à condition que les parrains de remplacement ajoutés garantissent l'atteinte du quota minimal de 53,457. Le délai extrêmement court de 48 heures présuppose que les candidats gardent en stock des parrains de réserve. Cependant, les candidats n'étaient autorisés à soumettre des parrains supplémentaires qu'une seule fois et uniquement dans une quantité égale au nombre de doublons externes identifiés. Naturellement, il n'y avait aucun moyen de savoir combien de parrains supplémentaires seraient à nouveau marquées comme doublons, de sorte que les candidats concernés n'avaient aucune garantie que ces parrains supplémentaires les sauveraient de l'exclusion.⁵⁶ Les doublons externes représentaient seulement une part relativement petite des cas rejetés - 12,3% des 1,414,789 parrains examinées.⁵⁷

Cependant, la grande majorité des parrains non acceptés ont été rejetés « pour d'autres motifs » (36,7%), catégorie non prévue par la loi et donc déclarée « insusceptibles de régularisation ». Ils comprenaient des doublons internes (présence d'un électeur plus d'une fois sur une liste), mais aussi la région ou représentation diplomatique de vote non conforme, le numéro de la CI CEDEAO non conforme ou parrain non inscrit sur le fichier général (c'est à dire le numéro de la carte d'électeur non conforme ou reconnu).⁵⁸ On peut supposer avec certitude que ces deux dernières catégories étaient principalement le produit d'erreurs commises lors de la transcription des données alphanumériques des électeurs dans le fichier électronique, ce qui a été confirmé par le Conseil constitutionnel lors d'une réunion avec la MEPE. Comme ces parrains rejetés « pour d'autres motifs » ne pouvaient pas être remplacés (contrairement aux doublons externes) et que le Conseil constitutionnel ne vérifié pas les parrains sur les listes papier, de nombreux candidats ont été exclus même s'ils disposaient d'un stock de parrains de réserve. C'est l'effet particulièrement pénalisante de la fixation d'un taux limite supérieure pour les parrains à soumettre. S'il n'y avait pas eu de ces taux supérieure, le système aurait recherché de

54 Toutes les listes ont été vérifiées en trois jours (28 décembre - 11 candidats, 29 décembre - 11 candidats, 30 décembre - 5 candidats). En fait, les listes de seulement 23 candidats ont été vérifiées, car trois candidats ont soumis des listes électroniques qui étaient soit incongrues avec la version papier, soit non exploitables, soit simplement vides. Un candidat a soumis le dossier le 27 décembre, c'est-à-dire après la date limite. La vérification d'une liste a pris entre quelques minutes et une quarantaine de minutes.

55 https://www.impact.sn/La-resolution-du-Collectif-des-23-candidats-de-l-opposition-a-la-presidentielle-du-24-fevrier_a12642.html

56 C'est ce qui s'est passé par exemple au candidat El Hadji Malick Gakou dont la liste initiale comprenait 8.888 doublons externes. Sur les 8.888 parrains supplémentaires soumises, 756 se sont avérées être des doublons externes et 1.055 autres ont été exclues pour « autres motifs ». En conséquence, il a perdu la validation de sa candidature par 546 parrains, puisqu'il n'y a pas eu d'autre opportunité de fournir des parrains supplémentaires.

57 Selon les informations fournies au MEPE par le Conseil constitutionnel, 720,610 parrains ont été acceptés lors du premier contrôle (50,9 %) et avec deux candidats autorisés à régler leurs doublons externes, un total de 732,457 parrains a été accepté (51,8 %). Après le premier contrôle, les doublons externes représentaient 174,643 parrains (12,3 %). Au contraire, 519,536 parrains ont été rejetés pour "autres motifs" (36,7 %). Le pourcentage de doublons externes a varié de 0 à 38 %, et le pourcentage de parrains rejetées pour « autres motifs » a varié de 2 à 89 % du nombre total de parrains soumis par les candidats individuels.

58 <https://conseilconstitutionnel.sn/comunique/>

nouveaux parrains dans la liste jusqu'à ce que le nombre suffisant soit atteint.⁵⁹

RECOMMANDATION N°53 - MOYEN TERME

La limite supérieure du nombre de signatures requises devrait être supprimée.

RECOMMANDATION N°54 - MOYEN TERME

Les candidats et les partis devraient être en mesure de régler tous les types de parrains rejetés.

RECOMMANDATION N°55 - MOYEN TERME

Le délai de régulation des parrains pourrait être prolongé de 24 heures supplémentaires.

8.2.2.4 Fonctionnement du logiciel de vérification

Selon les informations disponibles sur le nombre et la structure des parrains rejetés, le logiciel de vérification était apparemment programmé pour n'accepter aucun écart dans les données alphanumériques saisies.⁶⁰ Ainsi par exemple, s'il y avait la moindre erreur dans l'un des cinq champs contrôlés (nom, nom de famille, numéro CI CEDEAO, numéro de la carte d'électeur, région) le parrain était rejeté sans aucune possibilité de rectifier l'erreur.

⁵⁹ Selon les déclarations faites par certains candidats aux médias, leurs équipes de soutien ont collecté des centaines de milliers de parrains. Le camp du candidat sortant a affirmé avoir collecté plus de 3 millions de parrains. <https://lequotidien.sn/ce-que-revelent-les-parrainages/>

⁶⁰ Malgré des demandes répétées, le Conseil constitutionnel n'a pas fourni à la MEPE les spécifications des performances attendues du logiciel tel que commandé

RECOMMANDATION N°56 - MOYEN TERME

Dans le cas où la vérification électronique automatisée des parrains est retenue (voir ci-dessous) :

Le logiciel doit permettre de déviations substantielles dans les données alphanumériques des électeurs, à condition que l'identité de l'électeur puisse être établie de manière certaine à partir de la combinaison des toutes les données disponibles. Dans chaque cas où le parrain ne peut être identifié dans le fichier, le Conseil constitutionnel ou l'organe en charge de la vérification de parrainage doit vérifier la version papier originale de la fiche de collecte, en présence des mandataires et des observateurs. Ce n'est que si l'identité de la personne ne peut être corroborée dans le fichier que le parrain peut être rejeté.

La vérification électronique des données alphanumériques des parrains contredit l'esprit du «parrainage citoyen» qui oblige les candidats à rechercher un véritable soutien pour leur candidature auprès d'une partie des électeurs éligibles comme authentifié par leur signature.⁶¹ Cela contredit également l'article 29 de la Constitution qui stipule que la candidature doit être «accompagnée de la signature d'électeurs». Pour l'élection présidentielle de 2019, la vérification s'est basée sur les données alphanumériques transcrites dans un processus qui est intrinsèquement sujet à des erreurs de saisie. La procédure de vérification appliquée va également à l'encontre du principe de l'égalité des chances, car la nécessité de numériser sans faille des dizaines de milliers d'entrées fait apparaître de manière frappante les différences de capital financier et humain disponible entre les candidats.

RECOMMANDATION N°57 - MOYEN TERME

Lors de la vérification du parrainage citoyen, c'est la fiche de collecte papier originale avec les signatures qui devrait être comptée et vérifiée, et non les données alphanumériques transcrites dans une liste électronique. Cela rendrait l'idée du parrainage conforme à l'article 29 de la Constitution (« Pour être recevable, toute candidature doit être accompagnée de la signature d'électeurs représentant, au minimum, 0,8 % et, au maximum, 1 % du fichier électoral général »).

8.2.2.5 Transparence du processus de validation des dossiers de candidatures incluant la vérification des parrains

Le code électoral ne prévoit que la présence du représentant du candidat concerné lors de la vérification des parrains (L.118). Cela a conduit à une exclusion factuelle de la CENA de l'ensemble du processus de vérification des dossiers de candidatures, alors même que le code électoral donne mandat à cette institution de «contrôler et superviser l'ensemble des opérations électorales et référendaires» (L.5) et

⁶¹ Dans le contexte sénégalais où environ 25% de la population adulte ne figure pas sur la liste électorale, il serait plus approprié de parler de «parrainage électeur».

exige qu'elle «est obligatoirement présente à tous les niveaux de conception, d'organisation, de prise de décision et d'exécution depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats» (L.6). Néanmoins, dans sa décision n° 1 du 23 novembre 2018, le Conseil constitutionnel a envisagé la convocation d'observateurs indépendants afin d'accroître la transparence et de donner crédibilité et légitimité au processus de vérification.⁶² Pour un certain nombre de raisons, cela n'a été réalisé que partiellement. La sélection de ces experts a été fait par le Conseil constitutionnel sans procédures d'appel de candidatures et donc de façon arbitraire. En tant qu'observateurs, ils n'avaient qu'un accès limité au processus de vérification. Pour eux le Conseil constitutionnel a préparé une présentation PowerPoint sur le fonctionnement du logiciel de vérification avec des exemples montrant le logiciel au travail. Cette présentation a également été donnée aux membres de la MEPE. Il n'est cependant pas possible d'auditer un logiciel en suivant une présentation sur son fonctionnement. Au lieu de cela, pour une vérification correcte, il faut avoir accès au code source et aux données au fond (c'est à dire le fichier électoral). De plus, les représentants techniques des candidats devraient avoir la possibilité de demander le contrôle du code source à tout moment tout au long du processus de vérification pour s'assurer que le logiciel précédemment audité n'a pas été remplacé.

RECOMMANDATION N°58 - MOYEN TERME

Le code électoral devrait garantir la présence des représentants de la CENA pendant tout le processus du dépôt de candidatures, y compris la vérification des parrains. L'ensemble du processus devrait être ouvert aux mandataires de tous les candidats ayant déposé leur dossier, ainsi qu'aux observateurs des organisations de la société civile.

RECOMMANDATION N°59 - MOYEN TERME

Dans le cas où la vérification électronique automatisée des parrains est retenue (voir au-dessus) :

Le code source du logiciel doit être rendu public, non seulement aux candidats ou aux observateurs, mais aussi au grand public. Les mandataires des candidats doivent avoir, à tout moment de la vérification, la possibilité de vérifier le code source du logiciel afin de s'assurer que le logiciel n'a pas été remplacé ou modifié au cours de la vérification.

Peu après la vérification, les mandataires des candidats ont reçu des PV indiquant les raisons pour chaque parrain rejeté (subdivisées en quelques catégories). Cependant la plupart des rejets n'étaient pas éligibles pour une régularisation. De plus, les candidats n'ont pas eu la possibilité de confronter les raisons du rejet de leurs parrains avec les données du fichier électoral, puisque celui-ci n'était

⁶² Article 5: « Une ou plusieurs personnalités indépendantes dont la compétence est reconnue, notamment en matière juridique, électorale ou informatique peuvent être invitées, en qualité d'observateurs, à assister aux séances de vérification des dossiers de parrainage. » Par rapport aux observateurs indépendantes : <https://emedia.sn/SOCIETE-CIVILE-LES-MODALITES-DU-PARRAINAGE-COMPORTEMENT-BEAUCOUP-DE-LIMITES.html>

disponible, selon la loi, que 15 jours avant le jour du scrutin et seulement pour les candidats acceptés.

Pour pallier les problèmes liés à la non-transparence et à l'imprévisibilité du système actuel de collecte et de vérification du parrainage, divers acteurs, notamment de la société civile, ont proposé l'emploi d'une plateforme en ligne connectée à un serveur central qui attribuerait automatiquement, en temps réel, les premiers parrains des électeurs aux candidats choisis et rejetterait toutes les parrains supplémentaires du même électeur.⁶³ La collecte de dizaines de milliers de signatures est un exercice massif de travail sur le terrain impliquant des centaines de collecteurs menant une campagne de porte-à-porte. Les problèmes de connexion à Internet rencontrés par de nombreuses commissions administratives lors des précédentes refontes ou révisions du fichier appellent à une certaine retenue dans le recours à des plateformes en ligne. En général, l'application de la technologie tend à rendre le système plus coûteux, plus complexe et plus enclin aux échecs (et aux controverses qui en résultent).. La solution la plus naturelle et la plus équitable, comme nous le démontrerons plus loin, serait de lever la restriction interdisant de soutenir la candidature de plus d'une personne. Cela rendrait inutile tout l'exercice de comparaison des parrains entre les listes (voire la section sur le parrainage dans la perspective des normes internationales et des bonnes pratiques électorales).

RECOMMANDATION N°60 - MOYEN TERME

Les citoyens ne devraient pas être limités au soutien d'un seul candidat, car le principe « une personne, une voix » ne peut être étendu à l'expression non contraignante d'un soutien à un candidat. Cela éliminerait la plupart des problèmes liés à la vérification des parrains (permettant un contrôle manuel de toutes les signatures, au lieu d'utiliser un logiciel).

8.2.2.6 Sanctions pour le parrainage multiple

Concernant les doublons externes, le code électoral prévoit des sanctions sévères non seulement pour les organisateurs d'actes qui pourraient être qualifiés de fraude dans le parrainage, mais aussi pour ceux qui signent la fiche de collecte pour plusieurs candidats.⁶⁴ Cependant, un citoyen libre ne peut être puni pour avoir signé une déclaration non contraignante de soutien à la candidature d'une certaine personne. Cela serait en contradiction avec le principe fondamental du secret du vote.⁶⁵ Signer la fiche de collecte de parrainage n'équivaut pas à signer un contrat qui peut contenir certaines obligations dont le non-respect peut entraîner une sorte de sanction. Parrainer une personne ne constitue une

63 Voir les recommandations présentées dans le document : Dialogue Politique au Sénégal - Synthèse des propositions de la société civile : La mise en place d'un dispositif informatique rendant impossible les doublons aussi internes qu'externes ; La mise en place d'une plateforme sécurisée permettant de vérifier la présence des parrains sur le fichier électoral général ; L'utilisation d'une application informatique qui fera que le parrainage d'un citoyen sera comptabilisé automatiquement pour le premier des candidats à l'avoir sollicité et obtenu. Ce faisant l'ordre de dépôt des dossiers ne posera plus de problème.

Et aussi : <https://lequotidien.sn/ndiaga-sylla-sur-le-parrainage-un-serveur-central-devrait-etre-exige/>

64 Concernant le parrainage multiple, l'article L.57 invoque l'application de l'article L.88 qui prévoit la sanction de la fraude électorale consistant en une inscription frauduleuse ou multiple sur la liste électorale: « Toute personne qui se fait inscrire sous un faux nom ou une fausse qualité ou qui, en se faisant inscrire a dissimulé une incapacité prévue par la loi, ou qui réclame et obtient une inscription sur deux ou plusieurs listes, sera punie d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 10.000 à 100.000 FCFA. »

65 « Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral. » Article 20 de l'Observation générale n° 25 du PIDCP

obligation de voter pour cette personne en tant que candidat. Puisque la vérification du parrainage se fait dans l'ordre de leur soumission, il y a eu inévitablement des cas où des deuxième ou troisième parrains du même électeur ont été validés simplement parce que le mandataire de ce candidat a réussi à déposer leur listes plus tôt.⁶⁶ Par conséquent, le premier parrainage par un électeur, considéré par la loi comme le seul légitime, peut être disqualifié, tandis qu'un parrainage ultérieur du même électeur (considéré par la loi comme illégal) peut être paradoxalement validé.

RECOMMANDATION N°61 - MOYEN TERME

Dans le cas où la restriction interdisant de parrainer plusieurs candidats est maintenue (voir au-dessus) :

Les dispositions relatives à la sanction des électeurs qui ont signé le soutien à la candidature de plus d'une personne devraient être supprimées.

Au terme du contrôle de la recevabilité des candidatures, seuls 6 des 23 candidats dont les listes ont été vérifiées ont passé le cap du parrainage au premier tour. Deux autres ont été autorisés à régulariser leurs doublons externes mais un seul a réussi à atteindre le quota.⁶⁷ Par conséquent, 7 candidats ont passé la condition du parrainage. Cependant, dans sa décision sur la liste provisoire des candidats du 13 janvier, le Conseil constitutionnel n'a approuvé que 5 candidats, rejetant les candidatures de Khalifa Sall et Karim Wade qui avaient été précédemment privés de leurs droits civils et politiques en tant qu'électeurs (voir ci-dessus).⁶⁸ Au total, 11 candidats ont introduit des recours auprès du Conseil constitutionnel qui ont tous été rejetés par la décision n° 3-E-2019 Affaires n° 13 à 24-e-19 du 20 janvier 2019 et le nombre final de candidats a été fixé à cinq.⁶⁹

8.3 L'EXPÉRIENCE DU PARRAINAGE ET CAUTIONNEMENT ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL DANS LA PERSPECTIVE DES NORMES INTERNATIONALES ET DES BONNES PRATIQUES ÉLECTORALES

Les normes internationales relatives aux élections reconnaissent que le droit de se porter candidat à une élection n'est pas absolu et que certaines restrictions raisonnables peuvent être appliquées afin de décourager les candidatures fantaisistes.

Le document de base régissant l'élection est l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), qui stipule ce qui suit :

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

⁶⁶ La fiche papier contient la date de collecte pour chaque 10 parrains enregistrés sur une feuille.

⁶⁷ En fait, Idrissa Seck a également été autorisé à remplacer 176 doublons externes, ce qu'il a fait bien que le premier tour de vérification avait déjà confirmé un nombre suffisant de parrains.

⁶⁸ <https://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-2-e-2019-affaire-n-12-e-19-seance-du-13-janvier-2019/>

⁶⁹ <https://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-3-e-2019-affaires-n-13-a-24-e-19/>

- 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.

L'Observation générale n° 25 de 1996 : « Le droit de participer aux affaires publiques, les droits de vote et le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques » du Comité des droits de l'homme fournit une interprétation plus détaillée de l'article 25 du Pacte.

Dans son paragraphe 4, il déclare : « Toutes les conditions s'appliquant à l'exercice des droits protégés par l'article 25 devraient être fondées sur des critères objectifs et raisonnables. » Les restrictions telles que le dépôt et le parrainage sont autorisées : « Les conditions relatives aux dates de présentation des candidatures, redevances ou dépôts devraient être raisonnables et non discriminatoires. » (p. 16), et « Toute condition exigeant un nombre minimum de partisans de la présentation de candidature devrait être raisonnable et ne devrait pas servir à faire obstacle à la candidature. » (p.17). Toutefois, les restrictions doivent être appliquées de manière à ce que « l'application effective du droit et de la possibilité de se porter candidat à une charge électorale garantit aux personnes ayant le droit de vote un libre choix de candidats. » (p.15). Cela signifie que les restrictions n'écartent aucun candidat pertinent.⁷⁰

Si pratiquement tous les États appliquent certaines restrictions au droit de se présenter aux élections pour limiter les candidatures fantaisistes, leurs approches peuvent varier considérablement.

Pour une analyse plus nuancée des restrictions au droit de se porter candidat et des bonnes pratiques recommandées, il convient de se tourner vers les pays où la réflexion sur les questions électorales a la plus longue tradition, et donc de recourir aux manuels et aux lignes directrices élaborées par des organismes tels que l'Union européenne, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (l'International IDEA), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Commission de Venise ou les organisations américaines comme National Democratic Institute (NDI), The Carter Center ou The International Foundation for Electoral Systems (IFES). Les lignes directrices de l'OSCE-BIDDH sont d'une importance particulière car elles reflètent l'expérience électorale riche et variée des 57 États membres de l'OSCE répartis sur trois continents, qui comprennent des phares de la démocratie comme le Canada ou les États scandinaves, mais aussi des autocraties biélorusses ou d'Asie centrale.

En général, il existe trois grands types de conditions que les candidats ou les partis qui les désignent doivent remplir pour être inscrits sur le bulletin de vote lors d'une élection :

- 1- le paiement d'une caution monétaire
- 2- la collecte d'un nombre minimal de signatures d'électeurs ou d'élus (ou le choix parmi le deux options)
- 3- avoir obtenu un mandat ou un certain pourcentage de voix lors de l'élection précédente.⁷¹

⁷⁰ En termes de normes régionales en Afrique, les Principes et lignes directrices régissant les élections démocratiques (2015) de la SADC, dans leur article 4.1.7, exigent un engagement des États membres à : garantir un environnement de concours ouvert, sans exclusion ni restriction indue pour quiconque de voter, ainsi que le droit des citoyens éligibles et qualifiés de se présenter comme candidats à toute élection.

⁷¹ La troisième condition concerne principalement les élections parlementaires.

En ce qui concerne ces trois types de conditions, les "Lignes directrices pour l'examen d'un cadre juridique pour les élections" du BIDDH indiquent que « toutefois, l'imposition simultanée de plus d'une de ces conditions pour l'accès au bulletin doit être considérée comme restrictive du pluralisme politique. » (p. 38).⁷²

Dans le même ordre d'idées, la Commission de Venise traite les premiers deux conditions séparément, n'envisageant apparemment pas leur application simultanée.⁷³ En fait, la combinaison de cautions monétaires et de la collecte de signatures est rare. Si c'est le cas, les niveaux applicables aux deux conditions sont généralement symboliques. En d'autres termes, si la caution et le parrainage sont en tant que tels compatibles avec les normes internationales, leur application simultanée peut être préjudiciable au pluralisme politique et réduire la compétitivité d'un processus électoral, surtout si leurs montants sont déraisonnables.

8.3.1 Caution monétaire

Concernant des cautions monétaires, les bonnes pratiques du BIDDH suggèrent : « ... ces cautions devraient être d'un montant suffisant pour décourager les partis et candidats fantaisistes tout en n'étant pas élevés au point d'empêcher les partis ou candidats légitimes d'avoir accès au scrutin. [...] Le seuil requis pour un remboursement devrait être raisonnable. Les dispositions régissant l'inscription, y compris le montant d'une caution monétaire ou le nombre de signatures requises, doivent également tenir compte des réalités économiques et démographiques du pays. Le montant d'une caution monétaire peut sembler raisonnable mais, en fait, être déraisonnable pour la plupart des citoyens en raison des réalités économiques. » (p. 40).⁷⁴

La Commission de Venise considère les cautions comme l'option la plus simple et la plus facile à mettre en œuvre. « En fait, les systèmes reposant sur une caution évitent certains inconvénients inhérents aux systèmes reposant sur des signatures (et permettent notamment de faire l'économie des longs processus de collecte et de vérification des signatures, ainsi que des problèmes liés au caractère non secret des dites signatures). Toutefois, ils présentent un inconvénient majeur comparés aux systèmes de signature, ils font dépendre le droit de se porter candidat à l'argent au lieu du soutien politique. »⁷⁵

8.3.2 Soumission de signatures ou le parrainage

Ce système de validation des candidatures est plus complexe et l'ensemble du processus doit être régi par des règles claires, équitables et prévisibles - depuis la collecte des signatures jusqu'à leur vérification.

En ce qui concerne le nombre de signatures, il semble y avoir un consensus sur le fait que le nombre maximal acceptable de signatures requises ne devrait pas dépasser un pour cent de l'électorat.⁷⁶ Un nombre trop élevé de signatures requises, surtout en chiffres absolus, tend à créer des opportunités de

72 ODIHR. Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections (2013) (BIDDH. Lignes directrices pour l'examen d'un cadre juridique pour les élections). Traduction non officielle par la MEPE.

73 Commission de Venise - Code de bonne conduite en matière électorale (2002), p. 16-17. Et aussi : Commission de Venise - Le droit électoral (2013) paragraphes 80 et 85.

74 Traduction non officielle par la MEPE.

75 Commission de Venise - Le droit électoral (2013) paragraphe 85.

76 « ...le Code de bonne conduite en matière électorale stipule que la loi ne devrait pas exiger la collecte des signatures de plus de 1 % des électeurs de la circonscription concernée, mais que l'on n'est pas tenu d'utiliser la limite supérieure. » Commission de Venise - Le droit électoral (2013) paragraphe 80.

corruption politique. Obtenir la signature de dizaines de milliers de personnes représente un exercice logistique majeur nécessitant des fonds financiers considérables. Par conséquent, le soutien « populaire » dépend souvent des moyens financiers des candidats.⁷⁷

S'appuyant sur leur riche expérience électorale, le manuel de l'OSCE-BIDDH décrit en détail les pièges possibles liés au système de parrainage, notamment :

*« Lorsque la collecte de signatures est une condition de l'enregistrement, une attention particulière doit être accordée à la manière de la validation des signatures. Une signature invalide ne doit être que cela et rien d'autre - une signature invalide. *Une signature invalide ne doit pas invalider les autres signatures ou la liste des signatures. Un candidat ou un parti peut être tenu de soumettre un nombre fixe de signatures valides ou un pourcentage fixe de signatures valides. **Lorsque la loi exige la présentation d'un pourcentage fixe de signatures, il doit être clair que ce pourcentage est basé sur un nombre facilement identifiable à une date donnée, tel que le nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription tel qu'annoncé par une autorité électorale donnée à une date donnée. ***Indépendamment de l'indication d'un nombre ou d'un pourcentage fixe dans la loi, celle-ci doit permettre la soumission d'un nombre total de signatures supérieur au seuil dans le cas où certaines signatures seraient considérées comme non valables. Toutefois, le nombre requis de signatures ne devrait pas dépasser un pour cent du nombre total d'électeurs inscrits dans la circonscription. » (p. 38-39)⁷⁸ (Traduction non officielle par la MEPE.)*

La mise en œuvre pratique du parrainage lors de l'élection présidentielle de 2019 contredit les bonnes pratiques recommandées dans ce paragraphe sur plusieurs points :

**Comme il a été démontré ci-dessus, les signatures (ou plutôt les données alphanumériques associées) considérées comme invalides, c'est-à-dire les parrains " rejetés pour d'autres motifs ", ont en pratique souvent entraîné l'invalidation de l'ensemble de la liste déposée, car ils n'étaient pas susceptibles d'être régularisés, c'est-à-dire remplacés (seuls les doublons extérieurs étaient éligibles à la régularisation).*

***Le code électoral fixe le nombre de signatures requises à 0,8 - 1% du fichier général. La loi n'est cependant pas claire quant à la date à laquelle la version applicable du fichier a été arrêtée. Jusqu'à la publication de l'arrêté ministériel du 23 août 2018, il n'était pas clair quelle version du fichier serait appliquée pour le calcul des signatures requises.*

****Le code électoral, en fixant la limite supérieure des parrains à soumettre, a empêché les candidats de fournir un nombre suffisant de signatures permettant une substitution des parrains déclarés invalides (pour quelque raison que ce soit).⁷⁹*

8.3.3 Sur le processus de la vérification des signatures

⁷⁷ Les médias ont rapporté un certain nombre de cas d'achat de conscience pendant la collecte de parrains: <https://actusen.sn/parrainage-le-maire-de-touba-abdoul-ahad-ka-file-des-fiches-de-collecte-et-50-000-f-cfa-a-chaque-chef-de-quartier/>

⁷⁸ ODIHR. Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections (2013)

⁷⁹ Une limite supérieure pour le nombre de signatures à présenter est extrêmement rare dans la législation électorale, comme on le verra ci-dessous.

**« Un processus crédible de vérification des signatures comprendrait la vérification de toutes les signatures soumises jusqu'au moment où le nombre minimum de signatures vérifiées requis pour l'enregistrement a été atteint. Une fois que le nombre minimum de signatures a été établi, le parti politique ou le candidat devrait être enregistré. » (Ibid. p. 39). (Traduction non officielle par la MEPE.)*

**La vérification de tous les parrains recueillis par un candidat n'était pas possible en raison de l'imposition de la limite supérieure.*

*« *Les procédures de vérification des signatures doivent être rédigées avec soin afin d'éviter tout abus ou toute discrimination à l'encontre ou en faveur d'un parti politique ou d'un candidat particulier. Des règles objectives et non discriminatoires doivent être appliquées. **Sinon, une liste soumise à vérification par un parti ou un candidat peut être examinée dans les moindres détails, tandis que celle soumise par un autre parti ou candidat peut être approuvée sans aucun contrôle. ***La législation électorale doit préciser comment les signatures doivent être vérifiées et indiquer clairement que cela s'applique également à toutes les listes. Tout aussi important, la loi doit préciser le degré de détail à utiliser pour vérifier les signatures. Dans certains pays, les listes de signatures sont vérifiées pour détecter les erreurs à la face du document, par exemple le fait que le même électeur signe deux fois, ou qu'un électeur n'indique pas son adresse lorsqu'elle est requise, tandis que dans d'autres, des contrôles plus approfondis sont nécessaires, par exemple la vérification de la validité des numéros des documents d'identification et des visites à domicile des signataires. **** La loi doit être claire quant au type de processus de vérification impliqué, afin de garantir que toutes les listes sont exposées à un examen égal, selon des critères objectifs clairement énoncés. ***** La loi devrait exiger que soient remplis des formulaires ou des protocoles appropriés reflétant les étapes du processus de vérification en cas de contestation juridique d'un enregistrement particulier ou d'un refus d'enregistrement. » (Ibid. p. 39). (Traduction non officielle par la MEPE.)*

**Le Conseil constitutionnel a décidé de vérifier les données alphanumériques par voie électronique au lieu de contrôler manuellement les listes originales signées. En effet, le code électoral est totalement silencieux sur les procédures de vérification des signatures, et la décision n.1 du Conseil constitutionnel du 23 novembre 2019 n'a pas expliqué le paramétrage du logiciel qui s'est avéré être un élément déterminant dans la validation des candidatures.*

***L'exigence du code électoral de vérifier les parrainages dans l'ordre de leur dépôt (L.57) a de facto posé les bases d'une inégalité de traitement entre les candidats qui s'est progressivement durcie pour chaque candidat suivant.*

****Comme déjà mentionné, les procédures de vérification n'étaient pas claires.*

*****La loi ne prévoit pas de "critères objectifs clairement énoncés".*

******Alors que les candidats ont reçu des PV indiquant les raisons du rejet des parrains individuels, ils n'ont eu aucune possibilité de confronter les irrégularités présumées avec le fichier électoral utilisé pour la vérification. Ce fichier n'a été mis à la disposition que des candidats ayant passé la validation et seulement 15 jours avant l'élection. Il était donc difficile de prouver leur cause devant le tribunal.*

8.3.4 Sur l'interdiction de parrainer plusieurs candidats

Cette restriction est à l'origine d'un certain nombre de difficultés qui en résultent. Certains électeurs ont pu comprendre le caractère exclusif de leur soutien comme un engagement à voter pour ce candidat spécifique. De plus, face à la tâche gargantuesque de rechercher les doublons sur des dizaines de listes comprenant des dizaines de milliers de signatures, le Conseil constitutionnel s'est senti obligé de recourir à la vérification électronique des parrains avec toutes les conséquences indésirables mentionnées ci-dessus.

En effet, l'interdiction de soutenir plus d'une candidature est la plus courante dans le système de parrainage par les élus. Comme indiqué plus loin, cette restriction est très rare dans le système de parrainage citoyen, et ne se retrouve que dans les pays où le nombre de signatures requises est gérable ou symbolique.

Toutes les lignes directrices sur les bonnes pratiques déconseillent de restreindre la possibilité de parrainer plusieurs candidatures :

« Une exigence selon laquelle les électeurs ne peuvent signer qu'en faveur d'un seul candidat ou parti est également problématique, car signer pour soutenir l'enregistrement d'un candidat ou d'une liste de candidats ne remplace pas le vote pour le candidat ou la liste de candidats. En présence d'une telle restriction, un candidat qui a recueilli de bonne foi le nombre requis de signatures peut se voir refuser l'enregistrement sans qu'il y ait faute de sa part, mais parce que des électeurs ont signé plus d'une pétition. Dans le pire des cas, les électeurs peuvent délibérément signer plus d'une pétition afin d'essayer d'empêcher l'enregistrement d'un candidat particulier. »⁸⁰ (Traduction non officielle par la MEPE.)

« Un problème qu'il convient d'éviter est de limiter les citoyens à la signature d'une seule pétition pour la qualification du bulletin. Cela porte injustement atteinte aux droits des électeurs et des candidats électoraux, car les électeurs considèrent souvent cette exigence comme un engagement de vote et donc une violation de l'anonymat du vote, et le processus les expose donc à des actes d'intimidation potentiels s'ils hésitent à signer une pétition. Les candidats électoraux ne devraient pas savoir si une personne a signé d'autres pétitions, même si les efforts de qualification du bulletin d'un candidat pourraient être entravés si la signature étaient annulée. »⁸¹

« Dans certains cas, la question de savoir si un électeur peut signer des pétitions en faveur de plus d'un candidat soulève des controverses. Dans la mesure où soutenir le droit d'un candidat de briguer les suffrages ne revient pas automatiquement à voter pour l'intéressé, les observateurs internationaux ont recommandé [notamment dans le cadre des élections présidentielles tenues en 2003 au Monténégro] la suppression des dispositions interdisant à un citoyen de signer plusieurs demandes. »⁸²

« Afin de renforcer le pluralisme et la liberté d'association, la législation ne devrait pas limiter un citoyen à signer une liste de soutien pour un seul parti. Une telle limitation est trop facilement abusée et peut conduire à la disqualification de partis qui, de bonne foi, pensaient avoir rempli les conditions

80 OSCE-ODIHR Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections (2013) p.40.

81 NDI Promouvoir des cadres juridiques pour des élections démocratiques (2008) p.48

82 Commission de Venise - Le droit électoral (2013) paragraphe 81.

d'inscription. »⁸³

Il convient de noter qu'aucune directive ne mentionne de sanction éventuelle pour le parrainage multiple aux électeurs. Il est intéressant de noter que plusieurs interlocuteurs du MEPE ont suggéré de porter le parrainage autorisé à deux ou trois candidats. Une telle possibilité est inconnue dans le monde électoral et ne rendrait le processus de vérification pas plus facile, plus équitable ou plus transparent. En fait, pour les procédures nécessaires, il n'y a pas beaucoup de différence si un électeur peut signer pour deux, trois, quatre etc. candidats. En revanche, il y a une grande différence qu'il y ait une restriction ou qu'il n'y en ait pas.

La citation suivante, tirée de la ligne directrice du NDI : « Promouvoir des cadres juridiques pour des élections démocratiques », résume succinctement l'importance du respect du droit de se présenter à une élection :

« Un défaut d'application du principe d'inclusion à ceux qui sollicitent les suffrages ne restreint pas seulement les droits des candidats potentiels. Le droit de vote comprend le droit de choisir parmi ceux qui cherchent à représenter les électeurs. Des élections dans lesquelles les électeurs vont aux urnes, même en grand nombre, lorsque les candidats et les partis politiques ont été injustement privés du droit de se présenter au scrutin ou lorsqu'il leur a été interdit de faire campagne pour des votes, pourraient toujours être des exercices électoraux, mais ce ne sont pas des élections honnêtes, démocratiques ».⁸⁴

Bien que les deux options, caution et parrainage, aient le même objectif, il existe une différence dans l'éventail possible des modalités de leur application. Les cautions sont faciles à appliquer et leurs conséquences sont prévisibles pour les parties prenantes. Cependant, le parrainage peut être appliqué d'une multitude de façons différentes et il est important que des procédures claires, objectives et prévisibles pour la vérification du parrainage soient établies et communiquées bien avant le début de la période de collecte des signatures.

8.4 L'EXPÉRIENCE DU PARRAINAGE ET CAUTIONNEMENT ÉLECTORAL DU SÉNÉGAL DANS LA PERSPECTIVE RÉGIONALE ET INTERNATIONALE

Dans le cadre de la mise en place du parrainage, deux voyages d'étude ont été organisés dans des pays où le parrainage citoyen avait une longue tradition. L'objectif était de recueillir des éléments pratiques qui pourraient être appliqués au modèle sénégalais. Un pays africain - le Cap Vert - et un pays européen - la Pologne étaient choisis.⁸⁵

Au Cap Vert, le parrainage n'est appliqué que pour l'élection présidentielle où les candidats doivent recueillir entre 1000 et 4000 signatures dont au moins 5 de chacune des 10 régions du pays.⁸⁶ Un électeur

⁸³ OSCE-ODIHR Guidelines on Political Party Regulation (2011) paragraph 77.

⁸⁴ NDI Promouvoir des cadres juridiques pour des élections démocratiques (2008) p.12

⁸⁵ Dans les deux pays, le parrainage citoyen est appliqué depuis environ 30 ans.

⁸⁶ Environ 0,25% à 1% des électeurs inscrits.

ne peut soutenir qu'un seul candidat. La vérification des listes de parrainage sur papier (contenant les données d'identification des électeurs, les signatures et aussi les certificats d'inscription et de déclaration de parrainage) est effectuée manuellement par les trois juges de la Cour constitutionnelle dans un délai de cinq jours. Les éventuelles lacunes du dossier de candidature peuvent être corrigées dans les 48 heures. Des recours éventuels peuvent être introduits auprès de la Cour constitutionnelle.

La restriction interdisant à un électeur de parrainer plus d'un électeur dans le contexte de Cap Vert ne crée pas le besoin de recourir à une vérification automatisée des parrains en raison de leur nombre gérable. Tout contrôle peut être effectué manuellement par des humains. De même, la limite supérieure, rarement présentée dans la législation électorale ailleurs, ne constitue pas un problème majeur, car même si la majorité des parrains étaient rejetés, il reste suffisamment de marge pour y trouver le nombre requis. L'application d'une telle limite supérieure (c'est-à-dire 4 fois la limite minimale) dans le contexte de l'élection présidentielle de 2019 au Sénégal signifierait que les candidats auraient dû présenter des parrains représentant 0,25% à 1%, ou inversement 0,8% à 3,2% du fichier électoral.⁸⁷ Cette dernière approche dépasserait toutefois considérablement le montant acceptable des parrains requis dans le cadre d'élections démocratiques.

En Pologne, le parrainage est appliqué à tous les types d'élections et à tous les types de candidats. Pour l'élection présidentielle, les équipes de candidats doivent recueillir 100,000 signatures.⁸⁸ Un électeur peut soutenir autant de candidatures qu'il le souhaite. Il n'y a pas de conditions liées à la répartition géographique des parrains collectées. La Commission nationale électorale vérifie les listes en papier des parrains manuellement, en inspectant les données formelles d'identification des électeurs (l'authenticité des signatures est vérifiée en cas de doute). Des sanctions pénales sont prévues pour les candidats qui se sont rendus coupables de manipulation de l'identité des électeurs. Des recours éventuels peuvent être déposés auprès de la Cour suprême.

Il convient de noter que les deux pays qui ont été choisis par l'administration électorale pour servir de comparaison et d'inspiration pour le modèle sénégalais reposent entièrement sur le parrainage. Ils n'appliquent pas les cautions monétaires.

8.4.1 Comparaison régionale des pays de la CEDEAO

Afin de placer la question des dépôts monétaires et du parrainage dans une perspective plus large, la MEPE a analysé la législation électorale des 15 pays de la CEDEAO. En outre, à l'instar des deux visites d'étude des responsables électoraux sénégalais, la MEPE a comparé la réglementation du parrainage dans les pays de l'Union européenne.

⁸⁷ C'est-à-dire entre 16 705 et 66 820, ou entre 53 467 et 213 828.

⁸⁸ Environ 0,3% de l'électorat.

Tableau 19 : de la situation au mois de mai 2021

Pays	CAUTION			PARRAINAGE			Parrainage Multiple
	Présidentielle	Législat.	Autres	Présidentielle	Légis.	Autres	
Benin	50,000,000	150,000 par candidat		16 élus, des maires ou des députés			oui
Burkina Faso	25,000,000			50 élus (si municipaux, repartis 7 de 13 régions)			non
Cabo Verde	0	0	0	1000-4000 (0,25-1%)			non
Cote D'ivoire	50,000,000			1% dans 17 (de 32 régions)			non
Gambie	105,854	52,927	26,463	5000 (0,56%) (200 per région)			oui
Ghana	9,411,219	941,122 par candidat		432 (2 per district)	20		non
Guinée	44,051,868			Citoyen (suspendu par CC)			
Guinée-Bissau	0	0	0	Indep. 5000 (0,6%) 50 per région			oui
Liberia	1,356,250	406,875	0	0	0	0	
Mali	25,000,000			10 Députés ou 5 conseiller communaux			non
Niger	25,000,000	250,000	10,000	Indep. 20,000 (0,2%) en 5 régions			oui
Nigeria	0	0	0	0	0	0	
Sénégal	30,000,000	15,000,000	10/5 million	53,000 (0,8-1%)			non
Sierra Leone	5,506,483	550,648		0	0	0	
Togo	20,000,000		m 20,000 / f 10,000	Indep. 2,000 (0,5%) (en 10 regions)			oui

Le tableau révèle que les pays ont développé leurs propres moyens de limiter le droit de se présenter à une élection en suivant les trajectoires établies par les puissances coloniales respectives. Ainsi, il est évident que si les pays anglophones s'appuient principalement sur les cautions monétaires, les deux pays lusophones préfèrent plutôt le parrainage. Les pays francophones avaient l'habitude de mettre l'accent sur les cautions financières qui sont généralement plus élevées que dans le reste de la communauté ouest-africaine.⁸⁹ Le Nigéria, avec son système des élections primaires organisées par l'Independent National Electoral Commission (INEC), est complètement à part : Le gouvernement fédéral n'impose aucune condition aux candidatures, mais les partis politiques décident eux-mêmes du montant de la charge non remboursable que chaque candidat doit verser pour pouvoir participer aux primaires internes.

Douze pays appliquent des dépôts financiers pour les élections présidentielles. Une comparaison de leurs montants révèle que les pays francophones appliquent les sommes les plus élevées. Le tableau ci-dessous indique le montant moyen des cautions pour les élections présidentielles selon la langue officielle des pays :

Tableau 20 : montant moyen des cautions pour les élections présidentielles selon la langue officielle des pays

Pays francophones	33,600,000 FCFA
Pays anglophones	4,048,000 FCFA
Pays lusophones	0 FCFA

De même, onze pays appliquent un système de parrainage, huit d'entre eux utilisent le parrainage citoyen dont trois imposent la collecte de signatures uniquement aux candidats indépendants (Guinée-Bissau, Niger et Togo). Trois pays, le Bénin, le Burkina-Faso et le Mali utilisent le parrainage d'élus.

Au total, huit pays appliquent les dépôts et le parrainage en même temps, bien que deux d'entre eux (Niger et Togo) n'imposent le parrainage qu'aux candidats indépendants. Cela signifie qu'avant 2018, le Sénégal avait des règles similaires à celles du Niger et du Togo. Les deux seuls pays anglophones qui exigent à la fois le parrainage et les signatures maintiennent les deux conditions à des niveaux raisonnablement bas : en Gambie environ 106,000 FCFA et 5,000 signatures (les signatures multiples sont autorisées) ; en Ghana environ 9,500,000 FCFA et 432 signatures (soutien d'une seule candidature autorisé).

Il est à noter que c'est le Sénégal qui a été le premier à introduire, outre les cautions financières, le parrainage, pour tous les candidats. Il a été suivi par le Bénin qui a adopté une nouvelle législation électorale en septembre 2018 et a révisé le code électoral à nouveau en novembre 2019 lorsque le parrainage intégral d'élus a été introduit (comme décrit dans la note de bas de page). Le Burkina Faso a introduit le parrainage intégral d'élus en janvier 2020. La Côte d'Ivoire a adopté le parrainage citoyen intégral lors d'une révision du code électoral en avril 2020. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, l'inspiration du modèle sénégalais est indiscutable, comme le prouve la comparaison des articles correspondants de son

⁸⁹ S'il y a une congruence complète entre les pays francophones d'Afrique de l'Ouest dans l'application des cautions, leur ancienne puissance coloniale, la France, a utilisé le parrainage d'élus.

code électoral. Les principales caractéristiques du parrainage ont été reprises presque mot pour mot du code électoral sénégalais.⁹⁰

Un cas intéressant représente la Guinée-Conakry où une nouvelle constitution a été adoptée par un référendum le 22 mars 2020 qui ne contenait aucune mention du parrainage. Cependant, le parrainage pour l'élection présidentielle est apparu dans l'article 42 de la nouvelle constitution promulguée le 14 avril 2020 au Journal officiel.⁹¹ Comme il n'était pas possible d'introduire le parrainage dans le Code électoral à temps avant l'élection présidentielle (18 octobre 2020), la Cour constitutionnelle a suspendu son application dans l'arrêt du 13 août 2020.⁹²

Une comparaison de l'application pratique du parrainage citoyen et du parrainage d'élus montre que, dans la plupart des circonstances, le parrainage d'élus est une option plus facile à gérer, car elle est moins sujette à différents types de tricherie et les parrains sont plus faciles et plus rapides à vérifier. Néanmoins, l'évolution récente au Bénin prouve que, dans certaines conditions, le parrainage d'élus peut être établi de manière à rendre la validation d'une candidature difficile, voire impossible. Alors qu'en France, les candidats doivent recueillir les signatures d'au moins 500 élus sur environ 42,000, au Bénin, après l'amendement du code électoral de 2019, les candidats doivent recueillir 16 élus sur 160 (uniquement les députés et les maires).⁹³ Par conséquent, afin d'assurer l'inclusion de l'élection, il est préférable que les candidats aient la possibilité de choisir entre le parrainage citoyen et d'élus.

90 Par exemple : l'article L.57 du Code électoral du Sénégal : « Dans une élection, un électeur ne peut parrainer qu'un (01) candidat ou une liste de candidats et qu'une seule fois.

Dans le cas d'une présence sur plus d'une liste, le parrainage sur la première liste contrôlée, selon l'ordre de dépôt, est validé et est invalidé sur les autres. Toutefois, si du fait de cette invalidation, une liste n'atteint pas le minimum requis des électeurs inscrits au fichier et ou le minimum requis par région et par commune, notification en est faite au mandataire concerné. Celui-ci peut procéder à la régularisation par le remplacement jusqu'à concurrence du nombre de parrainages invalidés pour ce fait dans les quarante-huit (48) heures.

Si le parrainage d'un électeur se trouve à la fois sur plusieurs listes, les peines prévues à l'article L.88 du Code électoral sont applicables au parrain fautif. »

L'article L.54 du nouveau Code électoral de Côte d'Ivoire : « Un électeur ne peut parrainer qu'un candidat.

Dans le cas d'une présence sur plus d'une liste, le parrainage sur la première liste contrôlée, selon l'ordre de dépôt, est validé et est invalidé sur les autres. Toutefois, si du fait de cette invalidation, une candidature n'atteint pas le minimum requis des électeurs inscrits au fichier ou le minimum requis par district autonome et par région, notification en est faite au mandataire concerné. Celui-ci peut procéder à la régularisation par le remplacement jusqu'à concurrence du nombre de parrainages invalidés pour ce fait dans les quarante-huit heures.

Tout électeur qui parraine plusieurs candidatures, est puni d'une peine d'emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cent mille à un million de francs. »

De même, les dispositions relatives à la mise en place du dispositif de vérification du parrainage par le Conseil constitutionnel ont été copiées de la même manière.

91 <https://www.jeuneafrique.com/993371/politique/guinee-polemique-autour-du-texte-modifie-de-la-constitution/>

92 <https://www.jeuneafrique.com/1030643/politique/presidentielle-en-guinee-la-suspension-du-parrainage-des-candidats-fait-debat/>

93 En France, en 2012, le nombre d'élus autorisés à soutenir une candidature à l'élection présidentielle était de 47413, mais en raison du cumul possible de différentes fonctions d'une même personne, il a été estimé à 42000 élus différents. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/election-presidentielle-2012/nombre-de-personnes-habilitees-a-presenter-un-candidat-a-l-election-du-president-de-la-republique> Au Bénin, avant l'élection présidentielle de 2021, l'opposition ne pouvait effectivement compter que sur 6 maires, car elle n'avait aucun député au Parlement. <https://www.bbc.com/afrique/region-55591751>

RECOMMANDATION N°62 - MOYEN TERME

Le parrainage citoyen devrait avoir une alternative sous la forme d'un parrainage par des élus - un nombre raisonnable de députés, maires et conseillers départementaux. Les candidats doivent pouvoir choisir librement et à tout moment le type de parrainage qu'ils déposent.

8.4.2 Le parrainage dans l'Union européenne

Dans un souci de comparaison avec la pratique concernant le parrainage dans d'autres régions du monde, et à l'instar des deux visites d'étude réalisées à cet effet, la MEPE a analysé la situation dans les pays de l'Union européenne.

Actuellement, 11 pays de l'UE appliquent le parrainage lors des élections présidentielles.⁹⁴ Si la France et l'Irlande utilisent le parrainage des élus, tous les autres pays s'appuient sur le soutien des citoyens, la Slovaquie et la Slovénie autorisant les deux options. Dans la plupart des pays, le nombre de signatures requises est relativement faible.⁹⁵ Seules la Lituanie et l'Autriche imposent, outre le parrainage, des cautions financières modestes.⁹⁶ En général, il n'y a pas de restrictions quant au nombre de candidats qu'un électeur peut soutenir, à l'exception notable de la Bulgarie (2500 signatures sont requises - 0,03 % de l'électorat) et de la Slovénie qui, toutefois, autorise le parrainage alternatif des députés (3000 signatures - 0,2 % de l'électorat). Ces deux pays ont fait l'objet de critiques de la part des missions d'observation électorale de l'OSCE-BIDDH et vont donc très probablement lever la restriction de soutien à un seul candidat dans un avenir proche.⁹⁷ Dans tous les pays, la vérification des signatures est effectuée manuellement par des humains.

RECOMMANDATION N°63

S'il est opté pour que le parrainage intégral soit préservé ainsi que les cautions électorales, les deux systèmes restrictifs devraient être ramenés à des niveaux raisonnables. Dans la plupart des pays où ces deux mécanismes forts coexistent, ils sont fixés à des niveaux gérables et symboliques.

94 Autriche, Bulgarie, Finlande, France, Irlande, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

95 Autriche (6,000 – 0,09%), Bulgarie (2,500 – 0,03%), Finlande (20,000 – 0,45%), France (500 élus), Irlande (20 députés ou sénateurs ou par au moins quatre conseils locaux), Lituanie (20,000 – 0,8%), Pologne (100,000 – 0,3%), Portugal (7,500 – 0,07%), Roumanie (200,000 – 1,1% ce qui a été critiqué par les observateurs), Slovaquie (15,000 – 0,34% ou 15 députés), Slovénie (3,000 – 0,2% ou 3 députés).

96 En Lituanie, les dépôts sont fixés à 5 salaires mensuels moyens (c'est-à-dire moins de 4,3 millions de CFA). En Autriche, elle est de 3 600 euros (moins de 2,4 millions de CFA).

97 Par le passé, la Roumanie n'autorisait également le soutien que d'un seul candidat, ce qui a été récemment levé. Cette restriction n'était toutefois que formelle, car le contrôle manuel des 200,000 signatures requises n'a pas permis de déceler de doublons.

RECOMMANDATION N°64

.....

Alternativement, afin d'aligner le droit de se présenter à une élection sur les normes internationales et les bonnes pratiques en matière d'élections démocratiques, ainsi que sur la pratique régionale, la nécessité du parrainage intégral parallèlement aux dépôts électoraux pourrait être reconsidérée

CONCLUSION

.....

Les conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité des candidats telles qu'appliquées lors des élections législatives de 2017 étaient largement conformes aux normes internationales. Cependant, la modification substantielle de 2018 du cadre juridique des élections a introduit le parrainage comme un filtre supplémentaire également aux élections législatives qui, s'il est maintenu dans sa version actuelle, est susceptible d'avoir un impact négatif sur la compétitivité et l'inclusion des futures élections législatives. En outre, les conditions restrictives applicables au droit de vote ont de sérieuses implications également pour le droit de se porter candidat à tous les types d'élections.

L'existence de plus de 300 partis politiques légalement constitués et la présentation de 47 listes de candidats pour l'élection législative de 2017 ont provoqué des discussions sur une rationalisation des partis politiques et des candidatures. Si la nécessité d'une telle rationalisation a fait l'objet d'un consensus, certainement de bonne foi, les solutions possibles ont suscité des désaccords. Malgré les désaccords, il a été opté pour l'introduction du parrainage citoyen intégral applicable à tous les candidats et à toutes les élections. A première vue, cette solution a apporté les résultats escomptés - une réduction tangible des candidats à la présidence. Cependant, une analyse plus approfondie a révélé qu'elle a eu des effets négatifs sur l'inclusion du processus électoral puisque des candidats légitimes se sont vus refuser le droit de participer à l'élection présidentielle dans le cadre d'une procédure peu transparente. Le jugement de la Cour de justice de la CEDEAO du 28 avril 2021 va dans le même sens, même s'il n'a pas analysé l'application du parrainage dans sa globalité, mais a évalué uniquement les questions faisant l'objet du recours.

En outre, le parrainage n'a pas contribué à l'autre objectif déclaré, à savoir la réduction du nombre de partis politiques légalement constitués. La rationalisation de la scène politique, qui fait l'objet d'un consensus entre les acteurs politiques, devrait être réalisée par une réglementation plus approfondie de la création et du fonctionnement des partis politiques. L'accord obtenu dans le cadre du dialogue politique est un pas dans la bonne direction. Les nouvelles conditions devraient être raisonnables et ne devraient pas restreindre excessivement le droit de réunion.

Compte tenu de la nature controversée de la question du parrainage, la MEPE propose deux approches à considérer : option 1 consiste à des recommandations pour améliorer l'application du parrainage, option 2 est de reconsidérer l'utilisation du parrainage comme un filtre supplémentaire au cautionnement. Le tableau ci-dessous résume les principaux constats et les recommandations au sujet du dépôt de candidatures pour les élections législatives et présidentielle. Les numéros des recommandations suivent ceux dans le texte, ce qui explique que la séquence n'est pas chronologique.

Dépôt de candidatures

Contats	Récommandations	Délai
L'article L.146 stipule que le vote dans les deux systèmes se fait sur un seul bulletin, ce qui oblige l'électeur à voter pour le même parti ou la même liste de candidats dans les deux systèmes.	R.46 Afin d'exploiter pleinement le potentiel du système électoral parallèle mixte (ou Scrutin mixte sans compensation), le vote dans le mode majoritaire et dans le mode proportionnel devrait être réalisé séparément, sur deux bulletins de vote différents. Cette disposition sera facilitée par l'introduction proposée du bulletin unique (voir la recommandation 53).	MOYEN TERME
L'analyse de la répartition des sièges entre les 45 départements de l'intérieur du pays telle que déterminée par le Décret 2017-442 du 17 janvier 2017, révèle un extrême déséquilibre entre le poids démographique et de la proportion des sièges attribués à un département. Des différences aussi importantes contredisent le principe de l'égalité des voix ("une personne, une voix") tel que prévu par les normes internationales en matière d'élections.	R.47 La méthode de répartition des sièges parlementaires aux départements devrait être revue afin de réduire les variations extrêmes du poids du vote dans le mode majoritaire de l'élection législative. En outre, le code électoral devrait décrire clairement la méthode de répartition des sièges ainsi que la périodicité de la révision afin de refléter les effets des migrations internes. Par souci de cohérence, il est souhaitable d'unifier les bases de répartition des sièges entre les départements de l'intérieur du pays et les départements de l'extérieur (importance démographique ou électorale). Un débat inclusif sur les effets souhaités du système électoral en termes de degré de proportionnalité pourrait être lancé auprès des parties prenantes.	MOYEN TERME

<p>Le montant de la caution est fixé par l'arrêté ministériel 180 jours avant le scrutin. Sa fluctuation extrême au long des derniers vingt ans peut être difficile à justifier dans un pays à monnaie stable (6-65 millions FCFA). Cela ne constitue pas une bonne pratique. Le montant de la caution a un impact plus fort sur les femmes candidates, en raison de l'inégalité habituelle des revenus.</p>	<p>R.48 Afin d'augmenter la prévisibilité et la transparence de la compétition politique, le dépôt devrait être fixé à un montant raisonnable directement dans le code électoral.</p> <p>Des cautions plus basses pourraient être envisagées pour les femmes candidates à la présidence afin d'encourager leur participation.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Le parrainage est l'un des deux instruments (avec la caution) qui visent à assurer la légitimité des candidats en lice et en même temps à filtrer les candidatures fantaisistes. Les bonnes pratiques indiquent que « toutefois, l'imposition simultanée de plus d'une de ces conditions pour l'accès au bulletin doit être considérée comme restrictive du pluralisme politique. »</p> <p>Le parrainage est sans aucun doute plus complexe et plus ouvert aux abus et aux pratiques discriminatoires. Par conséquent, l'ensemble du processus doit être régi par des règles claires, équitables et prévisibles - depuis la collecte des signatures jusqu'à leur vérification.</p> <p>Le nombre de signatures requises n'a été communiqué que 180 jours avant le jour du scrutin. Avant ce délai, les parties prenantes ne pouvaient pas savoir quelle serait l'augmentation du fichier après la révision exceptionnelle. Un nombre minimal fixe de signatures renforcerait la prévisibilité du processus électoral.</p> <p>Les recours concernant le dépôt des candidatures doivent être présentés auprès du Conseil constitutionnel dans les 48 heures suivant la publication de la liste. Le Conseil constitutionnel doit décider immédiatement du recours. Le fait que le recours doive être adressé à l'organe dont la décision est contestée ne constitue pas une bonne pratique.</p>	<p>Option 1 : parrainage maintenu R.63 S'il est opté pour que le parrainage intégral soit préservé ainsi que les cautions électorales, les deux systèmes restrictifs devraient être ramenés à des niveaux raisonnables. Dans la plupart des pays où ces deux mécanismes forts coexistent, ils sont fixés à des niveaux gérables et symboliques.</p> <p>R.62 Le parrainage citoyen devrait avoir une alternative sous la forme d'un parrainage par des élus - un nombre raisonnable de députés, maires et conseillers départementaux. Les candidats doivent pouvoir choisir librement et à tout moment le type de parrainage qu'ils déposent.</p> <p>R.49 Afin d'augmenter la prévisibilité et la transparence de la compétition politique, le montant minimal des signatures de soutien devrait être fixé en chiffres absolus directement dans le code électoral.</p> <p>R.52 Afin d'assurer le droit à un recours effectif concernant la validation des candidatures devant un tribunal indépendant et impartial, la validation des dossiers (y compris la vérification des listes de parrainage) devrait être effectuée par une commission impartiale dans les délais applicables. Cette commission devra fonctionner en toute transparence en présence des mandataires de tous les candidats, de la CENA et des observateurs accrédités. Le Conseil constitutionnel reste l'instance de recours pour les décisions sur la validité des candidatures. Au cas où la vérification reste au niveau du Conseil constitutionnel, es candidats doivent avoir la possibilité de faire appel des décisions du Conseil constitutionnel sur l'irrecevabilité d'une candidature auprès d'un autre organe que le Conseil constitutionnel lui-même.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>Le code électoral ne prévoit que la présence du représentant du candidat concerné lors de la vérification des parraines (L.118). Cela a conduit à une exclusion factuelle de la CENA de l'ensemble du processus de vérification des dossiers de candidatures.</p> <p>Une caractéristique particulièrement problématique du parrainage au Sénégal est l'interdiction de soutenir la candidature de plus d'une personne. En fait, elle est à l'origine de nombreuses difficultés qui en résultent. Par exemple, certains électeurs ont pu comprendre le caractère exclusif de leur soutien comme un engagement à voter pour ce candidat spécifique.</p> <p>Les parraines rejetées «pour d'autres motifs» étaient «insusceptibles de régularisation». De nombreux candidats ont été exclus même s'ils disposaient d'un stock de parraines de réserve (qui n'ont pas pu être soumis). Seuls les doublons dits externes, étaient susceptible à leur «régularisation». (12,3%)</p> <p>Le délai extrêmement court de 48 heures pré-suppose que les candidats gardent en stock des parraines de réserve.</p> <p>La vérification électronique des données alphanumériques des parraines contredit l'esprit du «parrainage citoyen» qui oblige les candidats à rechercher un véritable soutien pour leur candidature auprès d'une partie des électeurs éligibles comme authentifié par leur signature. Le CC a justifié l'utilisation de la vérification électronique, au lieu de contrôler les fiches de collecte papier contenant les signatures des électeurs, par l'impossibilité matérielle de comparer toutes les listes papier pour l'authenticité et parraines multiples dans les délais disponibles.</p>	<p>R.58 Le code électoral devrait garantir la présence des représentants de la CENA pendant tout le processus du dépôt de candidatures, y compris la vérification des parrains. L'ensemble du processus devrait être ouvert aux mandataires de tous les candidats ayant déposé leur dossier, ainsi qu'aux observateurs des organisations de la société civile.</p> <p>R.60 Les citoyens ne devraient pas être limités au soutien d'un seul candidat (le principe "une personne, une voix" ne peut être étendu à l'expression non contraignante d'un soutien à un candidat). Cela éliminerait la plupart des problèmes liés à la vérification des parrains (permettant un contrôle manuel de toutes les signatures, au lieu d'utiliser un logiciel).</p> <p>R.53 La limite supérieure du nombre de signatures requises devrait être supprimée.</p> <p>L.54 Les candidats et les partis devraient être en mesure de régler tous les types de parrains rejetés.</p> <p>L.55 Le délai de régulation des parrains pourrait être prolongé de 24 heures supplémentaires.</p> <p>R.57 Lors de la vérification du parrainage citoyen, c'est la fiche de collecte papier originale avec les signatures qui devrait être comptée et vérifiée, et non les données alphanumériques transcrites dans une liste électronique. Cela rendrait l'idée du parrainage conforme à l'article 29 de la Constitution (« Pour être recevable, toute candidature doit être accompagnée de la signature d'électeurs représentant, au minimum, 0,8 % et, au maximum, 1 % du fichier électoral général »).</p>	
--	---	--

	<p>Si, pour une raison quelconque, la restriction de signer le soutien d'un seul candidat est maintenue, les recommandations additionnelles suivantes s'appliquent :</p>	
<p>De telles sanctions comme prévue par le code électoral n'existent pas dans les processus électoraux démocratiques. Un citoyen libre ne peut pas être puni pour avoir signé une déclaration non contraignante de soutien à la candidature d'une certaine personne.</p> <p>Le CC a réclamé l'impossibilité matérielle de comparer toutes les listes papier pour l'authenticité et parrains multiples dans les délais disponibles.</p> <p>Le code électoral stipule que les listes de parrainage sont vérifiées dans l'ordre de leur dépôt. L'avantage que ce système donne aux premiers arrivants contredit le principe de l'égalité de traitement des candidats.</p> <p>Le CC a donné une présentation PowerPoint sur le fonctionnement du logiciel de vérification aux observateurs indépendants. Toutefois, il n'est pas possible d'auditer un logiciel en suivant une présentation. Il faut avoir accès au code source à tout le moment du processus de la vérification.</p>	<p>R.61 Les dispositions relatives à la sanction des électeurs qui ont signé le soutien à la candidature de plus d'une personne devraient être supprimées.</p> <p>R.50 Les ressources humaines et techniques du Conseil constitutionnel ou l'organe en charge de la vérification des parrains devraient être temporairement renforcées pour faire face aux besoins liés à la vérification des parrains.</p> <p>R.51 Afin d'assurer un traitement égal de tous les candidats, les doublons externes devraient être éliminés de la liste des parrains de tous les candidats concernés. Alternativement, l'ordre de vérification des listes de parrainage individuelles devrait être établi par un tirage au sort transparent en présence de mandataires et d'observateurs à la fin de la période de dépôt des listes de soutien.</p> <p>R.59 Si l'organe en charge de la vérification des parrains décide de recourir à l'utilisation d'un logiciel pour la vérification des parrains, le code source du logiciel doit être rendu public, non seulement aux candidats ou aux observateurs, mais aussi au grand public. Les mandataires des candidats doivent avoir, à tout moment de la vérification, la possibilité de vérifier le code source du logiciel afin de s'assurer que le logiciel n'a pas été remplacé ou modifié au cours de la vérification.</p>	

<p>Le logiciel de vérification était apparemment programmé pour n'accepter aucun écart dans les données alphanumériques saisies.</p> <p>Le Conseil constitutionnel ne vérifié pas les parrains sur les listes papier, de nombreux candidats ont été exclus même s'ils disposaient d'un stock de parraines de réserve, ou leurs parraines collectés sur le papier peuvent avoir été authentiques.</p>	<p>R.56</p> <p>Le logiciel doit permettre de déviations substantielles dans les données alphanumériques des électeurs, à condition que l'identité de l'électeur puisse être établie de manière certaine à partir de la combinaison des toutes les données disponibles. Dans chaque cas où le parrain ne peut être identifié dans le fichier, l'organe en charge de la vérification des parrains doit vérifier la version papier originale de la fiche de collecte, en présence des mandataires et des observateurs. Ce n'est que si l'identité de la personne ne peut être corroborée dans le fichier que le parrain peut être rejetée.</p>	
<p>L'application simultanée de la caution et du parrainage, tous deux à des niveaux comparativement très élevés, peut être considérée comme une restriction déraisonnable du droit de se porter candidat</p> <p>En revanche, le système existant avant 2018 avec la caution pour tous et le parrainage à des niveaux acceptables pour les candidats indépendants était conforme aux normes et pratiques internationales.</p>	<p>Option 2 : parrainage considéré</p> <p>R.64</p> <p>Afin d'aligner le droit de se présenter à une élection sur les normes internationales et les bonnes pratiques en matière d'élections démocratiques, ainsi que sur la pratique régionale, la nécessité du parrainage intégral parallèlement aux dépôts électoraux pourrait être reconsidérée.</p>	

SECTION 9

9 - LA CAMPAGNE ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT
DES PARTIS POLITIQUES - p.190 - p.192

9 - LA CAMPAGNE ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Dans ce qui suit, la période de la campagne électorale est traitée en lien avec le financement des partis politiques. Sur la campagne électorale en tant que telle, la MEPE n'a pas été fait part de griefs particuliers comme le démontre également les TDR de la mission, ne faisant pas explicitement référence à la campagne électorale.

Des élections compétitives exigent que les candidats aux élections aient un moyen de financer leurs campagnes électorales et des opérations de routine. Le financement des campagnes, intégré dans la catégorie plus large du financement politique, se réfère à tous les fonds recueillis et dépensés dans le but de promouvoir des candidats, des partis politiques ou des politiques dans des élections, des référendums, des initiatives, des activités des partis et des organisations des partis.

Les principales caractéristiques d'un système de financement de campagne varient considérablement selon les pays. D'une manière générale, il y a deux sources de financement des partis et des candidats : le financement public et financement privé. Des limites peuvent être appliquées à chacun de ces types de financement. Les systèmes peuvent également dicter des limites de dépense, des règles pour rapporter et divulguer l'information financière de candidats, des mécanismes pour contrôler et superviser si les candidats se conforment aux réglementations, et les moyens d'appliquer des sanctions à ceux qui les violent. Les pays peuvent adopter des régimes de financement de campagnes fondées uniquement sur le financement public, sur le financement privé ou un mélange des deux.

Le cadre juridique applicable ne prévoit pas de financement public des partis politiques (article 3 de la loi n° 81-17 du 6 mai 1981), ce qui n'est pas propice à l'accomplissement des tâches prescrites aux partis politiques par l'article 4 de la Constitution. En outre, le code électoral ne réglemente pas et ne contrôle pas suffisamment les dépenses de campagne des candidats et de la liste des candidats, et il n'y a pas non plus de plafonnement des dépenses de campagne, ce qui contribue à créer des conditions de concurrence inégales.

Les partis sont soumis à être financés par les cotisations de leurs adhérents et de leurs élus, qui étaient traditionnellement la source de financement des partis de masse. D'un montant généralement peu élevé, elles ne suffisent pas à faire face aux dépenses de fonctionnement.

Sans financement il y aura un déséquilibre entre les candidats ou entre les listes en compétition. A défaut d'égalité il faut au moins maintenir l'équité entre les candidats et les listes de candidats. Une bonne pratique consiste à fonder le financement public des partis politiques sur la légitimité qu'ils ont acquise lors des dernières élections générales.

RECOMMANDATION N°65

Les règles de financement public des partis politiques devraient être introduites dans le code électoral. L'éligibilité à ce financement devrait être basée sur les résultats obtenus par les candidats ou listes de candidats lors des dernières élections présidentielles et législatives. Par exemple, les candidats ou listes de candidats ayant obtenu plus de 1% des votes exprimés recevraient un certain montant de CFA pour chaque vote. Afin de promouvoir une compétition plus équitable entre les différents courants politiques, cette allocation de fonds par vote pourrait être régressive, c'est à dire, le montant de CFA attribué par vote pourrait diminuer avec chaque 10% supplémentaire atteint par un candidat ou une liste de candidats lors d'une élection. Le code électoral devrait définir clairement les règles de la redistribution du financement alloué aux partis au sein d'une coalition.

RECOMMANDATION N°66

Le code électoral devrait être amendé afin de prévoir des règles efficaces pour les dépenses de campagne admissibles, leur plafonnement et des mécanismes efficaces pour leur contrôle par un organisme indépendant. Les candidats ou listes de candidats devraient faire transiter toutes leurs dépenses de campagne par un compte bancaire vérifiable publiquement. Ils devraient avoir l'obligation de soumettre des rapports détaillés sur les dépenses de campagne à cet organisme indépendant dans un délai raisonnable après chaque élection. L'éligibilité à un financement public devrait être conditionnée à la soumission de ce rapport financier.

La campagne électorale et le financement des partis politiques

Constats	Recommandations	Délai
<p>Le cadre juridique applicable ne prévoit pas de financement public des partis politiques, ce qui n'est pas propice à l'accomplissement des tâches prescrites aux partis politiques par l'article 4 de la Constitution. Une bonne pratique consiste à fonder le financement public des partis politiques sur la légitimité qu'ils ont acquise lors des dernières élections générales.</p>	<p>R.65 Les règles de financement public des partis politiques devraient être introduites dans le code électoral. L'éligibilité à ce financement devrait être basée sur les résultats obtenus par les candidats ou listes de candidats lors des dernières élections présidentielles et législatives. Par exemple, les candidats ou listes de candidats ayant obtenu plus de 1% des votes exprimés recevraient un certain montant de FCFA pour chaque vote. Afin de promouvoir une compétition plus équitable entre les différents courants politiques, cette allocation de fonds par vote pourrait être régressive, c'est à dire, le montant de FCFA attribué par vote pourrait diminuer avec chaque 10% supplémentaire atteint par un candidat ou une liste de candidats lors d'une élection. Le code électoral devrait définir clairement les règles de la redistribution du financement alloué aux partis au sein d'une collation.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>En outre, le code électoral ne réglemente pas et ne contrôle pas suffisamment les dépenses de campagne des candidats et de la liste des candidats, et il n'y a pas non plus de plafonnement des dépenses de campagne, ce qui contribue à créer des conditions de concurrence inégales.</p>	<p>R.66 Le code électoral devrait être amendé afin de prévoir des règles efficaces pour les dépenses de campagne admissibles, leur plafonnement et des mécanismes efficaces pour leur contrôle par un organisme indépendant. Les candidats ou listes de candidats devraient faire transiter toutes leurs dépenses de campagne par un compte bancaire vérifiable publiquement. Ils devraient avoir l'obligation de soumettre des rapports détaillés sur les dépenses de campagne à cet organisme indépendant dans un délai raisonnable après chaque élection. L'éligibilité à un financement public devrait être conditionnée à la soumission de ce rapport financier.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

SECTION 10

10 - ORGANISATION MATÉRIELLE DES DEUX SCRUTINS - P.194 - P.230

10.1 LES CONSTATS MARQUANTS DE L'ORGANISATION MATÉRIELLE DES ÉLECTIONS
LÉGISLATIVES DE 2017 ET DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019 - P.194

10.2 DÉBAT AUTOUR DU BULLETIN UNIQUE - P.200

10.3 NOMINATION DES MEMBRES DES BUREAUX DE VOTE - P.211

10.4 PERSONNEL EN SERVICE ET ORDRES DE MISSIONS - P.211

10.5 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX OBSERVATEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX - P.216

10.6 LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX PLÉNIPOTENTIAIRES ET MANDATAIRES - P.217

10.7 LE SYSTÈME DE GESTION DES RÉSULTATS - P.218

10.8 CONTENTIEUX ÉLECTORAL - P.223

10 - ORGANISATION MATÉRIELLE DES DEUX SCRUTINS

10.1 LES CONSTATS MARQUANTS DE L'ORGANISATION MATÉRIELLE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2017 ET DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019

Il y a eu une énorme différence entre l'organisation matérielle du scrutin en 2017 et en 2019. L'organisation de l'élection présidentielle de 2019 s'est déroulée de manière fluide, sans contretemps majeur. En revanche, la gestion des élections législatives de 2017 a été entravée par une synergie de plusieurs circonstances défavorables qui ont également eu un impact négatif sur la perception globale de la conduite de cette élection qui a été qualifiée par certaines parties prenantes des « élections les plus mal organisées de l'histoire du Sénégal ». ¹ Ces facteurs comprenaient la forte augmentation du nombre de BV, les conséquences des retards dans la production et la distribution des cartes issues de la refonte partielle, un nombre élevé de concurrents à l'élection et de forts orages la veille et le jour du scrutin.

Alors que le nombre de BV augmente normalement de quelques centaines entre deux élections ultérieures en réaction à l'accroissement de l'électorat, le nombre de BV est passé de 12,381 (653 à l'étranger) lors du référendum de 2016 à 13,989 (645 à l'étranger) lors des élections législatives un an plus tard. La raison en est la diminution du nombre maximum d'électeurs par BV de 900 à 600, comme l'exige l'article L.66 du code électoral modifié en janvier 2017. ² Naturellement, cela a impliqué une complexité logistique accrue de l'opération en termes de recrutement et de formation du personnel de vote, d'identification des locaux (ou d'acquisition de tentes pour les abris provisoires) et de déploiement du matériel.

Comme cela a été décrit dans la section sur la distribution des cartes, la veille du jour du scrutin, environ 45% des électeurs inscrits n'avaient pas leur carte. En conséquence, il y avait une grande incertitude parmi les parties prenantes et les électeurs quant à leur possibilité de participer à l'élection. Seulement 4 jours avant le jour du scrutin, le Conseil constitutionnel a pris une décision autorisant les électeurs qui ne pouvaient pas retirer leur CI CEDEAO/carte d'électeur mais avaient leur récépissé à voter « à titre exceptionnel [...] si la carte nationale d'identité numérisée, la carte d'électeur numérisée, le passeport ou le document d'immatriculation (concernant les primo-votants) présenté permet de l'identifier » ³. Dans la justification de sa décision, le Conseil constitutionnel a reconnu « des lenteurs et dysfonctionnements dans la distribution des cartes d'électeurs non imputables aux citoyens eux-mêmes ». ⁴ Néanmoins, la CENA a fait état de difficultés dans l'application de cette approche exceptionnelle, car de nombreux électeurs dépourvus de leur carte d'électeur n'ont pas pu localiser leur LV. De plus, « la quasi-totalité de ces primo-inscrits ne figuraient pas sur les listes d'émargement des bureaux de vote ». ⁵ Le problème

¹ https://www.lepoint.fr/afrique/senegal-quelles-elections-31-07-2017-2147068_3826.php ou https://www.wathi.org/debat-du-mois/contributions_septembre_octobre-2016/tirer-lecons-elections-legislatives-renforcer-democratie-senegal/

² Il est intéressant de noter que le nombre de lieux de vote (LV) a en fait diminué à l'intérieur du Sénégal entre 2016 et 2017, passant de 6 342 (+47 pour les militaires et paramilitaires) à 6 067. Cela signifie que l'administration électorale a opté pour des LV plus grands et plus concentrés avec pour conséquence inévitable leur accessibilité dégradée pour certains électeurs. En 2019, avec une nouvelle augmentation de l'électorat, le scrutin s'est déroulé dans 6 221 lieux de vote.

³ Voir : Article 7 de la Décision n° 8-2017 du 26 juillet 2017 affaire n° 5-2017 du Conseil constitutionnel.

⁴ Ibid. Article 6.

⁵ CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.50.

des listes d'émargement incomplètes ou erronées semble être de nature plus générale, comme l'a indiqué la CENA : « nombre d'électeurs munis de leurs cartes d'identité biométriques CEDEAO ne figurent pas sur les listes d'émargement des bureaux de vote. » La perception générale de la qualité du fichier électoral n'a pas été aidée non plus par le fait que plus de 100,000 personnes qui avaient demandé leur inscription n'avaient pas été incluses dans le fichier pour des problèmes techniques de la part de la DAF.

Les élections législatives de 2017 ont connu un nombre record de listes de candidats, 47 au total, ce qui représente presque le double par rapport aux élections législatives de 2012 (24 listes). Le Sénégal utilisant des bulletins multiples, le doublement du nombre de participants a eu un impact énorme sur l'organisation des élections. Il y a eu jusqu'à 2,491 bulletins de vote de types différents (dans le cas où les 47 listes présentaient leurs candidats dans les 53 circonscriptions électorales, dont 8 à l'étranger). Un nombre aussi élevé rend toute organisation logistique sujette à des erreurs. Selon les informations officielles, quelque 329 millions de bulletins ont été imprimés, avec un poids total de 2,700 tonnes (pour une comparaison avec une éventuelle utilisation de bulletin unique, cf. section 10.2). Dans plusieurs lieux de votes, des bulletins de certaines listes de candidats manquaient.⁶ La veille du jour de l'élection, le matériel électoral a dû être envoyé par route à Mbour et Saint Louis. Les bulletins de vote manquants ont dû être envoyés par avion à Ziguinchor. Certains préfets et sous-préfets ont informé la MEPE que des bulletins étaient arrivés sans avoir été correctement triés et répartis par lieux de vote. Le nombre élevé de bulletins différents a posé un défi supplémentaire aux autorités administratives en ce qui concerne l'aménagement approprié des BV et la mise à disposition d'une quantité correspondante de mobilier de bureau (comme des tables de vote). Malgré l'amendement de dernière minute du code électoral exigeant que les électeurs rassemblent au moins 5 bulletins différents avant de se rendre dans l'isoloir, le flux d'électeurs a parfois souffert de l'encombrement des BV en raison de l'espace occupé par les bulletins exposés sur les tables.

Alors que le matériel non sensible était livré aux autorités administratives environ un mois avant les élections, le matériel dit sensible, tel que les bulletins de vote et autres imprimés, n'était livré aux circonscriptions que plusieurs jours avant le jour du scrutin. Du dépôt temporaire dans les locaux des préfectures et sous-préfectures, le matériel électoral, y compris les bulletins de vote, a été acheminé à la veille du scrutin, le samedi 29 juillet, vers les BV au plus tard à 13h00. La veille du jour du scrutin, le matériel a été réceptionné et gardé par les forces de sécurité et inspecté par les présidents des BV. A cette occasion, les locaux des BV ont été aménagés et préparés pour le scrutin. En cas de manque de locaux adéquats, des abris provisoires (tentes) ont été montés. Par malchance, de fortes tempêtes se sont abattues sur diverses régions (notamment Dakar, Thiès et Diourbel). Le plus gros sinistre a été signalé dans la ville de Touba où, faute de locaux publics, la plupart des BV siégeaient traditionnellement dans des abris provisoires. Les tentes, bulletins de vote et autres matériels détruits ont dû être remplacés aux premières heures du jour J, si bien que la plupart des BV de la commune de Touba-Mosquée n'ont pu ouvrir que vers midi.⁷ Le scrutin a toutefois été prolongé par un arrêté du sous-préfet jusqu'à minuit. Dans les régions de Sedhiou et de Ziguinchor, le vote a dû être interrompu dans certains lieux de vote en raison de pluies torrentielles.

⁶ « À côté des retards dans l'installation du matériel et des documents électoraux, l'on a noté le manque, voire l'absence totale de bulletins de certaines coalitions dans des bureaux de vote tant au plan national qu'à l'extérieur. » CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.46. La CENA a notamment mentionné les départements de Pikine, Kébémér et les circonscriptions étrangères Côte d'Ivoire et Canada.

⁷ Entre autres, 12 tonnes de bulletins de vote ont été acheminées par la DGE par voie routière et par hélicoptère.

A Touba, la frustration causée par les dégâts et le manque présumé des bulletins de certains candidats, a amené une foule d'électeurs à détruire systématiquement et complètement les 220 BV dans 7 lieux de vote différents.⁸ Il est à noter que ces lieux de vote sont distants de plusieurs kilomètres. Ceci a privé 89,641 personnes de leur droit de vote ce qui a fait l'objet d'un recours de la coalition au pouvoir (BBY) devant le Conseil constitutionnel demandant l'annulation de l'élection dans tout le département de Mbacké ou, à défaut l'attribution de ces 5 sièges parlementaires à cette coalition.⁹ Dans sa décision 5-E-2017 du 14 août 2017 qui a servi en même temps de la proclamation des résultats définitifs, ce recours a été rejeté et les sièges ont été attribués à la coalition Wattu Sénégal.¹⁰ La CENA à cet égard a recommandé : « Veiller à ce que le calendrier électoral soit mieux maîtrisé afin d'éviter l'organisation d'élection pendant la saison des pluies. »¹¹ Le MEPE la rejoint dans le même sens :

RECOMMANDATION N°67 - COURT TERME

Revoir la planification actuelle du calendrier électoral en organisant les prochaines élections en dehors de la période hivernale afin de faciliter le déploiement à temps des matériels électoraux et les opérations de vote le jour du scrutin.

L'organisation matérielle de l'élection présidentielle a connu une amélioration massive par rapport aux élections législatives. Elle s'explique en partie par les leçons tirées par la DGE, et en partie par l'absence des circonstances défavorables qui ont compliqué la tenue des élections législatives de 2017. Le matériel a été livré à temps presque partout, même si la CENA a noté « une insuffisance de bulletins de candidats dans certains bureaux. »

Les modifications de la carte électorale menées en 2018 au total dans 28 départements ont créé une obligation de rééditer et redistribuer 53,363 cartes d'électeur (couplés avec CI CEDEAO). La MEPE a étudié ces modifications qui ont été demandées par les comités électoraux concernés en février 2018. Dans leur majorité, elles semblaient dûment motivées par les défis objectifs posés par les lieux de vote initial. Il apparaît toutefois que les électeurs concernés n'étaient pas au courant des changements prévus et qu'il a donc fallu mener une campagne massive de sensibilisation pour les informer de la nécessité de retirer de nouvelles cartes, car la carte originale, contenant des données désormais obsolètes sur le LV et le BV, n'étaient plus valables. La CENA rapporte que ces changements « entraînent d'énormes difficultés de distribution ». Il s'agit en fait d'une conséquence directe du couplage de la carte d'électeur avec la CI CEDEAO. Les parts de cartes non encore distribuées dans les départements concernés indiquent que des milliers de ces électeurs ont en réalité été privés de leur droit de vote pour des raisons purement organisationnelles.

Les cartes d'électeurs qui comportent un niveau de détail excessif ont causé un autre problème le jour

8 Université Darou Khoudoss (95 BV), Université Darou Khoudoss 2 (32 BV), BLVD Tindody X ROCADE Est (30 BV), Université Touba Madiyana (20 BV), Darou Minam (22 BV), Darou Minam 2 (9 BV), Alia (12 BV). Voir: CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.51.

9 Dans le département de Mbacké, la coalition BBY est arrivée avec 37,073 voix en deuxième position après la coalition Manko Wattu Sénégal qui a obtenu 50,007 voix (sans les résultats de ces 7 lieux de vote).

10 Article 3 de la Décision n° 5-E-2017 du 14 août 2017 affaires n° 6 à 14-E-17 du Conseil constitutionnel

11 CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.47.

du scrutin du 24 février. Vers midi, le MINT a envoyé un « message départ numéro 66 » à toutes les autorités administratives pour instruire à tous les présidents de BV de laisser les électeurs ayant la CI CEDEAO et dont les noms ne figuraient pas sur la liste d'émargement du BV indiqué sur leur carte d'électeur voter dans le dernier BV du LV concerné. Environ deux heures plus tard, un autre « message départ numéro 68 » a été envoyé aux mêmes destinataires avec une instruction légèrement modifiée.¹² Cette fois, les électeurs devaient voter dans n'importe quel BV du LV où leur nom figurait sur la liste d'émargement. De toute évidence, ces messages concernaient des électeurs qui appartenaient à un LV spécifique, mais dont le nom ne figurait pas dans le BV concret indiqué sur leur carte d'électeur. Comme il y avait des problèmes évidents de conformité entre l'information concernant le numéro du BV figurant sur la carte d'électeur et la liste d'émargement, le deuxième message semblait aborder le problème de manière plus logique. Ces électeurs devraient logiquement voter dans le BV où la liste d'émargement comprend leur nom, et non dans le dernier BV. Selon la DGE, environ 7,000 électeurs ont été concernés. La légalité de ces messages a été contestée avec véhémence par l'opposition. Selon la MOE de l'UE, ces instructions ont été pour la plupart ignorées en raison de leur arrivée tardive et de leur ambiguïté.¹³ Les observateurs de l'UE ont cependant noté que « dans les bureaux de vote visités, des électeurs détenant leur carte d'électeur n'ont pu voter parce que ne trouvant pas leur nom sur les listes d'émargement » qui indique la persistance de problèmes dans le fichier électoral et l'affectation des électeurs aux BV.¹⁴

Il convient de noter que l'inscription du numéro du BV sur une carte d'électeur dont la validité théorique est de 10 ans est une pratique propre au Sénégal. Une telle approche est peu pratique car l'administration électorale ne peut pas redistribuer les électeurs au sein d'un LV même si les circonstances ou le bon sens l'exigeaient. Normalement, les électeurs ne prennent connaissance de leur BV qu'à leur arrivée dans le LV assigné. Ce niveau de détail ne devrait certainement pas figurer sur une carte qui est censée de durer aussi longtemps et encore moins, si elle est couplée avec le document d'identité principal (CI CEDEAO) dont la réimpression engendre des coûts importants. C'est pourquoi la MEPE recommande le découplage de la CI CEDEAO et de la carte d'électeur et une dématérialisation progressive de cette dernière (Cf. recommandation 10). Une garantie plus raisonnable de l'intégrité du vote est l'inclusion des photos des électeurs dans la liste d'émargement.

RECOMMANDATION N°68 - COURT TERME

La MEPE recommande à la DAF de publier la photo des électeurs sur les listes d'émargement. Les photos des électeurs existent déjà dans la base de données, leur ajout n'est pas un problème technique et le coût financier est marginal. Ceci renforcerait le contrôle du vote et découragerait les tentatives de fraudes éventuelles

En outre, l'article L.80 du code électoral régit le vote des personnes vivant avec un handicap les empêchant d'accomplir la procédure de vote. Il autorise l'assistance, à la demande de l'électeur, par un

¹² <http://dge.sn/fr/node/329>

¹³ Voir : Rapport final de la Mission d'observation électorale de L'Union européenne 2019, p. 41.

¹⁴ Ibid.

autre électeur de son choix, ou par un membre du bureau de vote. Si l'assistance par un autre électeur est courante dans la pratique électorale (souvent avec une limitation du nombre de fois où un électeur peut aider les personnes handicapées), l'assistance par un membre du BV est généralement déconseillée, car elle peut évoluer vers une « assistance systématique » et ainsi porter atteinte au principe du vote libre et secret.

RECOMMANDATION N°69 - COURT TERME

L'article L.80 devrait être modifié pour interdire l'assistance par toute autre personne présente au BV, à l'exception des autres électeurs réguliers.

En outre, la MEPE fait le constat que les codes électoraux comportent généralement une clause explicite permettant de voter tous les électeurs dans la queue au moment de l'heure officielle de clôture. L'article L.82 donne mandat au président du BV de déclarer la clôture du scrutin (à l'heure légale) et il précise que « après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu ». Bien que l'article R.59 autorise les Gouverneurs, les Préfets ou les Sous-préfets à prolonger le scrutin dans tout ou partie de la circonscription, cette mesure ne peut tenir compte des évolutions locales.

RECOMMANDATION N°70 - COURT TERME

L'article L.82 devrait être modifié de manière à permettre aux électeurs qui sont dans la file d'attente à l'heure de clôture officielle (ou ajustée) de voter.

Quelques interlocuteurs ont rapporté à la MEPE que dans certains BV la qualité de l'encre indélébile était insatisfaisante, c'est-à-dire que l'encre pouvait s'enlever des doigts. L'encrage des doigts est la seule garantie contre le vote multiple dans le cas du personnel en service qui vote avec des ordres de mission. Par conséquent, de telles allégations doivent être prises au sérieux.

RECOMMANDATION N°71 - COURT TERME

Un appel d'offres international transparent pour l'achat d'encre indélébile certifiée devrait être lancé par l'administration électorale sous la supervision de la CENA et des mandataires des candidats et des partis. Il est conseillé d'effectuer des contrôles publics aléatoires d'une certaine quantité de bouteilles d'encre avant leur déploiement. La CENA et les mandataires des candidats et des partis doivent avoir la possibilité de vérifier la qualité de l'encre avant l'ouverture du BV.

Organisation des BV

Il y a eu un nombre élevé de BV à l'intérieur du pays contenant moins de 100 électeurs (342 en 2017 et 359 en 2019), la plupart d'entre eux étant le dernier BV d'un lieu de vote. L'observation stricte de la règle du nombre maximum d'électeurs par BV crée un déséquilibre dans la charge de travail entre les différents BV d'un même lieu de vote et, dans certains cas, représente un gaspillage de ressources.

De plus, contrairement à la pratique courante ailleurs, les électeurs sont répartis dans les BV au sein de leur lieu de vote dans l'ordre dans lequel leurs dossiers d'inscription ont été traités. Cette pratique réduit considérablement la flexibilité de l'administration électorale pour réorganiser les électeurs au sein de leur lieu de vote afin de refléter les éventuels mouvements dans l'électorat de la zone (tels que les personnes décédées ou celles qui ont changé d'adresse électorale). Avec la dématérialisation recommandée de la carte d'électeur indiquant le numéro du BV, cette approche ne sera plus justifiée.

RECOMMANDATION N°72 - COURT TERME

L'article L.66 pourrait être modifié pour permettre 600 électeurs par BV à l'exception du dernier BV d'un lieu de vote qui pourrait accueillir, par exemple, jusqu'à 700 électeurs. En cas de dépassement de cette limite renforcée, un BV additionnel est créé avec au moins 100 électeurs tandis que l'avant-dernier BV aura jusqu'à 600 électeurs. Ainsi, le dernier BV d'un lieu de vote aura toujours entre 100 et 700 électeurs.

Après la modification recommandée de l'article L.78 (pour exiger uniquement la CI CEDEAO comme preuve d'identité dans un BV), les électeurs d'un lieu de vote devraient être divisés en différents BV dans l'ordre alphabétique de leurs noms de famille. Dans un BV, la division alphabétique doit être clairement signalisée. Dans les plus grands LV, il devrait y avoir un assistant avec la liste des électeurs de toute le lieu de vote pour aider les électeurs à identifier leur BV. Ces informations devraient également être disponibles via les plateformes ITC proposées (SMS, page web, hotline).

Les cartes électorales publiées n'attribuent pas à chaque BV un code spécifique qui permettrait de les identifier sans équivoque. Apparemment, les autorités électorales et administratives n'utilisent pas non plus un tel codage, bien qu'il s'agisse d'une pratique courante dans la plupart des processus électoraux. Ces codes ne remplacent pas complètement la référence traditionnelle par les noms géographiques de la région, du département, de la commune et du lieu de vote, mais dans de nombreuses situations, ils s'avèrent plus pratiques, notamment en raison de l'existence de noms homonymes de lieux de vote.

RECOMMANDATION N°73 - COURT TERME

Il convient d'élaborer un système uniforme de codification numérique de chaque BV. Le code est normalement composé de groupes de chiffres identifiant ensuite la région, le département, la commune, le lieu de vote et le BV. Ce code devrait également figurer sur le PV d'un BV (en plus de sa description géographique complète) ainsi que dans les PV de recensement départemental et dans les résultats définitifs publiés BV par BV.

CONCLUSION

L'organisation matérielle du jour du scrutin est en général bien réalisée par la DGE et les autorités administratives. Les problèmes observés lors des élections législatives de 2017 (résultant principalement du temps insuffisant avant la refonte et le jour de l'élection, ainsi que du nombre élevé de listes de candidats concurrentes dans un système de bulletin multiple) semblent représenter plutôt une exception qu'une règle ou une tendance. Cependant, les problèmes liés au fichier et à l'affectation des électeurs à des BV spécifiques semblent persister. De même, le couplage de la CI CEDEAO avec la carte d'électeur, ainsi que les informations détaillées sur la carte d'électeur sur le BV exact de chaque électeur engendrent des défis opérationnels, matériels et financiers.

10.2 DÉBAT AUTOUR DU BULLETIN UNIQUE

La question du bulletin unique a été un sujet récurrent lors des réunions et des entretiens menés par la MEPE. La plupart des parties prenantes, y compris les partis politiques, les organisations de la société civile, les CENA/CEDA, les autorités administratives et certaines parties de l'administration électorale ont exprimé leur préférence pour l'introduction du bulletin unique. Les positions défavorables n'ont été présentées que par le pôle de la majorité et quelques représentants des autorités électorales et administratives. Au cours des 15-20 dernières années, ce sujet a été discuté à plusieurs reprises au Sénégal, ce qui a abouti, entre 2006 et 2011, aux recommandations visant à son introduction.¹⁵ Après l'alternance de 2012, toutes les concertations et dialogues entre les parties prenantes ont fini par mettre de côté le bulletin unique comme point de désaccord.¹⁶ L'introduction du bulletin unique a également été recommandée par la plupart des missions internationales d'observation électorale (UA 2012, UE 2012 et 2019). Ces initiatives se sont heurtées à un manque de volonté politique de la part du parti au pouvoir.

¹⁵ Entre autres : Concertation National sur le Processus Électoral et les Élections de Février 2007 (2006), ou Commission Technique chargée de la Revue du Code Électoral (2011).

¹⁶ Commission technique de Revue du Code électoral (2016) ; Cadre de Concertation sur le Processus électoral (2017-2018) ; Commission technique mise en place pour formuler des recommandations sur la faisabilité du bulletin unique et le mode d'élection des adjoints au maire et des vice-présidents de conseils départementaux (2019). <https://lequotidien.sn/dialogue-instaurer-du-bulletin-unique-opposition-et-non-alignes-ok-la-majorite-vote-contre/>

L'adoption du bulletin unique faciliterait également d'autres modifications recommandées par la MEPE, à savoir la séparation du mode majoritaire et du mode proportionnel des élections législatives (et par analogie des élections des conseillers départementaux et municipaux) ; et la limitation du vote des militaires et paramilitaires en mission hors de leur zone d'inscription aux listes proportionnelles nationales lors des élections législatives.

Modes d'expression du choix des électeurs

Dans les sociétés démocratiques, l'autorité d'un gouvernement est fondée sur la volonté du peuple, comme le stipule l'article 21.3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948. Le même article décrit également comment cette volonté du peuple doit être exprimée : « 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 ». Les principes qui sont importants pour cette section sont le suffrage universel égal et le vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. Aujourd'hui, la solution de loin la plus courante est le bulletin de vote en papier pré-imprimé. Les cités-États de la Grèce antique, berceau de la démocratie moderne, appliquaient le vote en jetant des petits cailloux dans des jarres.¹⁷ Cette procédure est actuellement appliquée en Gambie. Toutefois, en raison du nombre croissant de candidats et des difficultés logistiques qui en résultent, le pays prévoit de passer aux bulletins de vote en papier lors de la prochaine élection présidentielle (fin 2021).¹⁸ Quelques pays appliquent également le vote électronique.

En ce qui concerne les bulletins de vote en papier, il existe deux approches principales. Chaque candidat ou liste de candidats peut figurer sur un bulletin séparé ou, option plus courante, tous les candidats ou listes de candidats d'une circonscription sont placés sur un seul bulletin. Du point de vue des normes internationales en matière d'élections, les deux approches sont légitimes, pour autant que les principes fondamentaux du suffrage égal, du vote secret et, faut-il ajouter, de l'égalité de traitement des candidats ou partis soient respectés. Les systèmes électoraux de la plupart des pays sont compatibles avec les deux options. Certains pays qui utilisent, pour les élections législatives, un système proportionnel avec des listes ouvertes à l'échelle nationale (c'est-à-dire où les électeurs peuvent influencer l'ordre des candidats d'un parti de leur choix) peuvent être pratiquement obligés d'utiliser des bulletins multiples.¹⁹ Les deux approches présentent des avantages et des inconvénients spécifiques. Cependant, toutes les comparaisons prouvées par un certain nombre d'études et d'ateliers indiquent sans aucun doute que le bulletin unique s'avère un moyen de dissuasion de la fraude électorale bien plus puissant que le bulletin multiple. La section suivante présente les points positifs et négatifs généralement associés au bulletin unique.

Les pour et les contre du bulletin unique

Les pour:

- P.1 Meilleure prévention de la fraude
- P.2 Comptabilisation plus facilité des bulletins de vote
- P.3 Meilleure protection du secret du vote

¹⁷ Le mot grec désignant un caillou - psephos - a donné naissance au terme « Psephologie », une branche des études politiques traitant des élections.

¹⁸ <https://www.france24.com/fr/20161201-gambie-presidentielle-bulletins-vote-billes-yahya-jammeh-election>, pour l'abandon de la procédure: <https://www.dw.com/en/gambia-gets-ready-to-swap-marbles-for-ballot-papers/a-55422431>

¹⁹ Par exemple, les électeurs dans les élections législatives en Slovaquie reçoivent des bulletins de vote séparés pour chaque parti, contenant jusqu'à 150 noms. Les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour certains candidats de la liste en cochant jusqu'à quatre d'entre eux. Avec une moyenne de 23 partis lors des quatre dernières élections législatives, un bulletin unique ne serait pas praticable.

- P.4 Des dispositions logistiques plus faciles
- P.5 Meilleure manipulation des bulletins par les électeurs (un flux plus rapide des électeurs)
- P.6 Une solution plus respectueuse de l'environnement
- P.7 Prévention d'une éventuelle utilisation abusive des ordres de mission

Les contre :

- C.1 Un coût plus élevé par bulletin
- C.2 Plus de bulletins non valides
- C.3 Taille du bulletin variable et souvent plus grande
- C.4 Impact possible de l'emplacement du candidat ou liste des candidates sur le bulletin de vote
- C.5 Plus d'attention nécessaire à la conception du bulletin de vote
- C.6 Pas une tradition au Sénégal

Les pour:*P.1 Meilleure prévention de la fraude*

Sur ce point, la comparaison montre sans aucun doute que le bulletin unique offre une protection incomparablement plus élevée contre la fraude le jour du scrutin. Il existe deux grandes catégories de fraudes possibles concernant les bulletins de vote : celles organisées à l'intérieur du BV et celles organisées à l'extérieur du BV. Les fraudes commises à l'intérieur du BV impliquent généralement l'introduction illégitime et secrète de bulletins supplémentaires dans l'urne par une ou plusieurs personnes autorisées à se trouver à l'intérieur du BV à un moment où les autres ne font pas attention. Cela souligne l'importance d'un contrôle multipartite des opérations dans un BV. En cas de bulletins multiples, les manœuvres frauduleuses organisées à l'intérieur du BV peuvent également consister à placer les bulletins d'un certain candidat ou d'une liste des candidats à un endroit stratégique, plus facilement accessible, sur la table. De telles activités nécessitent souvent la complicité d'au moins certains membres du BV.

Au contraire, l'objectif de la fraude organisée en dehors du BV est de contrôler les votes exprimés ou d'introduire secrètement des bulletins supplémentaires dans l'urne, généralement à l'insu des membres du BV. Dans le premier cas, les électeurs sont payés ou contraints de fournir une preuve de leur vote à des activistes ou coordinateurs en extérieur du BV (le fameux vote carrousel). Bien que cette malversation existe également dans les systèmes utilisant le bulletin unique, elle est grandement facilitée par une manipulation incontrôlée des bulletins qui ont été collectés mais pas déposés par un électeur (c'est-à-dire en les sortant du BV). Dans le second cas, les électeurs sont invités ou payés pour amener dans le BV et déposer quelques bulletins supplémentaires (dans des enveloppes) qui ont été fournis par des activistes ou des coordinateurs en dehors du BV.

Tous ces types de fraude avec les bulletins de vote sont beaucoup plus faciles à réaliser dans un système à bulletins multiples que dans un système reposant sur des bulletins uniques. Dans le système actuel de bulletins multiples tel qu'il est appliqué au Sénégal, il n'y a pratiquement aucune protection contre les manipulations indues des bulletins de vote qui sont normalement appliquées dans les systèmes de vote utilisant des bulletins uniques. Ainsi, il n'y a pas de comptabilisation et de réconciliation entre les bulletins reçus, utilisés et ceux non utilisés dans un BV. Cela signifie que si quelqu'un introduisait secrètement certains des bulletins stockés, il n'y aurait aucune preuve, car les bulletins non utilisés ne sont pas réconciliés à la fin du vote. Les bulletins, ou plutôt les souches, ne sont pas numérotés.

Les bulletins officiellement fournis par le BV à l'électeur avant qu'il ne se rende dans l'isoloir sont impossibles à distinguer des bulletins provenant potentiellement d'un autre BV (ou d'un entrepôt) ou d'autres bulletins non encore utilisés présents dans le BV. Les bulletins dépourvus de tout dispositif de sécurité peuvent être facilement copiés. Mais, plus important encore, les bulletins officiellement émis par le BV ne sont authentifiés d'aucune manière. Les coûteux filigranes, hologrammes ou autres éléments de sécurité ne peuvent empêcher qu'une seule de ces fraudes, à savoir la reproduction et l'utilisation de bulletins non autorisés, ce qui est relativement rare. En revanche, l'authentification de tous les bulletins par un cachet, la signature d'un membre spécifique du BV et éventuellement un autre élément choisi au hasard empêche de manière plus fiable l'introduction illégitime de bulletins supplémentaires provenant à la fois de l'intérieur et de l'extérieur du BV.²⁰

Le code électoral et le guide pour les membres du BV ne prévoient pas de garanties ou de solutions pour les situations où des bulletins illégitimes ont été introduits dans l'urne : dans le cas où il y a plus d'enveloppes (bulletins) dans l'urne que de signatures ou de marques sur la liste d'émergence, cela devrait seulement être mentionné dans le PV (L.83). De plus, les procédures applicables demandent de prendre en compte le nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne, quelle que soit la différence ou les raisons possibles de cette différence.²¹ De cette manière, tout bourrage des urnes potentiel peut être légalisé. En ce sens, le bulletin unique, avec des procédures strictes de la comptabilisation des tous les bulletins, constitue un moyen de dissuasion beaucoup plus fort contre la fraude et la corruption électorale.

Un positionnement stratégique sur la table délibéré ou involontaire des bulletins de certains candidats/partis, et au même temps rendant moins accessibles ceux de certains autres, n'est possible que dans un système à bulletins multiples. De même, une pénurie de bulletins de vote de certains candidats/partis dans certains BV ne peut se produire que dans une élection reposant sur des bulletins multiples.

Un positionnement stratégique sur la table délibéré ou involontaire des bulletins de certains candidats/partis, et au même temps rendant moins accessibles ceux de certains autres, n'est possible que dans un système à bulletins multiples. De même, une pénurie de bulletins de vote de certains candidats/partis dans certains BV ne peut se produire que dans une élection reposant sur des bulletins multiples.

L'Étude sur le suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne (2012) parrainée par la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) a résumé les lacunes des procédures de vote telles que stipulées dans le code électoral²² :

1- n'interdit pas expressément d'emporter des bulletins non-utilisés du BV

20 « Afin de protéger les bulletins, de nombreux pays imposent qu'ils soient revêtus d'un cachet officiel spécifique au bureau de vote concerné et/ou de la signature des membres autorisés du bureau de vote. » Commission de Venise: Le droit électoral, 2013, par.141. Et aussi « Dans de nombreux systèmes électoraux où chaque bulletin est comptabilisable, le bulletin est validé à l'émission par le membre du bureau de vote qui appose une marque officielle ou signe ou paraphe le dos du bulletin. Il s'agit d'un moyen rentable de s'assurer que seuls les bulletins de vote valides entrent dans le décompte, et dans la plupart des environnements, il fournira des contrôles d'authenticité aussi efficaces que les stocks de papier spéciaux et coûteux ou les méthodes d'impression de sécurité. » <https://aceproject.org/main/english/po/poc02c.html>

21 « NB : Le nombre de votants à prendre en considération pour la répartition des scores est celui du nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne. » Guide pratique organisation et fonctionnement de bureau de vote, élection présidentielle 2019, p. 15.

22 KAS : Étude sur le suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne, 2015, p. 32. Il y avait aussi le point « 9) ne précise pas quel type de bulletin est à utiliser au référendum » qui est maintenant réglementé par l'article L.345. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a4002540-4115-6b91-60ec-8c8208735c4f&groupId=252038

- 2- ne précise pas la destination/conservation des bulletins non-utilisés
- 3- n'établit pas l'ordre sur lequel les bulletins sont placés sur la table
- 4- n'exige pas de comptabiliser et de concilier le nombre des enveloppes non-utilisées avec le nombre total reçu et les enveloppes trouvées dans l'urne
- 5- ne prévoit pas de mécanisme qui lie les lots d'enveloppes ou bulletins à leur BV respectif
- 6- ne considère pas que le type d'enveloppe utilisé puisse être disponible sur le marché libre, et pourrait donc être facilement obtenu
- 7- ne précise pas si le BV peut ouvrir le scrutin en cas où les bulletins d'un candidat ou d'un parti n'est pas présent
- 8- n'exige pas une comptabilité sur le total des bulletins de vote distribué au niveau national

En outre, le code électoral ne prévoit aucune authentification des bulletins de vote avant leur remise aux électeurs (par un tampon, une signature ou une marque spécifique), ce qui est une mesure importante pour l'intégrité du vote. Également, il n'existe aucune disposition prévoyant un recomptage des bulletins en cas de soupçons fondés d'irrégularités graves. Dans la pratique actuelle, tous les bulletins, à l'exception des bulletins nuls, sont simplement laissés sur place au BV ou brûlés, ce qui est une mauvaise pratique.²³

P.2 Comptabilisation plus facilité des bulletins de vote

Dans les élections à bulletin unique, tous les bulletins gérés par un BV sont rigoureusement comptabilisés. Après le dépouillement, les bulletins reçus sont réconciliés avec des bulletins utilisés, annulés et inutilisés. Il s'agit d'une garantie supplémentaire contre toute utilisation illégitime de bulletins inutilisés dans le BV ou dans un autre BV. Au contraire, il est impossible de contrôler le sort de tous les bulletins distribués à un BV, car certains sont jetés à la poubelle, d'autres sont retirés par les électeurs, et d'autres encore n'ont pas du tout été récupérés par l'électeur sur la table.

P.3 Meilleure protection du secret du vote

Alors que dans un système utilisant le bulletin unique il est relativement facile de protéger le secret du vote, ainsi que d'empêcher toute estimation des tendances de vote. Avec des bulletins multiples, la probabilité de révéler le choix de l'électeur est beaucoup plus élevée, car il peut librement manipuler les bulletins non utilisés en dehors de l'isoloir (pour être jetés à la poubelle, mais il peut aussi les sortir), c'est-à-dire à la vue de toutes les personnes présentes dans le BV. Cela n'a fait qu'empirer après la validation de 47 listes de candidats pour l'élection législative de 2017. Un nombre effectivement très élevé, mais qui pouvait être géré par un bulletin unique, a posé un véritable problème au système sénégalais de bulletins multiples. Le code électoral (L.78) exigeant que l'électeur ramasse lui-même tous les bulletins avant de se rendre dans l'isoloir, on pouvait s'inquiéter des contretemps dans le flux des électeurs. Neuf jours seulement avant les élections, à l'initiative de la CENA, l'Assemblée nationale, malgré le fort désaccord de l'opposition signifiante, a adopté une modification du code électoral

²³ L'Espagne observe une pratique tout à fait insolite et incompatible avec les normes internationales: tous les bulletins comptés sont détruits par les membres du bureau de vote immédiatement après le dépouillement, ce qui rend tout second dépouillement impossible. Les observateurs [...] ont recommandé l'adoption de dispositions légales visant à conserver les bulletins dépouillés au moins jusqu'à l'épuisement de tous les recours éventuels et la proclamation des résultats définitifs. » Commission de Venise: Le droit électoral, 2013, par.159.

obligeant les électeurs à ramasser au lieu de tous au moins 5 bulletins différents.²⁴ Naturellement, cela a eu un effet négatif sur le secret du vote, puisque les membres du BV et toutes les autres personnes présentes pouvaient voir pour quelle liste l'électeur ne voterait pas.

P.4 Des dispositions logistiques plus faciles

La plupart des préfets et sous-préfets interrogés par la MEPE ont reconnu les difficultés logistiques des élections avec un nombre élevé de candidats ou listes de candidats par rapport aux élections avec seulement quelques concurrents. Contrairement au bulletin unique, les variations dans les quantités requises de bulletins multiples peuvent être extrêmes car elles dépendent directement du nombre de participants. Le volume des bulletins a une incidence considérable non seulement sur la quantité de véhicules nécessaires pour le transport du matériel électoral, mais aussi sur la disposition des BV qui doivent accueillir tous les bulletins placés de manière visible sur une table. Par exemple, les bulletins de 47 listes de candidats à l'élection législative de 2017 occupaient une surface de près de 3 mètres carrés, ce qui a pu avoir un impact négatif sur le flux des électeurs.²⁵ De plus, un sac de bulletins de vote pour un BV de 600 électeurs (sans tenir compte de la réserve prévue de 20%) pesait quelque 140 kg à une qualité de papier de bureau standard (au lieu de seulement 3 kg dans le cas d'un bulletin unique de même taille).

Lors des dernières élections locales de 2014, environ 2700 bulletins différents ont été conçus, imprimés et distribués dans 602 localités de cette époque. Le risque d'erreurs de toutes sortes était très élevé. L'application d'un bulletin unique aurait ramené le nombre de bulletins différents à 602, ce qui aurait été plus facile à gérer.²⁶

P.5 Meilleure manipulation des bulletins par les électeurs (un flux plus rapide des électeurs)

Une simulation réalisée par l'ONG 3D avant l'élection législative de 2017 a démontré que la collecte des 47 bulletins distincts par les électeurs rendrait impossible de terminer le vote dans les 10 heures légalement allouées.²⁷ Il n'y a pas de problèmes de ce type dans les systèmes utilisant le bulletin unique

P.6 Une solution plus respectueuse de l'environnement

Avec la qualité standard du papier de bureau (80 g/m³), le poids total des 350,7 millions de bulletins imprimés pour les élections législatives de 2017 était d'environ 1750 tonnes (au lieu de moins de 80 tonnes si un bulletin unique dans un format plus grand - A3 était utilisé²⁸). Placés en ligne les uns à la

24 Loi n° 2017-33 du 21 juillet 2017 portant modification de l'article L.78 du Code électoral, http://mobile.sudonline.sn/la-majorite-valide-la-loi-des5-bulletins_m_35512.htm Bien que l'opposition dite significative se soit opposée à cette mesure, lors de la concertation des représentants des listes de candidats, la modification a été approuvée par deux tiers des participants, ce qui a été considéré comme satisfaisant à l'article 2 du Protocole A-SP1-12-01 sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO, par lequel « Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques. »

25 L'article R.58 fixe la taille d'un bulletin de vote pour les élections législatives à 210 mm x 297 mm (format standard A4).

26 https://www.dakaractu.com/Evaluation-Des-Elections-Locales-du-29-Juin-2014_a69934.html comme noté dans DIALOGUE POLITIQUE AU SENEGAL : Synthèse des propositions de la société civile (2021), p.26.

27 <https://www.seneplus.com/politique/il-faudra-25-heures-pour-300-votants>

28 Du Protocole A-SP1-12-01 sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO, par lequel « Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques. »

suite des autres (par le côté le plus long), leur longueur totale serait de 104181 km, soit 2,5 fois le tour de l'équateur terrestre.

P.7 Prévention d'une éventuelle utilisation abusive des ordres de mission

Le bulletin unique permet de séparer le mode de scrutin majoritaire et le mode de scrutin proportionnel aux élections législatives (et des conseillers départementaux et municipaux), ce qui est normalement une des raisons d'avoir un système électoral mixte. Cette séparation empêcherait également le vote pour la liste départementale majoritaire des personnes utilisant des ordres de mission en dehors de la zone d'inscription.

Les contre :

C.1 Un coût plus élevé par bulletin

Le prix unitaire d'un bulletin unique est normalement beaucoup plus élevé que celui d'un bulletin multiple, car le premier exige une meilleure qualité d'impression pour faciliter la distinction entre les candidats ou les partis. En général, les bulletins uniques contiennent également des éléments de sécurité supplémentaires, tels que des numéros de série sur la souche, des filigranes, des hologrammes ou autres.²⁹ Il convient toutefois de souligner qu'il ne s'agit pas d'une nécessité inhérente au bulletin unique. Il n'est pas nécessaire de fournir une sécurité plus élevée à un bulletin unique qu'à des bulletins multiples. Les caractéristiques de sécurité supplémentaires ne peuvent décourager qu'un seul type de fraude sur les bulletins de vote, à savoir leur reproduction illégitime massive et les tentatives de les glisser dans des urnes, voire de remplacer par eux le contenu d'une urne. En principe, cela ne dépend pas du type de bulletin de vote. La seule raison pour laquelle des dispositifs de sécurité accrus sont généralement appliqués aux bulletins uniques est qu'ils sont gérables en termes de planification financière. Au contraire, le prix final des bulletins de vote pour une élection spécifique à bulletin multiple ne peut pas être estimé suffisamment à l'avance, c'est-à-dire pas avant que le nombre final de candidats ou de listes de candidates recevables soit connu. Comme le montre l'exemple de l'élection législative de 2017, les lignes budgétaires liées aux bulletins de vote peuvent pratiquement exploser. Il convient également de rappeler que dans de nombreux pays africains, l'achat des bulletins de vote est cofinancé dans le cadre du soutien électoral. Les partenaires de mise en œuvre, tels que le PNUD, utilisent souvent des approches standardisées et achètent des bulletins de vote avec des caractéristiques de sécurité supplémentaires standard auprès de leurs contractants à long terme (généralement en Afrique du Sud ou aux Émirats arabes unis). Ce n'est cependant pas une obligation lors de la commande de bulletins uniques, une qualité d'impression normale de journal devrait suffire.

L'Étude sur le suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne, mentionnée ci-dessus, a préparé une analyse comparative des prix globaux des bulletins de vote par électeur dans 20 pays principalement africains francophones (et, à des fins de comparaison, également la Suède).³⁰ À l'exception du Cameroun, le Gabon et le Sénégal (et la Suède) utilisent tous

²⁹ « Certains régimes prévoient en outre dans la conception de leur bulletin des mesures de sécurité afin qu'il soit impossible de le reproduire; par exemple, on peut utiliser du papier spécial avec un filigrane. Ces mesures peuvent engendrer des dépenses additionnelles qui peuvent avoir un impact sur la décision de les utiliser ou non. » <https://aceproject.org/ace-fr/topics/ei/eif/eif09/eif09c/default> Selon les informations officielles archivées, la DGE a laissé imprimer 329 millions de bulletins, ce qui signifie que la réserve était inférieure à 20%. De même, le poids total des bulletins imprimés était de 2700 tonnes, ce qui prouve que papier de meilleure qualité a été utilisé.

³⁰ KAS : Étude sur le suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne, 2015, p. 39.

le bulletin unique. Sur l'exemple de l'élection présidentielle de 2012 au Sénégal avec 14 candidats, l'étude a démontré que le prix global pour les bulletins nécessaires par électeur était le plus élevé au Sénégal (sauf pour le Niger où ils ont dû réimprimer les bulletins à cause d'une erreur). Une analyse plus récente préparée par le COSCE en 2019 a conclu que le coût des bulletins de vote pour l'élection présidentielle de 2019 était relativement faible, mais qu'une application du bulletin unique lors de l'élection législative de 2017 aurait pu faire économiser plus de 5 milliards de CFA.³¹

Il est évident que le bulletin unique offre une solution plus prévisible et plus rentable, qui n'est pas sensible à la variation du nombre de concurrents à une élection. Le pays peut décider du type d'éléments de sécurité qu'un bulletin doit contenir et planifier suffisamment à l'avance les coûts nécessaires.³²

C.2 Plus de bulletins nuls

Naturellement, le taux de bulletins nuls peut être plus élevé lors des premières élections organisées avec le bulletin unique que lors des élections précédentes organisées avec le bulletin multiple. Alors qu'il n'y a que quatre raisons possibles pour un bulletin nul dans le système utilisant des bulletins multiples (l'enveloppe est vide, elle contient plus d'un bulletin différent, le bulletin retrouvé dans l'urne sans enveloppe ou dans l'enveloppes non réglementaire, ou le bulletin porte des éléments de reconnaissance d'électeur ou de bulletin même), il existe une série de raisons pour un bulletin unique d'être nul. Toutefois, le taux des bulletins nuls peut être considérablement réduit par une campagne de sensibilisation des électeurs lancée tôt, bien préparée et ciblée, et par une conception simple et claire du bulletin de vote. Les règles de validité des bulletins doivent être clairement énoncées dans le code électoral et les procédures en tenant compte de l'intention de l'électeur. Souvent, on demande aux électeurs analphabètes de placer leur empreinte digitale dans la liste d'émargement au lieu d'une signature. Pour cela, ils doivent mouiller leur doigt sur un tampon encreur, puis ils reçoivent un bulletin blanc. Souvent, ils font par inadvertance des marques sur le bulletin de vote, ce qui, dans une interprétation stricte des règles, peut entraîner l'invalidation du bulletin. C'est pourquoi, dans certains pays, le bulletin unique n'est pas marqué au stylo, mais l'électeur marque son choix en perforant le bulletin avec un ongle.³³

L'étude de la KAS a également analysé les taux de bulletins nuls dans ces 20 pays en tenant compte du taux d'alphabétisation.³⁴ Le Sénégal fait partie des pays ayant le plus faible taux de bulletins nuls. Un faible taux de bulletins nuls lors d'une élection à bulletins multiples ne signifie pas nécessairement que les électeurs savent parfaitement comment faire leur choix dans l'isoloir. Les difficultés éventuelles qu'un électeur peut rencontrer au moment de faire son choix ne sont simplement pas aussi visibles que dans le cas d'un bulletin unique.

31 Recueil de contribution citoyenne au dialogue politique COSCE, p. 64-65.

32 Les mécanismes de protection du matériel électoral peuvent également augmenter le coût des élections. Par exemple, les numéros de série sur les souches de bulletins de vote augmentent le coût de l'impression mais peuvent constituer un mécanisme simple et efficace de suivi des bulletins de vote. Cependant, plus le mécanisme est sophistiqué, plus le coût est élevé. L'utilisation de papier de sécurité filigrané pour les bulletins de vote est susceptible de coûter plus cher que l'utilisation de papier ordinaire. Il se peut également que les sources d'approvisionnement en papier spécial ou autres matériels électoraux soient moins nombreuses et que les délais soient plus longs si les fournitures ne peuvent être obtenues localement et doivent être importées d'ailleurs. <https://aceproject.org/main/english/ei/eie11.htm>

33 Au Sénégal, les électeurs ne marquent la liste d'émargement qu'après avoir voté et non à la réception des bulletins de vote.

34 KAS : Étude sur le suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne, 2015, p. 39.

C.3 Taille du bulletin variable et souvent plus grande

Le nombre de bulletins uniques nécessaires pour une élection ne dépend pas du nombre de candidats ou de partis. En revanche, sa taille le fait souvent. Actuellement, l'article R.58 du code électoral prescrit les formats des bulletins de vote pour chaque type d'élection. Naturellement, cela ne peut pas être fait dans un système de bulletin unique car sa taille peut devoir augmenter pour accueillir un plus grand nombre de candidats ou de partis.

Jacques Zahles, expert éminent en confection de bulletin de vote, a estimé qu'un bulletin unique de format A3 contenant (environ) 40 candidats permet de voter sans grand risque de bulletins nuls.³⁵

C.4 Impact possible de l'emplacement du candidat ou liste des candidates sur le bulletin de vote

Le placement des bulletins de vote pour les candidats ou les listes de candidates sur une table dans un BV n'est généralement pas réglementé par les lois électorales.³⁶ Au contraire, le placement des candidats sur un bulletin unique doit être réglementé par la loi. La compréhension intuitive selon laquelle le fait d'avoir une position en haut du bulletin de vote donne un avantage à ce candidat/parti particulier a été confirmée par de nombreuses études universitaires.³⁷ On estime que l'effet de l'ordre des noms sur le bulletin confère aux candidats placés en haut du bulletin un avantage de quelques points de pourcentage. Certaines études ont démontré que la dernière position donne également un certain avantage sur les candidats placés au milieu : « Les candidats placés en début de bulletin remportent le plus de votes de préférence, tandis que les candidats placés vers la fin ont un avantage sur ceux placés au milieu. »³⁸ D'autres études concluent que l'effet de l'ordre des noms était le plus fort lorsque les électeurs ne sont pas très bien informés sur les candidats, lorsqu'ils éprouvent un sentiment d'ambivalence à l'égard des candidats et chez les électeurs aux capacités cognitives plus limitées (par exemple les analphabètes).³⁹ L'effet était également plus important chez les gauchers lorsque les candidats étaient disposés horizontalement (aucun effet de ce type n'a été mesuré dans les bulletins de vote ordonnés verticalement).⁴⁰

Les candidats ou les listes de candidats doivent donc être ordonnés de manière neutre. Dans la pratique, il existe trois approches : dans l'ordre du dépôt des candidatures ; par ordre alphabétique et par tirage au sort. La première option est la pire et, dans le monde électoral, elle est généralement évitée. Placer les candidats dans l'ordre alphabétique n'est pas une bonne option car cela conduit généralement à une course absurde consistant à inventer le nom d'un parti ou d'une coalition qui arrive plus tôt dans l'alphabet. La seule approche neutre et juste consiste à établir l'ordre des candidats ou des listes de

35 Ibid. p.43.

36 Cependant, les Guides pratiques de l'organisation et fonctionnement du BV donnent des instructions suivantes : « N.B : les bulletins doivent être disposés sur les tables suivant l'ordre selon lequel les candidats apparaissent sur la décision du Conseil constitutionnel portant publication de la liste des candidats retenus pour l'élection présidentielle du 24 février 2019 » et « N.B : les bulletins doivent être disposés sur les tables suivant l'ordre selon lequel les listes apparaissent sur l'arrêté du Ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique portant publication des listes déclarées recevables pour les élections législatives du 30 juillet 2017 »

37 Voir, par exemple : Jonathan GS Koppell, Jennifer A. Steen: The Effects of Ballot Position on Election Outcomes, The Journal of Politics, Vol. 66, No. 1, February 2004, Pp. 267–281; Darren Grant: The Ballot Order Effect is Huge: Evidence From Texas, Sam Houston State University 2016

38 Peter Soderlund, Åsa von Schoultz, Achillefs Papageorgiou: Coping with complexity: Ballot position effects in the Finnish open-list proportional representation system. Électoral Studies 71 (2021) Traduction non officielle par la MAPE.

39 Nuri Kim, Jon Krosnick, Daniel Casasanto: Moderators of Candidate Name-Order Effects, in Elections: An Experiment, Political Psychology, Vol. 36, No. 5, 2015.

40 Ibid.

candidats par une loterie transparente menée en présence des mandataires, des observateurs et des médias.⁴¹ Les partis utilisent généralement le numéro d'ordre tiré au sort de manière créative lors de la campagne électorale.

C.5 Plus d'attention nécessaire à la conception du bulletin de vote

Puisque tous les candidats ou listes de candidats sont placés sur le même bulletin de vote, ils doivent être facilement reconnaissables, même pour les électeurs analphabètes. Le bulletin unique doit donc comporter le nom du candidat ou de la liste de candidats, son logo, une photo d'identité du candidat (ou du candidat en tête de liste) et, de préférence, le numéro qu'il a utilisé pendant la campagne électorale. La conception du bulletin unique doit être présentée à tous les candidats avant qu'il ne soit envoyé à l'impression.

C.6 Pas une tradition au Sénégal

Suivant la pratique introduite par l'administration coloniale française, toutes les élections organisées au Sénégal après l'indépendance se sont déroulées au scrutin multiple. Le fait que le Sénégal ait pu organiser des élections souveraines avec le scrutin multiple ne signifie pas qu'il n'existe pas d'autres options plus appropriées. La plupart des pays africains francophones ont fait la transition et ont déjà utilisé les bulletins uniques pour un certain nombre d'élections.⁴² Il n'y a pas de tendance connue à revenir au bulletin multiple. Au contraire, certains pays qui utilisent encore les bulletins multiples, il y a des demandes continues pour les bulletins uniques.⁴³ Il est à noter que le débat au Sénégal sur les avantages du bulletin unique a déjà conclu en 2007 que : « Il y a tout de même lieu de signaler, à cet égard, que la mise en œuvre du bulletin unique dans les pays africains n'a nulle part nécessité un temps important de préparation et de communication. Au surplus, la pratique a montré que les appréhensions sur les difficultés de l'utilisation du bulletin unique se sont révélées en pratique dans la plupart des cas non fondées. Mieux, l'expérimentation du bulletin unique a suscité chez les populations une certaine curiosité, teintée d'enthousiasme, sans doute imputable, aussi, à la « maniabilité » du bulletin unique. Le taux de participation électorale s'en est retrouvé accru dans certains pays. »⁴⁴

41 Il faut éviter de tirer au sort des morceaux de papier déchiré. Les objets à tirer au sort doivent être identiques et doivent être inspectés par tous les participants avant le tirage au sort.

42 « Des pays avec une moindre expérience électorale et un taux d'analphabètes comparable au Sénégal ont expérimenté avec succès le bulletin unique. C'est dire que l'argument de l'analphabétisme souvent excipé par les différents régimes en place peine à convaincre. » DIALOGUE POLITIQUE AU SENEGAL : Synthèse des propositions de la société civile (2021), p.26

43 <https://www.jeuneafrique.com/699160/politique/cameroun-lopposition-mobilisee-pour-une-modification-du-code-electoral/> ou, où l'utilisation du bulletin multiple se poursuit (Algérie), on constate: « Avant, pendant et après le vote, le bourrage des urnes est un classique de la fraude. On y insère discrètement les bulletins de son candidat qui seront comptabilisés au dépouillement. » <https://www.courrierinternational.com/article/2014/04/19/une-lecon-de-fraude-electorale>

44 <https://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-dispute-resolution/mediationprocessuselectoral.doc> comme cité dans KAS : Étude sur le suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne, 2015, p. 36.

CONCLUSION

.....

Comme cela a été démontré, le bulletin unique présente des avantages considérables sur le plan financier, logistique, procédural et environnemental. Plus important encore, il est de loin supérieur en termes de dissuasion de la fraude et permet de mieux protéger le secret du vote. Bien sûr, il existe certains inconvénients liés à l'application du bulletin unique, comme l'augmentation attendue des votes nuls. Cependant, ceux-ci peuvent être contrés par la sensibilisation des électeurs, des bulletins bien conçus et des règles inclusives pour la validité des bulletins. En vue de ce qui précède, la MEPE formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION N°74 - MOYEN TERME

.....

Considérant les avantages et les inconvénients communément associés au bulletin de vote unique à la lumière de sa comparaison avec le bulletin multiple, la MEPE recommande une transition vers le bulletin unique pour tous les types d'élections. Le bulletin unique offre une meilleure protection du secret et de l'intégrité du vote et apporte en outre des avantages financiers, logistiques, procéduraux et environnementaux.

Cette adoption souhaitable du bulletin unique va dans le sens d'autres recommandations concernant la séparation des bulletins de vote pour le mode majoritaire et le mode proportionnel de l'élection législative, ainsi que la limitation du vote des électeurs ayant un ordre de mission hors de leur zone d'inscription au système proportionnel national.

Ce qu'il faut faire après l'adoption du bulletin de vote unique

- ▶ Une campagne ciblée de sensibilisation des électeurs expliquant la nouvelle procédure de vote doit être mise en place plusieurs mois avant les élections.
- ▶ Le code électoral et les guides pour les membres du BV doivent fournir une description claire des procédures de dépouillement, y compris la comptabilisation de tous les bulletins. Des règles claires sur la validité des bulletins de vote reflétant l'intention de l'électeur doivent être établies.
- ▶ Le code électoral doit inclure la notion et les règles relatives aux "bulletins annulés". Un bulletin est considéré comme "annulé" lorsqu'un électeur commet une erreur en marquant son bulletin. Au lieu d'apporter des corrections sur le bulletin, ce qui entraînerait son invalidation, il demande et reçoit un nouveau bulletin et le bulletin annulé est tamponné et conservé en toute sécurité par le président du BV.
- ▶ Le code électoral devrait également prévoir des règles pour les candidats qui décèdent ou se retirent après l'impression des bulletins de vote. Dans la plupart des contextes, l'information est affichée dans le BV et un avis est placé à l'intérieur de l'isoloir.
- ▶ La formation de membres des BV doit être renforcée pour tenir compte des nouvelles procédures

de vote et de dépouillement.

- ▶ Le placement des candidats ou des listes de candidats sur le bulletin de vote doit se faire par un tirage au sort transparent qui doit être ancré dans le code électoral.
- ▶ Les souches des bulletins doivent être sérialisés. Les bulletins eux-mêmes ne doivent pas être sérialisés, car cela pourrait porter atteinte au secret du vote.
- ▶ Des règles pour le suivi des bulletins (en utilisant les numéros de série des piles de bulletins) devraient être développées pour protéger la sécurité des bulletins.

10.3 NOMINATION DES MEMBRES DES BUREAUX DE VOTE

La modification du code électoral de 2018 a porté le délai dans lequel les plénipotentiaires des candidats ou des listes de candidats doivent être invités par les autorités administratives à déposer les listes de leurs représentants dans les bureaux de vote à 30 jours (contre 25 auparavant) avant le jour du scrutin pour l'élection présidentielle, les élections législatives, départementales et municipales (L.68). Les plénipotentiaires disposent de 5 jours pour le dépôt des listes. Le délai pour la publication des listes des membres du BV par préfets ou sous-préfets a également été modifié de 15 à 20 jours avant l'élection (L.70).

Toutefois, le délai fixé pour la publication de la liste de tous les BV (la carte électorale) par le MINT est resté inchangé - 30 jours avant le jour du scrutin (L.66). Il y a un problème évident pour les autorités administratives car la publication de la liste des BV (c'est-à-dire leur nombre et leur localisation) coïncide, après la modification de 2018, avec la date limite d'envoi de la demande aux plénipotentiaires pour désigner leurs représentants. À ce stade, les autorités ne disposent pas des informations sur le nombre exact de BV qui opéreront dans leur zone. Par conséquent, les partis politiques doivent soumettre une liste de leurs représentants dans les BV sans savoir combien de représentants ils doivent nommer. Pour rappel, entre les élections de 2017 et 2019, 763 nouveaux BV ont été ajoutés à la carte électorale.

10.4 PERSONNEL EN SERVICE ET ORDRES DE MISSIONS

10.4.1 Normes et pratiques internationales

Lors de chaque élection, il y a inévitablement un certain nombre de personnes qui, en raison de leur implication dans le processus électoral, ne peuvent pas se présenter à leur BV où elles sont normalement inscrites. Cela concerne normalement les membres des BV, l'administration électorale en service spécial, le personnel de contrôle et de supervision, le personnel de sécurité et les journalistes, mais aussi les personnes alitées, les patients incapables de quitter les hôpitaux et les prisonniers. La plupart des pays ont mis en place des procédures permettant à ces personnes de voter, conformément aux dispositions de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) qui stipule que « tout citoyen a le droit et la possibilité [...] sans restrictions déraisonnables [...] (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 ».

En général, il existe trois principaux types d'arrangement pour le vote du personnel en service - le vote par anticipation, le vote en dehors de la circonscription d'inscription le jour du scrutin avec des certificats appropriés, et le vote par correspondance. Pour les personnes alitées, dans la zone de leur lieu de vote, de nombreux pays offrent le vote par urnes mobiles ; et pour les personnes hospitalisées et les prisonniers, des BV spéciaux sont établis dans les locaux respectifs.

10.4.2 Contexte historique

Le Sénégal offre cette option uniquement pour les électeurs remplissant des fonctions liées aux élections. Entre 2007 et 2016, deux approches différentes ont été appliquées. Depuis la reconnaissance du droit de vote aux militaires et paramilitaires, ceux-ci votaient les week-ends (samedi et dimanche) précédant les jours du scrutin.⁴⁵ A cette époque, les autres catégories d'électeurs en service électoral votaient le jour du scrutin ordinaire avec des ordres de mission spéciaux. Ce système hybride a pris fin avec la Loi 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales qui a fusionné le fichier des militaires et paramilitaires jusqu'alors séparé avec celui des électeurs civils.⁴⁶ La loi n° 2017-12 du 18 janvier 2017 portant Code électoral a officialisé leur vote le jour du scrutin ordinaire.⁴⁷

10.4.3 Catégories d'électeurs en service le jour du scrutin

Le code électoral prévoit la possibilité de voter en dehors du lieu habituel d'inscription aux catégories suivantes d'électeurs en service le jour du scrutin (L.69). La plupart d'entre eux ont besoin d'un ordre de mission :

Aucun ordre de mission nécessaire

- ▶ Membres des bureaux de vote régulièrement inscrits
- ▶ Les Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets ainsi que leurs adjoints régulièrement inscrits sur une liste électorale hors de leur circonscription (vote n'importe où dans leur circonscription)

Ordres de mission émis par l'institution d'envoi

- ▶ Contrôleurs et superviseurs de la CENA régulièrement inscrits (ordres de mission délivrés par la CENA)⁴⁸
- ▶ Délégués de la Cour d'Appel de Dakar (ordres de mission délivrés par la Cour d'appel de Dakar)⁴⁹

45 Loi n° 2006-20 du 30 juin 2006 relative au vote des membres des corps militaires, paramilitaires et autres fonctionnaires et agents de l'État privés du droit de vote par leur statut particulier

46 Dans son expose de motifs elle stipule : « Au surplus, dans un souci de rationalisation, il est venu le moment que les militaires et paramilitaires votent en même temps que les civils; d'où la nécessité de fusionner les deux fichiers spécifiques les concernant. » Cependant, l'article L.29 prévoit une identification des militaires et paramilitaires dans le fichier « a l'enrôlement ou à l'occasion d'une révision, un signe particulier permet de distinguer le militaire ou paramilitaire de l'électeur civil. » et R.37 « Il est apposé la mention "électeur militaire ou paramilitaire" sur le feuillet. ». L'article R.95 étend l'inscription aux « militaires et les paramilitaires en poste dans les Ambassades, Consulats et Organismes internationaux [...] au même titre que les civils. »

47 Article R.60. - Les membres des corps militaires et paramilitaires votent le même jour et dans les mêmes bureaux que les électeurs civils.

48 Si l'article L.19 mentionne les ordres de mission pour les superviseurs des CENA, le Code électoral est muet sur les ordres de mission pour leurs contrôleurs : « La C.E.N.A s'adjoint, le jour du scrutin, des superviseurs désignés par son Président qui leur délivre des ordres de mission garantissant les droits attachés à leur qualité et définissant les fonctions qui leur ont été confiées. »

49 LO.133 « Ils sont munis, à cet effet, d'un ordre de mission qui leur est délivré par le Premier Président de la cour d'Appel de Dakar. »

Ordres de mission spéciaux délivrés par le MINT/DGE

- ▶ Chauffeurs requis pour le transport du matériel électoral et des membres des BV
- ▶ Journalistes en mission de reportage
- ▶ Militaires et paramilitaires en opérations sur le territoire national et ceux préposés à la sécurisation du scrutin⁵⁰

Il convient de noter que les mandataires et plénipotentiaires de candidats ou de listes de candidats et les observateurs nationaux, les autres grands groupes de personnes susceptibles d'être déployés en dehors de lieu de vote ou ils sont inscrits, ne peuvent pas bénéficier de ce mécanisme spécial de vote avec des ordres de mission.

10.4.4 Procédures applicables pour le vote en dehors de la zone d'inscription

Certaines formulations de l'article L.69 ne sont pas d'une clarté sans équivoque. Par exemple, son alinéa 2 stipule que les délégués de la Cour d'Appel de Dakar (autorisés à voter dans un seul des bureaux de vote qu'ils contrôlent) sont censés voter dans les mêmes conditions que les « superviseurs et les contrôleurs de la CENA et les membres des bureaux de vote » sans préciser les conditions de vote de ces derniers. Alors que les membres des BV et les contrôleurs de la CENA sont liés à titre de leur fonction à un seul BV, les délégués de la Cour d'Appel de Dakar et les superviseurs de la CENA monitorent le vote dans plusieurs BV. En outre, alors que les membres des BV n'ont pas besoin d'ordre de mission pour voter en dehors de leur zone d'inscription, les trois autres groupes en ont besoin. Il n'est pas clair de quel type de conditions identiques il s'agit. Le 3^e alinéa ajoute également les journalistes, les chauffeurs et, une fois encore, les contrôleurs de la CENA (mais pas les superviseurs), qui sont tous censés voter dans les mêmes conditions non précisées. Et enfin, le 6^{ème} alinéa explique que les militaires et paramilitaires en opération sur le territoire national et ceux préposés à la sécurisation du scrutin votent « dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que les journalistes ».

Les ordres de mission spéciaux émis par le MINT/DGE pour les journalistes et les chauffeurs doivent être « dûment visés par le responsable de l'organe de presse ou du chef de service ainsi que par l'autorité administrative et le démantèlement de la CENA du lieu de destination après le vote, au procès-verbal des opérations électorales et mention en est faite. L'ordre de mission doit comporter les références de la carte d'électeur ou être accompagné d'une photocopie de celle-ci. » (L.69).⁵¹ L'article est muet sur la procédure concernant les militaires et paramilitaires, cependant, la partie réglementaire du code électoral explique dans l'article R.60 qu'ils ont besoin du même type d'ordre de mission, qui est visé de la même manière et annexé de la même manière au PV, comme dans le cas des journalistes et chauffeurs. Il y a cependant une légère incohérence entre les catégories des militaires et les paramilitaires mentionnés dans les articles L.69 et R.60. Si le premier semble distinguer deux catégories de ces personnels selon leur fonction le jour du scrutin : « militaires et paramilitaires en opérations sur le territoire national et ceux préposés à la sécurisation du scrutin », l'article R.60, en parlant des ordres de mission requis, ne mentionne que « les agents de sécurité préposés à la surveillance des lieux de vote ». Il n'est donc pas clair dans quelles conditions

50 Cette catégorie comprend 1. des personnels de l'Armée nationale ; 2. des personnels de la Gendarmerie; 3. des personnels de la Brigade Nationale des Sapeurs-Pompiers; 4. des personnels des Forces de police; 5. des personnels de l'Administration Pénitentiaire; 6. des personnels de l'Administration des Douanes; 7. des personnels des Eaux, Forêts, Chasses et de la conservation des sols; 8. des personnels des Parcs nationaux; 9. des personnels paramilitaires de la Direction de l'Hygiène publique; 10. des personnels du Chiffre. (R.27)

51 L'article L.331 régit le vote des journalistes et des chauffeurs à l'étranger.

votent ceux qui sont « en opérations sur le territoire national », mais pas « préposés à la surveillance des lieux de vote » (L.69), et par qui leurs ordres de mission doivent être visés et si leur ordre de mission doit être joint au PV.

L'article L.69 stipule en outre que « les prénoms, nom, date et lieu de naissance des membres des bureaux de vote, des délégués de la Cour d'Appel de Dakar, des superviseurs et des contrôleurs de la C.E.N.A., des Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets ainsi que leurs Adjoints, des journalistes et des chauffeurs, des militaires et paramilitaires en opérations sur le territoire national et de ceux préposés à la sécurisation du scrutin, ainsi que le numéro de leur carte d'électeur, l'indication du lieu et du bureau de vote où ils sont régulièrement inscrits doivent être mentionnés sur la liste d'émargement et sur le procès-verbal du bureau afin qu'ils soient retranchés de la liste électorale de leur circonscription pour le décompte des électeurs. » Mais, l'article ne précise pas de quelle manière les données des membres de BV sont inscrits sur la liste d'émargement.

RECOMMANDATION N°75 - COURT TERME

Les articles du code électoral régissant le vote des personnes en mission électorale devraient être revus afin de clarifier les conditions et modalités applicables à chaque catégorie de ces électeurs et de supprimer les éventuelles lacunes juridiques des textes (telles que les modalités d'ajout des membres de BV sur la liste d'émargement, les ordres de mission des contrôleurs de la CENA ou des militaires et paramilitaires itinérants « en opérations sur le territoire national »).

Le code électoral prévoit implicitement le vote aux élections présidentielles et législatives pour toutes les catégories d'électeurs susmentionnées en service électoral. L'article L.29 interdit la participation des militaires et paramilitaires aux élections locales (c'est-à-dire les élections départementales et municipales). Tous les autres groupes sont autorisés à voter aux élections départementales et municipales à condition qu'ils soient inscrits dans le département ou la commune concernés (L.69).

10. 4. 5 Controverse concernant l'utilisation des ordres de mission

Puisque les militaires et paramilitaires votent depuis les élections législatives de 2017 le même jour que tous les autres citoyens, tout en étant souvent déployés en dehors de leur circonscription d'inscription pour assurer la sécurité des lieux de vote, le nombre d'ordres de mission est devenu sensiblement plus élevé et plus visible que par le passé lorsque les forces de l'ordre votaient par anticipation.⁵²

Bien que leurs ordres de mission (émis en blanc par la DGE en grande quantités) doivent être personnalisés et « dûment visés par le chef de service du militaire ou du paramilitaire ainsi que par l'autorité administrative (Préfet ou Sous-préfet) et par le démembrement de la CENA du lieu de destination », le public, y compris les mandataires des partis et des candidats et les

⁵² « Auparavant, quand ils votaient une semaine avant le jour des scrutins, et sur deux jours, ils n'avaient pratiquement pas, pour l'essentiel, besoin d'un ordre de mission parce que votant dans les bureaux où ils étaient régulièrement inscrits. » Éléments de réponse [du MINTMISP] au « livre blanc » de la coalition de partis de l'opposition Wattu Senegal sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.18

observateurs, n'a pas été informé de leur déploiement pendant les élections de 2017.⁵³ Cela a provoqué des spéculations sur leur transfert intentionnel vers des départements spécifiques. La coalition d'opposition Mankoo Taxawu Senegaal a allégué et décrié que seul dans le département de Dakar, plus de 7000 ordres de mission ont été utilisés avec un impact possible sur les résultats des élections dans la capitale.⁵⁴ Le MINT, dans sa réponse au Livre blanc de l'opposition, a justifié la présence accrue de personnel de sécurité à Dakar par des menaces ouvertes mettant en cause le bon déroulement des élections.⁵⁵

Selon les informations fournies par la DGE, il y avait 11230 ordres de mission délivrés aux forces de sécurité (dont 7075 aux militaires) pour les élections législatives de 2017.⁵⁶ Ce nombre a connu une forte augmentation pour l'élection présidentielle de 2019 où 25874 ordres de mission ont été fournis aux forces de l'ordre (dont 12000 aux militaires).⁵⁷ Cela laisse présager une opération de sécurisation massive impliquant une part importante de l'ensemble des forces disponibles.⁵⁸ Cependant, cette augmentation du nombre d'ordres de mission délivrés a reçu moins d'attention de la part des parties prenantes en raison d'un moindre risque de leur abus lors d'une élection présidentielle.

En fait, le vote d'un nombre aussi élevé de militaires et de paramilitaires aux élections législatives est très problématique. Grâce aux ordres de mission, ils peuvent voter en dehors de leur zone d'inscription. Or, les bulletins de vote pour les élections législatives contiennent des candidats tant de la circonscription nationale que des circonscriptions départementales (L.146). En effet, si aucune disposition ne permet aux titulaires d'un ordre de mission de voter pour des candidats de leur propre département (par exemple un transfert des bulletins entre les circonscriptions), ils ne devraient pas être autorisés à voter pour des candidats représentant une circonscription étrangère au titulaire d'un ordre de mission.⁵⁹ La victoire dans un département (et donc tous les sièges du département) étant décidée à la majorité simple à un tour, des votes illégitimes supplémentaires peuvent avoir un effet considérable sur les résultats du département.

53 La DGE a publié trois jours avant les élections législatives deux communiqués expliquant l'utilisation des ordres de mission et la nécessité de leur validation par les organes compétents pour les militaires et paramilitaires ainsi que pour les journalistes. https://interieur.sec.gouv.sn/sites/default/files/actudoc/communique_de_la_dge_sur_le_vote_des_corps_militaires_paramilitaires_0.pdf et https://interieur.sec.gouv.sn/sites/default/files/actudoc/communique_de_la_dge_sur_le_vote_des_journalistes.pdf

54 <https://actusen.sn/mankoo-taxawu-senegaal-7000-ordres-de-mission-dont-1076-ont-vote-a-dakar/amp/>, <https://www.topnews.sn/participation-au-dialogue-politique-les-huit-conditions-de-lopposition-significative/> et aussi Le livre blanc de La Coalition de partis de l'opposition : Wattu Senegaal.

55 « Il s'y ajoute qu'il y a eu, en raison des menaces ouvertement proférées, un renforcement en personnel du dispositif de sécurisation du scrutin avec l'augmentation des effectifs particulièrement à Dakar où la présence des forces de l'ordre dans certaines zones a fait insinuer à des hommes politiques que « c'est comme s'ils étaient dans des zones de guerre. » Ainsi, il est aisé de comprendre la hausse constatée du nombre d'ordres de mission des militaires et paramilitaires qui vient d'ailleurs s'ajouter aux ordres de mission des journalistes en reportage et des chauffeurs requis pour le transport du matériel électoral. » Éléments de réponse [du MINT] au « livre blanc » de la coalition de partis de l'opposition Wattu Senegaal sur les élections législatives du 30 juillet 2017.p.18

56 Et un total de 132 ordres de mission pour les journalistes.

57 Et aussi 694 pour les journalistes.

58 Le dernier fichier séparé des militaires et paramilitaires utilisé en référendum en 2016 comprenait 20734 inscrits.

59 Ce principe se retrouve également dans l'article L.69 qui interdit aux titulaires d'ordres de mission de voter aux élections départementales ou municipales à moins d'y être inscrits.

RECOMMANDATION N°76 - COURT TERME

Comme seule la transparence génère la confiance, toutes les statistiques relatives aux ordres de mission devraient être promptement mises à disposition sur internet, à savoir le nombre d'ordres de mission en blanc délivrés à chaque organisation par la DGE, ainsi que le nombre et la répartition des ordres de mission personnalisés par institution et par département, y compris les ordres de mission non utilisés. Étant donné qu'un visa du démembrement de la CENA est nécessaire pour la validité des ordres de mission, seule cette institution est en mesure de synthétiser ces données. La CENA devrait donc publier ces statistiques à la veille du jour du scrutin. Pour accroître encore la transparence du processus, le nombre d'ordres de mission utilisés, tel qu'annexé aux PV de BV, devrait être publié par département par le CDRV avec les résultats provisoires. Ces devoirs devraient être ancrés dans le code électoral.

Les formulaires blancs de l'ordre de mission émis par la DGE doivent être sécurisés de manière à empêcher leur éventuelle falsification. L'utilisation d'hologrammes ou de filigranes constitue généralement une solution raisonnable et économique.

Afin d'empêcher les militaires et les paramilitaires de voter au scrutin majoritaire de l'élection législative dans un département où ils ne sont pas inscrits (et pour d'autres raisons mentionnées dans d'autres sections), le bulletin devrait être divisé en deux bulletins distincts, l'un pour le mode majoritaire et l'autre pour le mode proportionnel (après l'adoption du bulletin unique, voir la recommandation R.66). Les personnes qui votent en dehors de leur zone d'inscription ne peuvent légalement voter que dans le mode proportionnel au niveau national.

10.5 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX OBSERVATEURS NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

Les dispositions régissant l'observation électorale introduites dans le code électoral avec les amendements de 2017, fournissent un cadre raisonnable et inclusive pour une observation de tous les types de processus électoraux pour les organisations nationales et internationales ainsi que pour les individus. Les conditions à remplir par les observateurs intéressés sont raisonnables. Il existe un bon équilibre entre les droits et les responsabilités des observateurs. Conformément aux principes relatifs à l'observation internationale d'élections de l'ONU, toute mission d'observation doit annoncer son programme d'activités et produire un rapport final.⁶⁰ L'article R.23 du code électoral exige que le rapport

⁶⁰ Article 7 « Elles [les missions d'observation électorale internationales] doivent annoncer publiquement leur présence dans le pays, en précisant le mandat, la composition et la durée de la mission, présenter des rapports périodiques s'il y a lieu, rendre publiques leurs premières conclusions à l'issue du scrutin et publier un rapport final au terme du processus électoral. » Déclaration de principes relative à l'observation internationale d'élections de l'ONU 2005.

final soit soumis au MINT et à la CENA dans les 3 mois suivant l'élection. Les missions d'observation qui « ne respectent pas ces obligations ne sont pas habilitées à demander de nouveau une accréditation ». Une commission chargée de la réception et de l'instruction des demandes d'accréditation de mission d'observation électorale est établie 3 mois avant le jour du scrutin et reste opérationnelle un mois après (R.18). Il n'y a pas de possibilité d'obtenir une accréditation pour une période en dehors du fonctionnement de la commission.

Selon les informations fournies par la DGE, il y avait 19 missions d'observation accréditées pour l'élection législative de 2017 et 44 pour l'élection présidentielle de 2019.

RECOMMANDATION N°77 - COURT TERME

Le cadre juridique doit prévoir l'accréditation des organisations nationales d'observation électorale établies pour l'ensemble du cycle électoral afin que celles-ci soient officiellement autorisées à observer toutes les phases du processus électoral qui se déroulent en dehors de la période de fonctionnement de la Commission chargée de l'accréditation des observateurs. A savoir, le travail et les activités des OGE tout au long du cycle électoral, l'organisation et la tenue du fichier électoral ou la collecte de parrainage.

10.6 LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX PLÉNIPOTENTIAIRES ET MANDATAIRES

Le code électoral suppose la fonction d'un mandataire national qui représente un candidat ou une liste de candidats aux fins du dépôt des candidatures auprès des organes et commissions compétents. Si l'exigence de leur nomination n'est qu'implicite en ce qui concerne les élections présidentielles, législatives, départementales et municipales, elle est explicite pour l'élection des hauts conseillers qui est un ajout plus récent au code électoral.⁶¹

En outre, au niveau local, le code électoral prévoit des plénipotentiaires et, à nouveau, des mandataires qui ne doivent pas être confondus avec les mandataires au niveau national.⁶² Chaque candidat ou liste de candidats « doit désigner un plénipotentiaire auprès de chaque autorité administrative compétente » (L.68). La lettre de désignation correspondante doit être notifiée 33 jours avant l'élection présidentielle et 50 jours avant les élections législatives, départementales et municipales.⁶³ Le rôle des plénipotentiaires est de faciliter les contacts entre les autorités administratives et les candidats ou listes de candidats (par exemple pour la désignation de leurs représentants dans les BV).

En vue du contrôle partisan du jour du scrutin, les plénipotentiaires désignent pour chaque candidat

61 Comparez par exemple les articles L.57 et L.118 ; L.171, L.239 et L.279 avec L.197 concernant l'élection des hauts conseillers : « Tout parti politique, toute coalition de partis politiques [...], peuvent présenter des listes de candidats. Un mandataire est désigné, au niveau national, à cet effet. »

62 Pour cela, le code électoral fait toujours référence à l'article L.68 ou L.71 lorsqu'il s'agit de mandataires au niveau local.

63 L'amendement du code électoral de juillet 2018 a fait passer ce délai de 28 à 33 jours pour l'élection présidentielle.

ou liste de candidats un mandataire, à raison d'un mandataire par lieu de vote. Leurs prénoms, noms, dates et lieux de naissance, adresses et numéros d'inscription sur la liste électorale sont notifiés par le « plénipotentiaire au moins dix jours avant l'ouverture du scrutin » (L.71). Le préfet ou les sous-préfets concernés délivrent au plus tard 8 jours avant l'ouverture du scrutin un récépissé qui « sert de titre et garantit les droits attachés à la qualité de mandataire » (L.71). Les CEDA doivent cosigner ces récépissés (cartes) de plénipotentiaires et de mandataires (L.11). Les « plénipotentiaires du candidat ou de la liste de candidats habilités à exercer son contrôle dans l'ensemble des bureaux de vote de la circonscription administrative concernée, après présentation de sa carte de plénipotentiaire. Le mandataire de chaque candidat ou liste de candidats prévu par l'article L.71 est habilité à exercer son contrôle dans plusieurs bureaux de vote, après présentation de sa carte de mandataire » (R.63).

Les procédures et délais relatifs aux plénipotentiaires et mandataires semblent être raisonnables. Le code électoral n'est cependant pas clair sur la distinction entre le récépissé pour les mandataires évoqué à l'article L.71 et les cartes pour les plénipotentiaires et mandataires mentionnées aux articles L.11 et R.63.

10.7 LE SYSTÈME DE GESTION DES RÉSULTATS

La MEPE constate qu'il n'y a pas de procédure pour l'inventaire des bulletins de vote, ce qui est contraire aux bonnes pratiques et peut conduire à leur manipulation et abus potentiels. Dans la pratique actuelle, les bulletins de vote utilisés et non utilisés ne sont pas considérés comme du matériel sensible et ne sont pas obligatoirement ramassés des BV une fois le dépouillement terminé.⁶⁴ Seuls les bulletins nuls sont annexés au PV et remis au CDRV. La MOE de l'UE a aussi constaté « qu'une fois le décompte effectué, les bulletins utilisés comme les bulletins non utilisés étaient traités avec négligence. »⁶⁵

RECOMMANDATION N°78 - MOYEN TERME

Avant le début des procédures de dépouillement, les bulletins utilisés et non utilisés doivent être comptabilisés et stockés en toute sécurité. Ensuite, le nombre de bulletins utilisés doit être réconcilié avec le nombre de ceux qui ont voté (c'est-à-dire les signatures sur la liste d'émargement) et aussi avec le nombre de votes exprimés et nuls. A la fin des opérations du BV, les bulletins utilisés doivent être transférés dans les locaux des autorités administratives pour être stockés jusqu'à la déclaration des résultats finaux. Ces procédures seront facilitées par l'adoption du bulletin unique.

Une fois le dépouillement terminé au niveau du BV, le PV avec les résultats est remis à la Commission Départementale de Recensement des Votes (CDRV) correspondante. La procédure décrite ci-dessous

⁶⁴« L'Espagne observe une pratique tout à fait insolite et incompatible avec les normes internationales: tous les bulletins comptés sont détruits par les membres du bureau de vote immédiatement après le dépouillement, ce qui rend tout second dépouillement impossible. Les observateurs [...] ont recommandé l'adoption de dispositions légales visant à conserver les bulletins dépouillés au moins jusqu'à l'épuisement de tous les recours éventuels et la proclamation des résultats définitifs. » Commission de Venise: Le droit électoral, 2013, par.159.

⁶⁵ Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne 2019, p. 41.

est identique pour les élections présidentielles et législatives. Il y a 45 CDRV pour l'intérieur du pays et il y a 8 CDRV pour les 8 départements de l'extérieur du pays, ces derniers siègent à Dakar (L.335). Ces commissions sont composées de « trois magistrats dont l'un assure la présidence, tous désignés par le Premier Président de la cour d'Appel de Dakar parmi les magistrats des Cours et Tribunaux; d'un représentant de la CENA et d'un représentant de chaque candidat ou liste de candidats et son suppléant. » (LO.138). Le code électoral ne fournit pas beaucoup d'informations sur les procédures de recensement des votes, si ce n'est que les CDRV sont censés tabuler les résultats sur la base des PV et des documents annexes de chaque BV. « Elles n'ont pas le pouvoir de les annuler. Toutefois, en cas d'erreur de calcul ou de relevé de données chiffrées erronées, elles peuvent redresser et rectifier les PV. » (LO.139). Si une décision ne peut être prise, chaque membre peut inscrire son observation sur le PV. En pratique, « les CDRV ne tiennent pas compte non plus des observations éventuelles portées aux procès-verbaux des bureaux de vote. Cette compétence est exclusivement donnée à l'échelon supérieur, la CNRV », comme l'a observé la MOE UE.⁶⁶ Les CDRV sont censés préparer un PV avec les résultats départementaux au plus tard à midi le premier mardi suivant le jour du scrutin (L.86).⁶⁷

Les PV départementaux originaux sont transférés à la Commission Nationale de Recensement des Votes (CNRV) qui peut les rectifier. Pour cela, elle procède, le cas échéant, à l'annulation ou au redressement des PV des BV (LO.139). Cependant, en raison des contraintes de temps, cela ne peut être fait en pratique. Comme l'a fait remarquer la MOE UE, le CNRV n'a pu réviser en profondeur les PV que des BV qui n'avaient pas été collationnés au niveau des CDRV et qui, en raison de leur arrivée tardive, ont été envoyés directement à la CNRV. Pour tous les autres BV dont les PV étaient « déjà traités au niveau départemental, les observations n'ont pas été considérées. Il est clair que la CNRV n'a pas la possibilité de reprendre un à un les quelque 15.397 PV pour y relever les observations, le temps imparti pour ce faire n'étant pas suffisant. Les représentants nationaux des candidats rencontrent la même difficulté. »⁶⁸ Si seuls les magistrats ont voix délibérative, tous les autres membres ont accès à l'ensemble des documents et des séances de la CNRV. La CNRV doit examiner et compiler les résultats et déclarer les résultats provisoires avant le vendredi minuit (L.86). Le PV original avec les résultats nationaux provisoires sont transférés au Conseil constitutionnel.

66 Ibid. p.42.

67 Pour les 8 CDRV pour l'étranger, le délai court jusqu'au mercredi 12h midi.

68 Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne 2019, p. 42.

RECOMMANDATION N°79 - MOYEN TERME

Il devrait y avoir des procédures écrites claires sur le recensement des votes par les CDRV et la CNRV afin d'accroître la transparence et la prévisibilité du processus de compilation des résultats.

En dehors des simples corrections d'erreurs de calcul, les CDRV devraient être habilités à traiter les observations consignées dans les PV par les membres des BV, les mandataires des candidats ou des listes de candidates, les superviseurs et contrôleurs de la CENA, et les délégués de la cour d'appel de Dakar. Si nécessaire, les CDRV devraient ordonner des recomptages des résultats de BV lorsqu'il subsiste des doutes sur l'intégrité des procédures de vote. En principe, elles devraient être dotées du pouvoir juridictionnel d'annuler ou de modifier les résultats d'un bureau de vote.

Pour cela, la législation devrait établir des règles claires pour demander et ordonner des recomptages et / ou l'annulation des résultats du BV.

Il n'existe aucune règle sur la manière dont les résultats doivent être compilés. On présume implicitement que les résultats de 15,397 BV seront compilés à l'aide d'une technologie numérique. Il n'est pas non plus clair quel type de données compilées électroniquement sont transmises au CC qui doit publier les résultats BV par BV. Logiquement, ils devraient être basés sur les données saisies au niveau des CDRV, mais on ne sait pas comment les redressements potentiels sont incorporés dans les données compilées numériquement. Lors d'une rencontre avec le président de la Cour d'appel de Dakar (CAD), la MEPE s'est également renseigné sur la technologie appliquée. Le département informatique de la CAD prépare des feuilles de calcul Excel pour chaque circonscription électorale avec des données pré-remplies à partir de la carte électorale (c'est-à-dire l'information géographique et le nombre d'inscrits pour chaque BV). Ces feuilles de calcul Excel sont verrouillées et contiennent un certain nombre de champs de validation qui contrôlent les éléments de base de la comptabilité (par exemple, si la somme des votes pour tous les candidats est égale au nombre de votes valides, etc.). Il existe certains types d'erreurs que la validation ne semble pas pouvoir détecter (comme l'attribution de résultats à un BV différent). Ces feuilles de calcul adaptées sont envoyées aux CDRV ainsi que un ou deux opérateurs informatiques formés. La saisie des résultats n'est effectuée qu'une seule fois avec un contrôle visuel effectué par une personne différente. Une procédure standard de double saisie permettrait d'éviter tous les types d'erreurs de saisie.

RECOMMANDATION N°80 - COURT TERME

Il est recommandé que les CDRV utilisent une procédure standard de double saisie afin d'éliminer d'éventuelles erreurs de saisie des résultats provenant des BV.

Dans les deux processus électoraux évalués, les PV de certains BV ne sont pas parvenus à temps aux CDRV correspondants, car le délai prévu pour leur fonctionnement peut être trop court.⁶⁹ Il existe une procédure permettant de remplacer un PV officiel manquant par ceux détenus par la CENA ou les représentants des candidats ou la liste des candidats (LO.139). Le code électoral ne précise pas si les PV arrivés en retard pour le recensement départemental qui n'ont pas pu être remplacés par des copies détenues par d'autres membres de la CDRV peuvent encore être envoyés directement à la CNRV (en pratique, cela semble se produire).⁷⁰

RECOMMANDATION N°81 - COURT TERME

La date limite pour les CDRV pour la révision et le recensement des PV de leur BV pourrait être légèrement prolongée (par exemple jusqu'au mardi minuit). La loi devrait établir une procédure claire pour les cas où les CDRVs n'avaient pas reçu les PV de certains BV à temps (généralement de zones reculées avec un accès routier difficile).

Les fonds destinés aux activités électorales de la Cour d'Appel de Dakar sont versés relativement tard, en règle générale seulement 15 jours avant le jour des élections. À ce stade, la Cour d'Appel de Dakar a déjà participé à certaines activités (ateliers de formation, etc.) et il est peut-être trop tard pour régler certaines questions pratiques, comme la location de véhicules pour les délégués de la Cour d'Appel de Dakar qui sont déployés dans chaque département.

RECOMMANDATION N°82 - COURT TERME

Les fonds pour les CDRV et la CNRV doivent être décaissés à la Cour d'appel de Dakar au moins un mois plus avant le scrutin (pas comme d'habitude juste 15 jours avant le scrutin).

Après la proclamation des résultats provisoires par la CNRV, les candidats à l'élection présidentielle ont 72 heures pour déposer un recours auprès du Conseil constitutionnel, qui doit se prononcer dans les 5 jours (article 35 de la Constitution). En cas d'élection législative, tous les candidats peuvent déposer leur recours auprès du CC dans un délai de 5 jours à compter de la proclamation des résultats provisoires par la CNRV (LO.190). En cas de contestation, la demande est communiquée par le greffier en chef du CC aux mandataires de tous les candidats qui ont trois jours pour déposer leur mémoire en réponse. Le CC statue dans un délai de cinq jours à compter de la présentation du recours.

La décision du CC peut conduire, pour les élections présidentielles et législatives, soit à la proclamation des résultats définitifs, soit à l'annulation de l'élection. En cas d'annulation, une nouvelle élection est

⁶⁹ CENA : Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.55 et CENA : Rapport sur l'élection Présidentielle du 24 Février 2019, p.61.

⁷⁰ Article L.86 s'arrête ici : « Si le procès-verbal n'a pu être rédigé dans les délais impartis, le président transmet les documents accompagnés d'un rapport au président de la commission nationale de recensement des votes. »

organisée dans les 21 jours (article 35 de la Constitution et LO.193).

Les articles LO.139 et LO.190 exigent que le CC publie les résultats définitifs dans le « Journal officiel bureau de vote par bureau de vote », et « cette publication est faite également sur internet ou par tout autre moyen de communication ». Ces résultats sont cependant introuvables et les acteurs interrogés par la MEPE n'ont pas pu confirmer que les résultats sont publiés sur internet BV par BV. Le code électoral ne prévoit pas de délais pour cette publication. C'est une bonne pratique de publier les résultats désagrégés (BV par BV) immédiatement. Il est cependant encore mieux de publier également les résultats désagrégés provisoires, car il s'agit d'une mesure de transparence puissante qui permet à toutes les parties prenantes de comparer leurs résultats au niveau du BV avec ceux recensés officiellement. De cette façon, les parties prenantes pourraient confirmer l'exactitude des résultats recensés dans les délais pour tout recours applicable. Certains pays téléchargent les PV sur internet dès le BV à la fin du dépouillement. Certains pays préfèrent commencer à publier les résultats désagrégés provisoires après, par exemple, que les premiers 25% des BV aient été recensés, afin d'éviter que la variation initiale des résultats annoncés ne remue les espoirs. Dans tous les cas, il devrait y avoir une page web dédiée à la publication des résultats désagrégés, et ces résultats devraient être accessibles même après la fin du cycle électoral.

RECOMMANDATION N°83 - MOYEN TERME

C'est une bonne pratique de publier les résultats provisoires au fur et à mesure de leur dépouillement, idéalement BV par BV.

Le Conseil constitutionnel devrait obligatoirement publier les résultats complets désagrégés par BV dans le journal officiel ainsi que sur l'internet au moment de la proclamation des résultats définitifs.

CONCLUSION

.....

Les principales caractéristiques du système de gestion des résultats sont décrites dans le code électoral, mais il manque des procédures écrites claires, sous forme de directives, qui rendraient le recensement des résultats plus transparent et prévisible. La méthode de compilation électronique à l'aide de feuilles de calcul semble adéquate, mais une procédure standard de double saisie offrirait encore plus de garanties quant à l'exactitude des résultats compilés. Etant donné le degré d'implication de la Cour d'appel de Dakar dans la gestion des résultats, il serait souhaitable de débloquer plus tôt les fonds nécessaires à leurs activités liées aux élections. Les dispositions du code électoral sur la publication des résultats désagrégés ne sont pas suivies dans la pratique. Il est important que les résultats complets BV par BV soient publiés sur Internet immédiatement au moment de la déclaration des résultats. Une publication des résultats provisoires désagrégés, actuellement non prévue, améliorerait considérablement la capacité des parties prenantes à vérifier l'intégrité de la tabulation.

10.8 CONTENTIEUX ÉLECTORAL

A la lecture de la Constitution et du code électoral, le contentieux se répartit entre le contentieux des candidatures, le contentieux de la campagne électorale, le contentieux des scrutins et le contentieux pénal. Pour la présente évaluation, le contentieux pénal ne sera pas étudié.

10.8.1 Le contentieux des inscriptions des partis politiques et des candidats

.....

Conformité du code électoral aux prescrits internationaux et la Constitution.

La Constitution garantit en son article 2 le droit de vote et aux termes de l'article L. 57 du code électoral modifié par la Loi n° 2018-22 du 4 juillet 2018, tout Sénégalais électeur remplissant les conditions définies par la loi et n'étant dans aucun cas d'incompatibilité ou d'incapacité peut faire acte de candidature à une élection.

Les candidatures sont portées soit par un parti politique légalement constitué, soit par une coalition de partis politiques légalement constitués, soit par une entité regroupant des personnes indépendantes qui sont astreintes au parrainage par une liste d'électeurs. Pour être admis comme candidat indépendant, il faut n'avoir milité dans aucun parti politique ou avoir cessé d'appartenir à un parti politique depuis au moins un an.

Le Conseil constitutionnel a été saisi par dix-huit (18) députés sur les griefs tirés entre autres, de la violation par l'article L.57 de la supériorité de la Constitution, du principe constitutionnel de liberté d'organisation des partis politiques et du principe d'égalité des citoyens.

Dans sa décision n° 2/C/2018 du 2 juillet 2018 (n° d'ordre : 146-Affaires n° 2 et 3/C/18), le Conseil constitutionnel a donné les réponses suivantes :

1. « En prévoyant dans l'article 57 alinéa 1 du code électoral que le droit de vote et l'éligibilité sont ouverts aux citoyens sénégalais dans les conditions identiques et appartiennent à tous ceux qui n'en sont pas privés par la loi en raison de leur âge, de leur incapacité ou de la privation des droits civils et politiques dont ils sont l'objet, le législateur ne fait que rappeler les conditions de l'éligibilité dont la première et la plus générale est relative au droit de vote, ne pouvant être élus que ceux qui sont titulaires de ce droit ; par suite, l'article L.57 alinéa 1 qui ne fait qu'exprimer une condition résultant implicitement mais nécessairement de l'article 28 de la Constitution n'est pas contraire à celui-ci ».

En application, les sieurs Karim Wade et Kalifa Sall ayant été radiés des listes électorales n'ont pas été retenus par la décision n° 2/E/2019 du 13 janvier 2019 (n° d'ordre 148-Affaire n° 2/E.19) candidats à l'élection présidentielle du 24 février 2019.

2. « L'article L.57 alinéa 8, en fixant les mécanismes de collecte des parrainages vise, non pas les partis politiques, mais les candidats à l'élection présidentielle et constitue une application du nouvel article 29 de la Constitution qui renvoie à la loi pour déterminer les modalités du contrôle du parrainage ; par suite cette disposition, qui ne viole pas le principe de liberté d'organisation des partis politiques, n'est pas contraire à la Constitution.

« L'article L.57 alinéa 9 a pour objet de prévenir les troubles à l'ordre public que pourraient provoquer, dans les établissements, visés, les opérations de collecte de parrainages, d'assurer la tranquillité nécessaire à leur bon fonctionnement ainsi que de préserver la dignité des malades en milieu hospitalier et la sécurité nationale dans les casernes, et ne peuvent en aucun cas avoir pour effet de priver les citoyens concernés du droit de parrainer le candidat de leur choix ; par suite il ne peut avoir pour effet de violer les articles premier, 7, 8 et 9 de la Constitution prohibant toute forme de discrimination, ont pour seul but d'interdire que des personnes placées dans la même situation soient traitées de manière différente ».

10.8.2 L'article L.78 sur la violation du secret du scrutin

La loi n° 2017-33 du 21 juillet 2017 a introduit dans l'article L.78 du code électoral cet alinéa 3 « Toutefois, l'électeur peut choisir cinq (05) bulletins au moins si le nombre de candidats ou de listes en compétition est supérieur ou égal à cinq ».

Le Conseil constitutionnel a été saisi de savoir si cette disposition ne violait pas le secret du scrutin. Dans sa décision n° 7/C/2017 du 18 juillet 2017, le Conseil a déclaré que :

Considérant que le secret du scrutin est consacré par l'alinéa 3 de l'article 3 de la Constitution aux termes duquel le suffrage peut être direct ou indirect. Il est toujours universel, égal et secret.

Considérant qu'en consacrant le principe selon lequel le scrutin est secret, le Constituant a entendu protéger l'électeur contre toute forme d'influence extérieure et lui garantir le droit d'exprimer, par

son vote, son choix en toute liberté ;

Considérant qu'aux termes de l'article L.78 nouveau, l'électeur prend lui-même

Une enveloppe et l'ensemble des bulletins de vote mis à sa disposition. Toutefois, l'électeur peut choisir cinq bulletins au moins si le nombre de candidats ou de listes en compétition est supérieur ou égal à cinq :

Considérant qu'en introduisant une dérogation à la règle selon « laquelle l'électeur prend l'ensemble des bulletins mis à sa disposition » l'article L.78, dans sa nouvelle rédaction, offre à celui-ci un choix entre prendre l'ensemble des bulletins et, si le nombre de candidats ou de listes de candidats est supérieur ou égal à cinq, prendre au moins cinq bulletins ; qu'en imposant, dans ce dernier cas, à l'électeur de prendre au moins cinq bulletins, l'article L.78 précité écarte toute possibilité de déterminer à l'avance son choix et préserve ainsi le secret du vote.

10.8.3 Le contentieux des résultats

Le contentieux des résultats de l'élection présidentielle est régi par l'article 35 de la Constitution et les articles LO.140 à LO.143 du Code électoral.

Le contentieux des résultats des élections législatives est régi par les articles LO.191 à LO.194.

Ces articles ont été déclarés conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 4/C/2017 du 13 janvier 2017 (n° d'ordre 133-Affaire n° 1/C/17).

CONCLUSION SUR LES RÈGLES SUR LES INSCRIPTIONS EN MATIÈRE DE MANDATURE, SUR LES CINQ BULLETINS DE VOTE ET DE RÉSULTATS

De par la décision n° 4/C/2017 du 13 janvier 2017 qui a déclaré l'article L 57 conforme aux principes internationaux sur la non-discrimination en matière électorale, la décision n° 7/C/2017 du 18 juillet 2017 qui a déclaré conforme aux prescrits internationaux le choix de ne prendre que cinq bulletins et de la décision n° 2/C/2018 du 2 juillet 2018 qui a déclaré que l'article L.57 ne viole ni la Constitution ni le principe d'égalité des citoyens, la conclusion est tirée que le cadre légal sur les candidatures, sur le choix de prendre cinq bulletins et sur les résultats, la législation est conforme aux instruments juridiques internationaux et en complétude .

Organisation matérielle du scrutin		
Constats	Recommandations	Délai
<p>De fortes tempêtes se sont abattues sur diverses régions (notamment Dakar, Thiès et Diourbel). Le plus gros sinistre a été signalé dans la ville de Touba où, faute de locaux publics, la plupart des BV siégeaient traditionnellement dans abris provisoires.</p>	<p>R.67</p> <p>Revoir la planification actuelle du calendrier électoral en organisant les prochaines élections en dehors de la période hivernale afin de faciliter le déploiement à temps des matériels électoraux et les opérations de vote le jour du scrutin.</p>	COURT TERME
<p>Les photos des électeurs ne figurent pas sur les listes d'émargements malgré l'existence de l'information dans la base de données.</p>	<p>R.68</p> <p>La MEPE recommande à la DAF de publier la photo des électeurs sur les listes d'émargement. Les photos des électeurs existent déjà dans la base de données, leur ajout n'est pas un problème technique et le coût financier est marginal. Ceci renforcerait le contrôle du vote et découragerait les tentatives de fraudes éventuelles.</p>	COURT TERME
<p>Si l'assistance par un autre électeur est courante dans la pratique électorale, l'assistance par un membre du BV est généralement déconseillée, car elle peut évoluer vers une « assistance systématique » et ainsi porter atteinte au principe du vote libre et secret.</p>	<p>R.69</p> <p>L'article L.80 devrait être modifié pour interdire l'assistance par toute autre personne présente au BV, à l'exception des autres électeurs réguliers.</p>	COURT TERME
<p>L'article L.82 donne mandat au président du BV de déclarer la clôture du scrutin (à l'heure légale) et il précise que « après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu ».</p>	<p>R.70</p> <p>L'article L.82 devrait être modifié de manière à permettre aux électeurs qui sont dans la file d'attente à l'heure de clôture officielle (ou ajustée) de voter.</p>	COURT TERME
<p>Quelques interlocuteurs ont rapporté à la MEPE que dans certains BV la qualité de l'encre indélébile était insatisfaisante, c'est-à-dire que l'encre pouvait s'enlever des doigts.</p>	<p>R.71</p> <p>Un appel d'offres international transparent pour l'achat d'encre indélébile certifiée devrait être lancé par l'administration électorale sous la supervision de la CENA et des mandataires des candidats et des partis. Il est conseillé d'effectuer des contrôles publics aléatoires d'une certaine quantité de bouteilles d'encre avant leur déploiement. La CENA et les mandataires des candidats et des partis doivent avoir la possibilité de vérifier la qualité de l'encre avant l'ouverture du BV.</p>	COURT TERME

<p>Il y a eu un nombre élevé de BV dans l'intérieur du pays contenant moins de 100 électeurs (342 en 2017 et 359 en 2019), la plupart d'entre eux étant le dernier BV d'un lieu de vote.</p>	<p>R.72</p> <p>L'article L.66 pourrait être modifié pour permettre 600 électeurs par BV à l'exception du dernier BV d'un lieu de vote qui pourrait accueillir, par exemple, jusqu'à 700 électeurs. En cas de dépassement de cette limite renforcée, un BV additionnel est créé avec au moins 100 électeurs tandis que l'avant-dernier BV aura jusqu'à 600 électeurs. Ainsi, le dernier BV d'un lieu de vote aura toujours entre 100 et 700 électeurs.</p> <p>Après la modification recommandée de l'article L.78 (pour exiger uniquement la CI CEDEAO comme preuve d'identité dans un BV), les électeurs d'un lieu de vote devraient être divisés en différents BV dans l'ordre alphabétique de leurs noms de famille. Dans un BV, la division alphabétique doit être clairement signalisée. Dans les plus grands LV, il devrait y avoir un assistant avec la liste des électeurs de toute le lieu de vote pour aider les électeurs à identifier leur BV. Ces informations devraient également être disponibles via les plateformes ITC proposées (SMS, page web, hotline).</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Les cartes électorales publiées n'attribuent pas à chaque BV un code spécifique qui permettrait de les identifier sans équivoque. Apparemment, les autorités électorales et administratives n'utilisent pas non plus un tel codage, bien qu'il s'agisse d'une pratique courante dans la plupart des processus électoraux.</p>	<p>R.73</p> <p>Il convient d'élaborer un système uniforme de codification numérique de chaque BV. Le code est normalement composé de groupes de chiffres identifiant ensuite la région, le département, la commune, le lieu de vote et le BV. Ce code devrait également figurer sur le PV d'un BV (en plus de sa description géographique complète) ainsi que dans les PV de recensement départemental et dans les résultats définitifs publiés BV par BV.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Le bulletin unique présente des avantages considérables sur le plan financier, logistique, procédural et environnemental. Plus important encore, il est de loin supérieur en termes de dissuasion de la fraude et permet de mieux protéger le secret du vote.</p>	<p>R.74</p> <p>Considérant les avantages et les inconvénients communément associés au bulletin de vote unique à la lumière de sa comparaison avec le bulletin multiple, la MEPE recommande une transition vers le bulletin unique pour tous les types d'élections. Le bulletin unique offre une meilleure protection du secret et de l'intégrité du vote et apporte en outre des avantages financiers, logistiques, procéduraux et environnementaux.</p> <p>Cette adoption souhaitable du bulletin unique va dans le sens d'autres recommandations concernant la séparation des bulletins de vote pour le mode majoritaire et le mode proportionnel de l'élection législative, ainsi que la limitation du vote des électeurs ayant un ordre de mission hors de leur zone d'inscription au système proportionnel national.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>La nature exacte et l'applicabilité des procédures pour les différents groupes d'électeurs votant en dehors de leur LV original ne sont pas toujours claires.</p>	<p>R.75</p> <p>Les articles du code électoral régissant le vote des personnes en mission électorale devraient être revus afin de clarifier les conditions et modalités applicables à chaque catégorie de ces électeurs et de supprimer les éventuelles lacunes juridiques des textes (tels que les modalités d'ajout des membres de BV sur la liste d'émargement, les ordres de mission des contrôleurs de la CENA ou des militaires et paramilitaires itinérants « en opérations sur le territoire national »).</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Puisque les militaires et paramilitaires votent depuis les élections législatives de 2017 le même jour que tous les autres citoyens, tout en étant souvent déployés en dehors de leur circonscription d'inscription pour assurer la sécurité des lieux de vote, le nombre d'ordres de mission est devenu sensiblement plus élevé et plus visible.</p> <p>Le public, y compris les mandataires des partis et des candidats et les observateurs, n'a pas été informé de l'utilisation des ordres de missions émis par la DGE.</p>	<p>R.76</p> <p>Comme seule la transparence génère la confiance, toutes les statistiques relatives aux ordres de mission devraient être promptement mises à disposition sur internet, à savoir le nombre d'ordres de mission en blanc délivrés à chaque organisation par la DGE, ainsi que le nombre et la répartition des ordres de mission personnalisés par institution et par département, y compris les ordres de mission non utilisés. Étant donné qu'un visa du démembrement de la CENA est nécessaire pour la validité des ordres de mission, seule cette institution est en mesure de synthétiser ces données. La CENA devrait donc publier ces statistiques à la veille du jour du scrutin. Pour accroître encore la transparence du processus, le nombre d'ordres de mission utilisés, tel qu'annexé aux PV de BV, devrait être publié par département par le CDRV avec les résultats provisoires. Ces devoirs devraient être ancrés dans le code électoral.</p> <p>Les formulaires blancs de l'ordre de mission émis par la DGE doivent être sécurisés de manière à empêcher leur éventuelle falsification. L'utilisation d'hologrammes ou de filigranes constitue généralement une solution raisonnable et économique.</p> <p>Afin d'empêcher les militaires et les paramilitaires de voter au scrutin majoritaire de l'élection législative dans un département où ils ne sont pas inscrits (et pour d'autres raisons mentionnées dans d'autres sections), le bulletin devrait être divisé en deux bulletins distincts, l'un pour le mode majoritaire et l'autre pour le mode proportionnel (après l'adoption du bulletin unique, voir la recommandation R.66). Les personnes qui votent en dehors de leur zone d'inscription ne peuvent légalement voter que dans le mode proportionnel au niveau national.</p>	<p>COURT TERME</p>

<p>La commission chargée de la réception et de l'instruction des demandes d'accréditation de mission d'observation électorale est établie 3 mois avant le jour du scrutin et reste opérationnelle un mois après. Il n'y a pas de possibilité d'obtenir une accréditation pour une période hors du fonctionnement de cette commission.</p>	<p>R.77</p> <p>Le cadre juridique doit prévoir l'accréditation des organisations nationales d'observation électorale établies pour l'ensemble du cycle électorale afin que celles-ci soient officiellement autorisées à observer toutes les phases du processus électorale qui se déroulent en dehors de la période de fonctionnement de la Commission chargée de l'accréditation des observateurs. A savoir, le travail et les activités des OGE tout au long du cycle électorale, l'organisation et la tenue du fichier électorale ou la collecte de par-rainage.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>La MEPE constate qu'il n'y a pas de procédure écrite pour l'inventaire des bulletins de vote, ce qui est contraire aux bonnes pratiques et peut conduire à leur manipulation et abus potentiels.</p>	<p>R.78</p> <p>Avant le début des procédures de dépouillement, les bulletins utilisés et non utilisés doivent être comptabilisés et stockés en toute sécurité. En suit, le nombre de bulletins utilisés doit être réconcilié avec le nombre de ceux qui ont voté (c'est-à-dire les signatures sur la liste d'émargement) et aussi avec le nombre de votes exprimés et nuls. A la fin des opérations du BV, les bulletins utilisés doivent être transférés dans les locaux des autorités administratives pour être stockés jusqu'à la déclaration des résultats finaux. Ces procédures seront facilitées par l'adoption du bulletin unique.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Il n'existe aucune règle sur la manière dont les résultats doivent être compilés. On présume implicitement que les résultats de 15,397 BV seront compilés à l'aide d'une technologie numérique. Il n'est pas non plus clair quel type de données compilées électroniquement sont transmises au CC qui doit publier les résultats BV par BV.</p> <p>Les CDRV ne sont habilités qu'à redresser d'éventuelles erreurs de calcul. Ils ne peuvent pas annuler les résultats (et encore moins ordonner un recomptage des bulletins d'un BV), cette compétence étant réservée uniquement à la CNRV.</p>	<p>R.79</p> <p>Il devrait y avoir des procédures écrites claires sur le recensement des votes par les CDRV et la CNRV afin d'accroître la transparence et la prévisibilité du processus de compilation des résultats.</p> <p>En dehors des simples corrections d'erreurs de calcul, les CRDV devraient être habilitées à traiter les observations consignées dans les PV par les membres des BV, les mandataires des candidats ou des listes de candidates, les superviseurs et contrôleurs de la CENA, et les délégués de la cour d'appel de Dakar. Si nécessaire, les CDRV devraient ordonner des recomptages de BV lorsqu'il subsiste des doutes sur l'intégrité des procédures de vote. En principe, elles devraient être dotées du pouvoir juridictionnel d'annuler ou de modifier les résultats d'un bureau de vote.</p> <p>Pour cela, la législation devrait établir des règles claires pour demander et ordonner des recomptages et / ou l'annulation des résultats du BV.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

<p>La saisie des résultats n'est effectuée qu'une seule fois avec un contrôle visuel effectué par une personne différente.</p>	<p>R.80</p> <p>Il est recommandé que les CDRV utilisent une procédure standard de double saisie afin d'éliminer d'éventuelles erreurs de saisie des résultats provenant des BV.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Dans les deux processus électoraux évalués, les PV de certains BV ne sont pas parvenus à temps aux CDRV correspondantes, car le délai prévu pour leur fonctionnement peut être trop court.</p>	<p>R.81</p> <p>La date limite pour les CDRV pour la révision et le recensement des PV de leur BV pourrait être légèrement prolongée (par exemple jusqu'au mardi minuit). La loi devrait établir une procédure claire pour les cas où les CDRV n'avaient pas reçu les PV de certains BV à temps (généralement de zones reculées avec un accès routier difficile).</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Les fonds destinés aux activités électorales de la Cour d'appel de Dakar sont versés relativement tard, en règle générale seulement 15 jours avant le jour des élections.</p>	<p>R.82</p> <p>Les fonds pour les CDRV et la CNRV doivent être décaissés à la Cour d'appel de Dakar dans les meilleurs délais, au moins un mois avant le scrutin, afin de permettre une meilleure préparation.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>C'est une bonne pratique de publier les résultats désagrégés (BV par BV) immédiatement. Il est cependant encore mieux de publier également les résultats désagrégés provisoires, car il s'agit d'une mesure de transparence puissante qui permet à toutes les parties prenantes de comparer leurs résultats au niveau du BV avec ceux recensés officiellement.</p>	<p>R.83</p> <p>C'est une bonne pratique à publier les résultats provisoires au fur et à mesure de leur dépouillement, idéalement BV par BV.</p> <p>Le Conseil constitutionnel devrait obligatoirement publier les résultats complets désagrégés par BV dans le journal officiel ainsi que sur l'internet au moment de la déclaration des résultats définitifs.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

SECTION 11

11 - ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX SCRUTINS P.232 - P.234

11.1 RÉPARTITION SPATIALE DU TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2017 - P.232

11.2 RÉPARTITION SPATIALE DU TAUX DE PARTICIPATION À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019 - P.233

11 - ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES ÉLECTEURS AUX DEUX SCRUTINS

Généralement, on mesure la participation électorale par le taux de participation électorale. C'est le rapport entre le nombre de votants effectifs et le nombre de personnes inscrites sur les listes électorales. Ce taux présente une limite fondamentale : il ne comptabilise pas les électeurs potentiels qui ne se sont pas inscrits sur les listes électorales. Il sous-estime donc la proportion d'électeurs potentiels qui ne votent pas. Il n'indique donc pas le taux réel de participation.

11.1 RÉPARTITION SPATIALE DU TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2017

Lors d'un scrutin législatif à 18 mois de l'élection présidentielle de 2019, le peuple Sénégalais était appelé aux urnes pour élire ses députés le 30 juillet 2017.

Le taux de participation, en forte hausse par rapport au scrutin législatif de 2012 – lors duquel il s'élevait à 36%, est la surprise de ce scrutin. Il est estimé à 53,66% au niveau national soit environ 18 points de pourcentage en hausse.

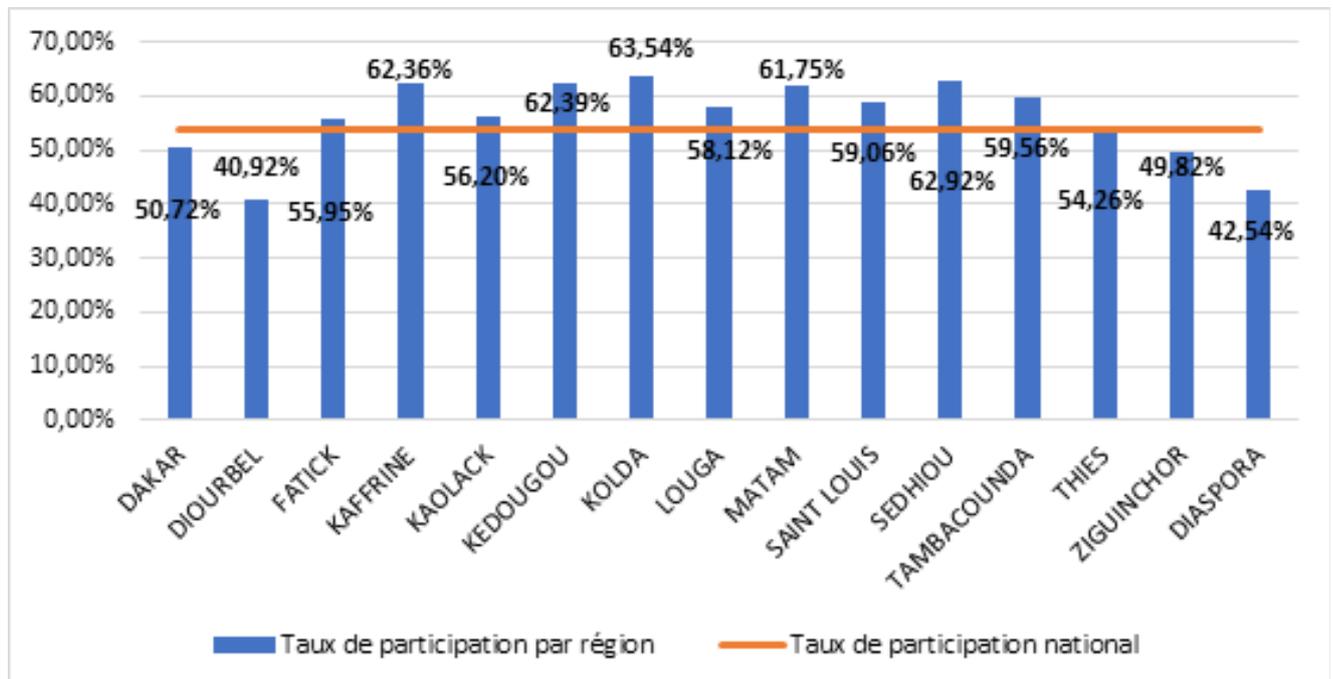
L'analyse du graphique suivant fait ressortir les variations du taux de participation au niveau régional. La région de Kolda caracole en tête des estimations avec une participation électorale estimée à 63,54% suivie de la région de Kédougou (62,39%), Kaffrine (62,36%), et Matam (61,75%).

En plus de « la quinzième région du Sénégal » dite la Diaspora, trois régions (Dakar, Diourbel et Ziguinchor) n'ont pas pu franchir le taux de participation observé au niveau national. Le plus bas taux est observé au niveau de la région de Diourbel (40,92%) en raison certainement des événements malheureux survenus dans la commune de Mbacké (près de 220 bureaux de vote érigés en abris provisoires ont été saccagés, etc.) le jour du scrutin dans la commune de Touba Mosquée. Plusieurs électeurs inscrits dans ces bureaux de vote n'ont pas pu exprimer leur droit de vote.

Par ailleurs, il est aussi important de noter que les abris provisoires faisant office de BV dans d'autres régions ont été détruits par la forte pluie enregistrée dans la nuit du 29 juillet 2017¹. Par conséquent, le démarrage tardif du vote dans ces BV a probablement eu un impact négatif sur le taux de participation.

¹ Cf. Rapport CENA élections législatives de 2017, page 51

Graphique 14: Répartition du taux de participation par région lors du scrutin législatif de 2017



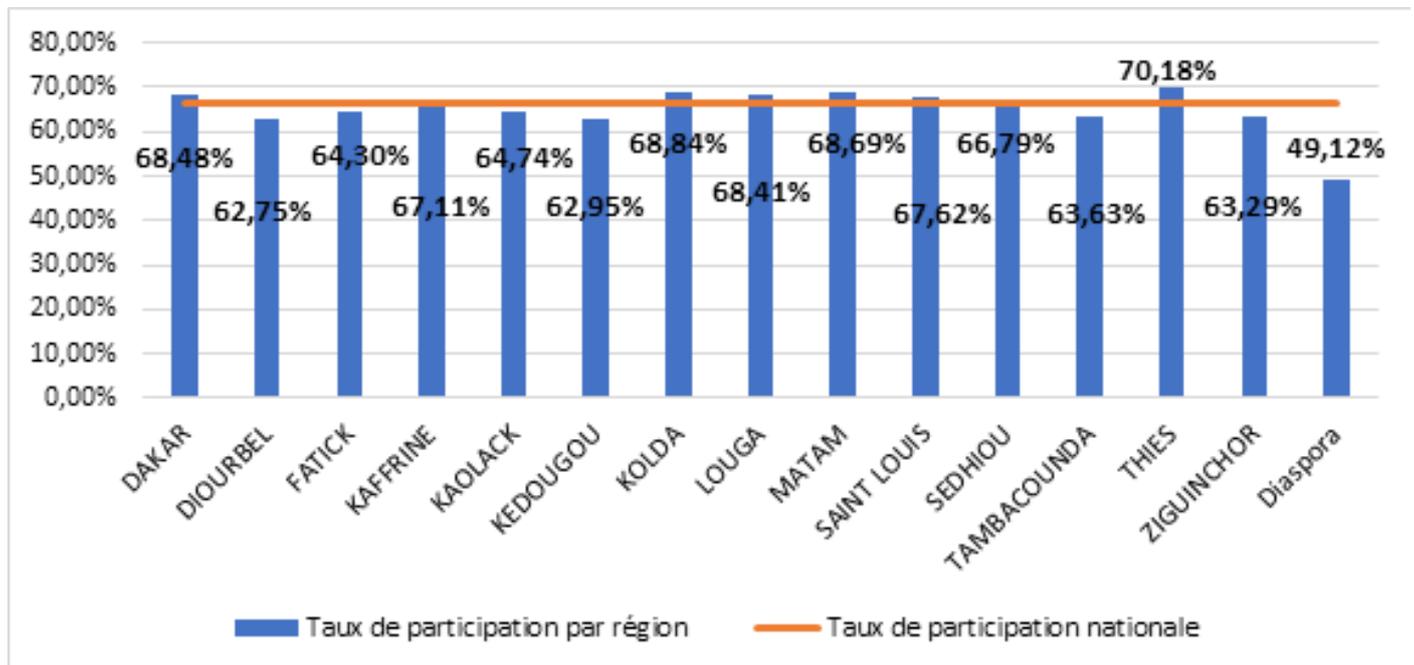
Source : Rapport Conseil Constitutionnel, juin 2021

11.2 RÉPARTITION SPATIALE DU TAUX DE PARTICIPATION À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019

L'élection présidentielle s'est déroulée le 24 février 2019 avec la participation effective de 4 428 680 votants. Sur 6 683 043 électeurs inscrits sur le fichier électoral de 2019, le taux de participation est estimé à 66,27% au niveau national contre 51,6% au 1er tour de l'élection présidentielle du 26 février 2012.

L'analyse du graphique ci-dessous affiche une disparité du taux de participation au niveau régional. Le plus bas taux de participation est enregistré au niveau de la « quinzième région » diaspora (49,12%), qui est en dessous du taux de participation national à l'instar des régions de Diourbel, Fatick, Kaolack, Kédougou, Tambacounda et Ziguinchor. Aussi, est-il important de remarquer que le taux de participation le plus élevé est observé dans la région de Thiès (70,18%).

Graphique 15 : Répartition du taux de participation par région lors du scrutin présidentiel de 2019



Source : Rapport Conseil Constitutionnel, juin 2021

SECTION 12

12. LES ORGANES DE GESTION ET DE SUPERVISION DES ÉLECTIONS P.236 - P.242

12.1. ORGANE DE GESTION DES ÉLECTIONS (OGE) - P.236

12.2. LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE AUTONOME (CENA) - P.237

12.3 LE CONSEIL NATIONAL DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL (CNRA) - P.239

12 - LES ORGANES DE GESTION ET DE SUPERVISION DES ÉLECTIONS

12.1 ORGANE DE GESTION DES ÉLECTIONS (OGE)

Dans les griefs invoqués, l'organisation des élections à titre principal par le Ministère de l'Intérieur est remise en cause par certaines parties prenantes du processus électoral.

Les normes internationales ne prescrivent pas de forme particulière pour les OGE. En général, il existe trois grands types d'OGE : gouvernemental, indépendant et mixte. Le Sénégal a un modèle mixte d'organisation de l'OGE, avec la DGE et la DAF (MINT) s'occupant de l'aspect organisationnel de l'élection, la CENA remplissant le rôle de contrôle et de supervision, et le pouvoir judiciaire étant responsable de la validation des candidatures à la présidence, de la tabulation des résultats, de la déclaration des résultats finaux (présidentiels et législatifs par le Conseil constitutionnel, tous les autres par la Cour d'appel de Dakar) et du traitement des contentieux.

Aucune étude comparative n'a établi la supériorité des autres modèles sur le modèle mixte choisi par le Sénégal et encore moins d'un modèle sur les deux autres.

Indépendamment du modèle choisi pour l'OGE, afin de garantir la crédibilité et la légitimité du processus électoral, les OGE doivent fonctionner selon les principes directeurs suivants : l'indépendance ; l'impartialité ; l'intégrité ; la transparence ; l'efficacité ; le professionnalisme ; et le sens du service¹.

Si l'efficacité et le professionnalisme de la DGE et de la DAF ont été généralement reconnus, plusieurs interlocuteurs de la MEPE ont exprimé des inquiétudes quant à leur indépendance, leur impartialité et leur transparence. Il est important de rappeler que pour un OGE, il ne suffit pas d'agir de manière indépendante et impartiale, il est tout aussi important d'être perçu comme tel². S'il est généralement plus difficile d'être perçu comme indépendant et impartial pour une composante gouvernementale de l'OGE (c'est-à-dire la DGE et DAF), la pratique internationale montre que « l'impartialité est davantage un état d'esprit qu'un principe de droit. [...] Il est important que les OGE soient perçus comme devant être impartiaux par le grand public. La meilleure façon d'y parvenir est d'agir en toute transparence en s'efforçant à une communication énergique et à des relations publiques dynamiques. »³ Cette transparence doit être assurée surtout envers les partis politiques et les candidats, car ils sont les acteurs les plus importants du processus électoral. Le manuel de l'IDEA International résume les grands principes des relations entre les OGE et les partis politiques : « Les partis politiques et leurs candidats auront probablement davantage confiance dans un OGE qui leur tient sa porte ouverte, qui traite tous

1 IDEA : Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international (2006), p.22

2 « À l'exception des pays ayant une tradition de service public neutre, les décisions et les activités des OGE gouvernementaux ou mixtes peuvent être considérées par le grand public comme étant susceptibles de favoriser le gouvernement en place. » Ibid. p.23

3 Ibid. p.24. Voir aussi: « Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats. » Commission de Venise - Code de bonne conduite en matière électorale (2002), par. 68.

les partis et les candidats avec respect, impartialité et équité et qui prend en compte leurs opinions et leurs suggestions. [...] Des réunions régulières avec eux (au moins une fois par mois et plus souvent en période électorale) peuvent contribuer à créer un cadre d'échange équilibré et faciliter l'acceptation des calendriers, des processus et des résultats de l'OGE. »⁴. Ces principes peuvent être consacrés dans le code électoral, mais aussi dans un code de conduite de l'OGE.

RECOMMANDATION N°84 - COURT / MOYEN TERME

Afin de renforcer la confiance des principales parties prenantes ainsi que du grand public dans l'ensemble du processus électoral, la DGE et la DAF devraient réévaluer leur modus operandi par rapport aux parties prenantes externes. Ils devraient développer davantage leur engagement à communiquer avec le grand public. Plus important encore, ils devraient s'ouvrir à la communication et à l'inspection régulière des partis politiques et des organisations de la société civile concernées. Tout au long du cycle électoral, la DGE doit organiser des réunions mensuelles avec les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et les OSC engagées au suivi des élections. En période électorale, c'est-à-dire à partir de la convocation d'une élection (ou de l'établissement du calendrier électoral), ces réunions devraient être plus fréquentes, idéalement sur une base hebdomadaire. Il est important que les parties prenantes soient informées des activités prévues et des décisions à prendre. Leurs préoccupations doivent être entendues et prises en compte.

Outre les mesures de transparence mentionnées ci-dessus, il est à envisager de soustraire la DGE et la DAF de l'égide du MINT et de créer une unité distincte au sein du gouvernement, présidée par une personne neutre. De cette manière, le nouvel organe (par exemple, la Délégation générale des élections et des fichiers) bénéficierait d'une autonomie fonctionnelle mais aussi de la bonne coopération avec les autres agences gouvernementales et les services des autorités administratives au niveau local. Alternativement, un Ministère en charge des élections dirigé par une personne neutre peut être créé.

12.2 LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE AUTONOME (CENA)

La CENA a été créée par la loi n° 2005-07 du 11 mai 2005 et elle est aujourd'hui gérée par le code électoral. La CENA contrôle et supervise l'ensemble des opérations électorales et référendaires. Elle veille, en particulier, à leur bonne organisation matérielle et y apporte les correctifs nécessaires à tout dysfonctionnement constaté. La CENA est gardienne de la loi électorale, chargée d'en assurer le respect par toutes les parties prenantes aux processus électoraux, aussi bien le Ministère de l'intérieur, les préfets et les sous-préfets que les partis politiques et les candidats. La CENA est obligatoirement présente à tous les niveaux de conception, d'organisation, de prise de décision et d'exécution depuis l'inscription

⁴ Ibid. p.218, Voir aussi: « Dans les anciennes démocraties où il n'existe pas de commissions électorales, mais où un autre organe impartial est compétent en matière électorale, les partis politiques doivent pouvoir observer le travail de cet organe. » Commission de Venise - Code de bonne conduite en matière électorale (2002), par. 78.

sur les listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats. En cas de non-respect des dispositions législatives et réglementaires relatives aux élections par une autorité administrative, la CENA, après 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, nonobstant son pouvoir de saisine des juridictions compétentes (Article L.6).

La CENA a donc été créée en tant qu'organe autonome de suivi et de supervision du processus électoral doté d'une personnalité juridique. Elle devrait être la composante indépendante du modèle mixte d'OGE pour lequel le Sénégal a opté (en tant que pendant de la composante gouvernementale - la DGE). Toutefois, son indépendance est de facto entachée par le fait que l'ensemble de ses 12 membres dépendent de la discrétion du Président de la République. En effet, tous les membres sont nommés par décret et son président est directement désigné par le Président de la République. Même si les textes prévoient que les corps de provenance des membres soit consulte les corps de provenance. Il n'est pas confirmé que les membres nommés soient issus des personnes désignées par les corps consultés.

Il est également constaté que plusieurs de ses membres restent en fonction bien après l'expiration de leur mandat (6 ans renouvelables par tiers). En effet, certains membres sont en poste depuis 2005 et 2009 soit 16 ans et 12 ans de mandat sans que leur remplacement se dessine. Le fait de rester trop longtemps en fonction a effectivement privé les membres concernés de la CENA de l'inamovibilité, ce qui les rend encore plus dépendants du pouvoir exécutif. En conséquence, le potentiel des pouvoirs étendus de la CENA en matière de contrôle et de correction effective des processus électoraux reste largement inexploité.

La situation résulte de l'imprécision contenue dans l'article L.7 en ce qu'il ne prévoit pas la limitation du nombre de renouvellement du mandat. Il y a lieu de préciser cette limitation.

L'esprit de l'article R.10 du code électoral semble suggérer une nouvelle nomination des membres des CEDA pour chaque élection ou référendum, cependant, dans la pratique, leur mandat n'est pas limité.

Comme présenté ci-dessus, dans l'architecture institutionnelle des élections au Sénégal, la CENA fait office de garant de l'intégrité du processus de par sa mission (article L.5), ses attributions (article L.11) et ses fonctions (articles L.6 et L.13). Également, de par ses démembrements, la CENA assure le contrôle sur l'ensemble du territoire national et au niveau des juridictions (ambassades et consulats). Sa mission de contrôle et de supervision est déclinée par l'article L.11, en spécifiant ses différentes attributions. Les vingt-une (21) attributions couvrent l'ensemble du processus et toutes les activités qui y sont liées. Elle a un rôle transversal dans la conduite du processus électoral au Sénégal. Cependant, les articles L.6 et L.13 qui lui permettent d'intervenir, d'interpeler les autorités administratives, ou même de se substituer à celles-ci, constituent des rôles assez contraignants, voire souvent difficiles à appliquer

CONCLUSION

Le statut de la CENA mérite révision sur le plan de la nomination des membres, de leur mandat et de son renouvellement et sur l'exercice de ses pouvoirs.

RECOMMANDATION N°85 - MOYEN TERME

Afin de respecter la logique d'un modèle mixte d'OGE, composé d'une composante gouvernementale et d'une composante indépendante, la CENA devrait être dotée d'une plus grande indépendance de fait. Cela peut se faire par une nomination de leurs membres par une variété d'institutions et d'acteurs différents, y compris par exemple les différentes factions parlementaires, la société civile, les professionnels universitaires et juridiques, etc. Le président de la CENA devrait être élu par ses membres parmi eux. Le mandat des membres des CEDA ainsi que les conditions de leur renouvellement doivent être clairement définis dans le code électoral.

RECOMMANDATION N°86 - MOYEN TERME

Revoir les articles L.6 et L.13 pour déterminer les moyens par lesquels la CENA pourra effectivement jouir de ces prérogatives telles énoncées dans ces dites dispositions susvisées.

12.3 LE CONSEIL NATIONAL DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL (CNRA)

Le CNRA est créé par la loi n° 2006-04 du 4 janvier 2006. Il a pour mission essentielle :

- d'assurer le contrôle de l'application de la réglementation sur l'audiovisuel ;
- de veiller au respect des dispositions de la présente loi et de celles des cahiers de charges et conventions régissant le secteur.

Tous les médias audiovisuels entrent dans son champ d'application de compétence quel que soit leur statut juridique.

Le CNRA comprend neuf membres nommés par le Président de la République et la durée du mandat des membres est de six ans. Ce mandat n'est ni renouvelable, ni révocable. Cependant, à la différence avec la CENA, la durée du mandat des membres est clairement limitée et sécurisée. Le mandat n'est pas renouvelable ni révocable.

Il est reproché au CNRA de ne pas recourir aux sanctions. Ce constat est confirmé par la MOE UE 2019 : « Le CNRA, autorité qui veille au respect par tous les médias des dispositions du Code électoral sur la couverture de la période électorale, n'a pris aucune sanction formelle pour des violations du Code. Il a décidé de privilégier un dialogue avec les médias concernés plutôt que de recourir au pouvoir de sanction dont le CNRA disposait. Pourtant l'absence d'action du CNRA sur de nombreuses infractions, notamment des violations de l'interdiction de publicité politique, a réduit les conditions d'égalité et d'équité entre candidats édictées par le Code électoral. En fait, ces violations ont bénéficié aux candi-

ats et coalitions disposant de plus grandes ressources financières⁵ ». Le CNRA a confirmé qu'il préfère résoudre les situations par le dialogue. Cependant, il ne faut pas que le dialogue soit synonyme d'impunité.

Par contre, le CNRA, lors de l'élection présidentielle, a interdit l'organisation de tous débats dans les médias privés sur la base d'une interprétation très restrictive des textes de loi selon laquelle seul l'organe de régulation peut organiser ou autoriser l'organisation d'un débat entre Candidats⁶. La MEPE a constaté que la CNRA a déjà un protocole mis en place pour gérer un débat présidentiel si les candidats en lice trouvent un accord pour le faire.

Face à l'importance grandissante des réseaux sociaux leur encadrement s'impose. Lors du conseil des ministres du Gouvernement du Sénégal du 03 février 2021, le Président de la République a invité le Gouvernement à mettre en place un dispositif de régulation et d'encadrement spécifique aux réseaux sociaux.

⁵ MOE UE 2019, Rapport final, p. 37

⁶ Idem

Les organes de gestion et de supervision des élections

Constats	Récommandations	Délai
<p>Si l'efficacité et le professionnalisme de la DGE et de la DAF ont été généralement reconnus, des nombreux interlocuteurs de la MEPE ont exprimé des inquiétudes quant à leur indépendance, leur impartialité et leur transparence. Il est important de rappeler que pour un OGE, il ne suffit pas d'agir de manière indépendante et impartiale, il est tout aussi important d'être perçu comme tel.</p>	<p>R.84</p> <p>Afin de renforcer la confiance des principales parties prenantes ainsi que du grand public dans l'ensemble du processus électoral, la DGE et la DAF devraient réévaluer leur modus operandi par rapport aux parties prenantes externes. Ils devraient développer davantage leur engagement à communiquer avec le grand public. Plus important encore, ils devraient s'ouvrir à la communication et à l'inspection régulière des partis politiques et des organisations de la société civile concernées. Tout au long du cycle électoral, la DGE doit organiser des réunions mensuelles avec les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale et les OSC engagées au suivi des élections. En période électorale, c'est-à-dire à partir de la convocation d'une élection (ou de l'établissement du calendrier électoral), ces réunions devraient être plus fréquentes, idéalement sur une base hebdomadaire. Il est important que les parties prenantes soient informées des activités prévues et des décisions à prendre. Leurs préoccupations doivent être entendues et prises en compte.</p> <p>Outre les mesures de transparence mentionnées ci-dessus, il est à envisager de soustraire la DGE et la DAF de l'égide du MINT et de créer une unité distincte au sein du gouvernement, présidée par une personne neutre. De cette manière, le nouvel organe (par exemple, la Délégation générale des élections et des fichiers) bénéficierait d'une autonomie fonctionnelle mais aussi de la bonne coopération avec les autres agences gouvernementales et les services des autorités administratives au niveau local. Alternativement, un Ministère chargé des Élections dirigé par une personne neutre peut être créé.</p>	<p>COURT TERME / MOYEN TERME</p>

<p>L'Indépendance de la CENA est de facto entachée par le fait que l'ensemble de ses 12 membres dépendent de la discrétion du Président de la République. De plus, plusieurs de ses membres restent en fonction bien après l'expiration de leur mandat (6 ans renouvelables par tiers). Le fait de rester trop longtemps en fonction a effectivement privé les membres concernés de la CENA de l'inamovibilité, ce qui les rend encore plus dépendants du pouvoir exécutif.</p>	<p>R.85 Afin de respecter la logique d'un modèle mixte d'OGE, composé d'une composante gouvernementale et d'une composante indépendante, la CENA devrait être dotée d'une plus grande indépendance de fait. Cela peut se faire par une nomination de leurs membres par une variété d'institutions et d'acteurs différents, y compris par exemple les différentes factions parlementaires, la société civile, les professionnels universitaires et juridiques, etc. Le président de la CENA devrait être élu par ses membres parmi eux. Le mandat des membres des CEDA ainsi que les conditions de leur renouvellement doivent être clairement définis dans le code électoral.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Les articles L.6 et L.13 qui lui permettent d'intervenir, d'interpeler les autorités administratives, ou même de se substituer à celles-ci, constituent des rôles assez contraignants, voire souvent difficiles à appliquer.</p>	<p>R.86 Revoir les articles L.6 et L.13 pour déterminer les moyens par lesquels la CENA pourra effectivement jouir de ces prérogatives telles énoncées dans ces dites dispositions susvisées.</p>	<p>MOYEN TERME</p>

SECTION 13

13. LA JUSTICE ET DE LE PROCESSUS ÉLECTORAL - P.244 - P.245

13 - LA JUSTICE DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL

La justice est impliquée dans le processus électoral à travers le Ministère de la justice par la Direction des Affaires pénales, le Conseil constitutionnel, la Cour suprême, la Cour d'appel de Dakar, les autres Cours d'appel et les Tribunaux d'Instance et ceci depuis l'inscription sur les listes électorales par la production et ou la transmission des casiers judiciaires, par la gestion des contentieux en matière d'inscription sur les listes électorales, par la surveillance de la campagne électorale et par la gestion des contentieux des candidatures et des opérations électorales.

Vu que plusieurs magistrats et fonctionnaires sont impliqués, la justice doit s'organiser pour remplir efficacement sa mission.

RECOMMANDATION N°87 - COURT TERME

La MEPE recommande que les magistrats bénéficient de renforcement de capacité plus exhaustif et régulièrement entrepris avec production de guide pour chaque étape.

La loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016 a apporté des innovations importantes relatives à la justice constitutionnelle. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel compte désormais sept membres. Le Président de la République nomme les membres du Conseil dont deux sur une liste de quatre personnalités proposées par le Président de l'Assemblée nationale. En outre, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de la République pour avis. Le Conseil constitutionnel n'applique pas le principe du contradictoire. Il rend ses décisions sur requête en l'absence des intéressés.

RECOMMANDATION N°88 - MOYEN TERME

La MEPE recommande d'introduire le principe du contradictoire dans la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel particulièrement en matière électorale et de renforcer ce principe par l'organisation d'audience avec toutes les parties intéressées.

Rôle de la justice		
Constats	Recommandations	Délai
Vu que plusieurs magistrats et fonctionnaires sont impliqués, la justice doit s'organiser pour remplir efficacement sa mission.	<p>R.87</p> <p>La MEPE recommande que les magistrats bénéficient de renforcement de capacité plus exhaustif et régulièrement entrepris avec production de guide pour chaque étape.</p>	COURT TERME
Le Conseil constitutionnel n'applique pas le principe du contradictoire. Il rend ses décisions sur requête en l'absence des intéressés.	<p>R.88</p> <p>La MEPE recommande d'introduire le principe du contradictoire dans la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel particulièrement en matière électorale et de renforcer ce principe par l'organisation d'audience avec toute les parties intéressées.</p>	MOYEN TERME

SECTION 14

14. COMMISSION DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES - P.247 - P.250

14 - COMMISSION DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Le Sénégal a adopté la loi n° 2008-12 du 25 janvier 2008, qui constitue un cadre légal et institutionnel pour la protection des données personnelles. La loi a établi une autorité indépendante connue comme la Commission de Protection des Données Personnelles (CDP) dont le mandat est d'assurer le traitement des données personnelles dans le respect des dispositions de la loi, et de défendre les droits des personnes concernées et les obligations des responsables du traitement.

En 2016, le Sénégal devient le premier pays africain à ratifier la convention à l'échelle continentale sur la cyber sécurité et la protection des données personnelles, qui était adoptée par l'Union africaine en 2014.

En 2019, un projet de loi portant sur la Protection des Données à Caractère Personnel est initié par le gouvernement afin de moderniser le cadre légal et institutionnel du domaine des télécommunications et de la technologie d'ici 2025, et ceci en conformité avec la « Stratégie Sénégal Numérique 2016-2025 ». Ce projet de loi aborde des nouvelles questions essentielles, y compris :

- ▶ La biométrie,
- ▶ Les méga données,
- ▶ L'intelligence artificielle,
- ▶ La géolocalisation
- ▶ L'informatique en nuage (Cloud computing).

Il aborde également les insuffisances dans la législation actuelle **concernant la composition et l'autonomie de l'autorité de surveillance**, les mécanismes pour l'auto-déclaration, et la coopération transfrontalière.

Le besoin de se moderniser et d'aligner le cadre légal et institutionnel de la CDP obéit aux exigences modernes des nouvelles technologies. Cependant, la revue des insuffisances concernant la composition de son comité ainsi que son autonomie peuvent relever du fait qu'en son sein, siègent des membres nommés par le Président de la République, mais qui sont aussi des responsables de traitement de données sensibles.

C'est le cas de la direction de la DAF et de l'Agence De l'Informatique de l'État (ADIE) qui sont aussi les responsables directes des entités étatiques qui traitent le plus, les données à caractère personnel des citoyens sénégalais ainsi que les étrangers qui élisent domicile au Sénégal.

LA MEPE constate que la DAF et l'ADIE sont en position de conflit d'intérêt comme membres de la CDP. Les Directeurs Généraux de l'ADIE et de la DAF siègent comme membres de la CDP. En tant que membres de la CDP, ils participent activement dans l'approbation des demandes d'autorisation et de traitement de données sensibles telles que les données de santé, les données biométriques, les données interconnectées, etc.

Ils délibèrent aussi pour imposer des sanctions pour des manquements aux dispositions de la législation sur la protection des données à caractère personnel.

Cependant, ces entités sont des responsables du traitement de données à caractère personnel.

RECOMMANDATION N°89 - MOYEN TERME

La MEPE recommande à la CDP de prendre des dispositions pour éviter d'avoir des membres de sa commission qui sont en conflit d'intérêt de par leur position. Le Ministère de l'intérieur comme l'ADIE pourraient être représentés par des membres qui n'ont pas le contrôle et la responsabilité directe du traitement des données personnelles sensibles des citoyens.

La DAF est l'une des plus grandes entités étatiques (en plus de l'ADIE) à être responsable du traitement de données à caractère personnel. Cependant, la DAF n'a pas un délégué de traitement de données sensibles ou un cadre de concertation avec la CDP pour la protection des informations à caractère personnel des citoyens.

RECOMMANDATION N°90 - MOYEN TERME

La MEPE recommande à la DAF de procéder à la nomination d'une personne compétente et indépendante (sans lien direct avec le traitement des données) pour agir comme délégué auprès de la CDP et être le lien entre la DAF et la CDP pour tous les documents avec des données à caractère personnel déjà produits et à produire dans les prochaines échéances électorales. Lem pour L'AIDE.

Le rôle de la CDP dans le processus électoral est limité dans le périmètre de la protection des données à caractère personnel. La Commission a eu à intervenir durant le parrainage de l'élection présidentielle de 2019 en saisissant la DGE au sujet de l'accès au fichier par les partis politiques.

La CDP a également développé un guide d'information au sujet des responsabilités des parties prenantes dans la protection des données à caractère personnel dans le cadre du parrainage, notamment en matière de collecte, conservation ou destruction.

Elle a aussi tenu des réunions de sensibilisation avec la DGE et a participé à l'élaboration de la fiche de collecte des données des parrains. Ces réunions étaient aussi tenues avec les partis politiques et les citoyens ordinaires.

La CDP a rendu visite au Conseil constitutionnel durant les opérations préparatoires du parrainage pour les sensibiliser sur la protection des données, leurs traitements et archivages. La sensibilisation a aussi couvert les modalités d'accès des partis politiques qui participent à la vérification des données (manuelles comme électroniques) Les magistrats sont assermentés et ont le droit d'avoir accès pour faire leur travail.

Depuis la création de la CDP, le Sénégal a connu plusieurs élections et un referendum. Cependant, la MEPE a noté qu'il existe des risques liés à la collecte et à l'utilisation des données personnelles des citoyens en période électorale.

Les partis politiques collectent, utilisent et archivent les données sensibles des électeurs sans leur consentement expressif. La DAF expose ces données pendant le processus électoral (les listes d'émargement, etc.) sans une protection adéquate. Ces informations sensibles des citoyens sont remises par la DAF aux partis politiques sous forme de clé USB facilement copiée, perdue ou volée.

RECOMMANDATION N°91 – COURT TERME

Il est recommandé à la DAF de déployer des moyens techniques et administratifs afin de minimiser les données sensibles qui sont exposées comme la CI CEDEAO qui est exigée dans le cadre des démarches administratives (obtention de carte d'étudiant) ou de transactions commerciales (retrait d'argent, obtention d'une puce téléphonique). La mission recommande à la DAF de remettre des clés USB cryptées ou au minimum avec certaines données sensibles rendues anonymes aux parties politiques tout en leur garantissant l'accès aux données nécessaires pour faire le travail de contrôle.

Commission de protection des données personnelles

Constats	Récommandations	Délai
<p>LA MEPE constate que la DAF et L'ADIE sont en position de conflit d'intérêt comme membres de la CDP. Les Directeurs Généraux de l'ADIE et de la DAF siègent comme membres de la CDP. En tant que membres de la CDP, ils participent activement dans l'approbation des demandes d'autorisation et de traitement de données sensibles telles que les données de santé, les données biométriques, les données interconnectées, etc.</p> <p>Ils délibèrent aussi pour imposer des sanctions pour des manquements aux dispositions de la législation sur la protection des données à caractère personnel. Cependant, ces entités sont des responsables de traitement de données à caractère personnel.</p>	<p>R. 89</p> <p>La MEPE recommande à la CDP de prendre des dispositions pour éviter d'avoir des membres de sa commission qui sont en conflit d'intérêt de par leur position. Le Ministère de l'intérieur comme l'ADIE pourraient être représentés par des membres qui n'ont pas le contrôle et la responsabilité direct du traitement des données personnelles sensibles des citoyens.</p>	MOYEN TERME
<p>La DAF est l'une des plus grande entité étatique (en plus de l'ADIE) à être responsable de traitement de données à caractère personnel. Cependant, la DAF n'a pas un délégué de traitement de données sensible ou un cadre de concertation avec la CDP pour la protection des informations à caractère personnel des citoyens.</p>	<p>R 90</p> <p>La MEPE recommande à la DAF de procéder à la nomination d'une personne compétente et indépendante (sans lien direct avec le traitement des données) pour agir comme délégué auprès de la CDP et être le lien entre le DAF et la CDP pour tous les documents avec des données à caractère personnel déjà produits et à produire dans les prochaines échéances électorales.</p>	MOYEN TERME
<p>Les partis politiques collectent, utilisent et archivent les données sensibles des électeurs sans leur consentement expressif. La DAF expose ces données pendant le processus électoral (les listes d'émargement, etc.) sans une protection adéquate. Ces informations sensibles des citoyens sont remises par la DAF aux partis politiques sous forme de clé USB facilement copiée, perdue ou volée.</p>	<p>R.91</p> <p>La MEPE à la DAF de déployer des moyens techniques et administratifs afin de minimiser les données sensibles qui sont exposées comme la CI CEDEAO qui est exigée dans le cadre des démarches administratives (obtention de carte d'étudiant) ou de transactions commerciales (retrait d'argent, obtention d'une puce téléphonique). La mission recommande à la DAF de remettre des clés usb crypté ou au minimum avec certaines données sensibles rendues anonymes aux parties politiques tout en leur garantissant l'accès aux données nécessaires pour faire le travail de contrôle.</p>	MOYEN TERME

SECTION 15

15. GESTION DU SYSTÈME D'INFORMATION IMPLIQUÉ DANS DES PROCESSUS ÉLECTORAUX - P.252 - 266

15.1 POLITIQUE DE SÉCURITÉ - P.252

15.2 MANAGEMENT DES FOURNISSEURS CRITIQUES - P.252

15.3 SÉCURITÉ DE L'INFRASTRUCTURE - P.254

15.4 PLAN DE REPRISE ET DE CONTINUITÉ APRÈS DÉSASTRE - P.259

15.5 SUIVI ET CORRECTION DE LA GESTION DES DÉFAILLANCES - P.261

15.6 GESTION DU TRANSFERT DE TECHNOLOGIE - P.262

15 - GESTION DU SYSTÈME D'INFORMATION IMPLIQUÉ DANS DES PROCESSUS ÉLECTORAUX

15.1 POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Un système d'information représente un ensemble organisé de ressources (personnel, données, procédures, matériel, logiciel, etc.) permettant d'acquérir, de stocker, de structurer et de communiquer des informations sous forme de textes, images, sons, ou de données codées dans des organisations.

Pour assurer une meilleure harmonisation organisationnelle, notamment en terme de partage d'informations électorales, un système d'information harmonisé entre la DAF et la DGE est recommandé.

RECOMMANDATION N°92 – COURT TERME

Il est recommandé de mettre en place un système d'information harmonisé entre la DAF et la DGE contenant un ensemble de règles édictées par la DAF/DGE pour garantir que tous les utilisateurs des réseaux ou de la structure informatique du domaine des élections respectent les prescriptions concernant la sécurité des données sensibles stockées, en transit ou manipulées numériquement comme manuellement dans les limites où la DAF/DGE étendent leur autorité. Cette politique doit être immédiatement mise en œuvre et communiquée à toutes les parties prenantes. Norme : ISO 27001

15.2 MANAGEMENT DES FOURNISSEURS CRITIQUES

Il est de plus en plus fréquent pour les services informatiques de définir et d'avoir un accord de niveau de service (SLA) avec ses fournisseurs critiques. Cet accord permet aux utilisateurs de spécifier et de convenir, de préférence par écrit, des niveaux de service, en termes de quantité et qualité qu'ils devraient recevoir. La structure et le niveau de service spécifiés dans un SLA dépendront des pratiques de travail et des exigences de chaque organisation. Un SLA typique contiendrait les éléments suivants :

- ▶ Dispositions générales comprenant le champ d'application de l'accord, ses signataires, la date du prochain examen.
- ▶ Brève description des services.
- ▶ Heures de service.
- ▶ Disponibilité du service (pourcentage de disponibilité, nombre maximum de pannes de service et temps d'arrêt maximal par panne) ;
- ▶ Niveaux de support utilisateur.
- ▶ Performance (temps de réponse, délais d'exécution) ;
- ▶ Sécurité.
- ▶ Restrictions.

La MEPE a constaté que la DAF connaît des retards dans la requête et le traitement de certaines informations vu qu'elle dépend du prestataire IRIS.

RECOMMANDATION N°93 – COURT TERME

Il est recommandé à la DAF d'avoir un " Service Level Agreement" ou SLA avec IRIS pour mieux gérer ses besoins de performances. Un SLA a pour but de prévoir des critères d'évaluation ainsi que des moyens de mesure. Il permet à la DAF de vérifier le respect des engagements de son fournisseur IRIS. Normes ISO 27001 et ISO 20000

De plus, la DAF ne fait pas le monitoring (surveillance) des activités de ses sous-traitants IRIS et Synapsys qui ont des accès d'administrateurs. En fait, ils peuvent tout faire dans les Systèmes SN-ID et Fichier électoral sans aucune restriction

RECOMMANDATION N°94 – COURT TERME

Il est recommandé à la DAF d'effectuer un audit régulier des activités des administrateurs de ses systèmes d'information.

L'audit de ses bases de données va permettre à la DAF de suivre et de comprendre comment les enregistrements sont utilisés et donner une visibilité sur les risques d'utilisation abusive ou de violation. Avec un audit, la DAF peut surveiller chaque interaction avec les données et les consigner dans un journal (log) pour les examiner de façon régulière. Norme: ISO 27001

La carte biométrique a un coût très élevé qui peut être amorti en l'utilisant aussi pour d'autres services sociaux.

RECOMMANDATION N°95 – MOYEN TERME

La multiplicité de l'usage de la carte biométrique est recommandé pour amortir son coût. Cette carte peut aussi être utilisée pour un grand nombre de services publics :

1. Carte d'étudiant/
2. Carnet Familiale /3. Carte de Santé
4. Permis de conduire /5. Bourse familiale /6. Carte de sécurité sociale/7. Passeports/8. Etc. Norme : ISO 20000

Des procédures clés de la DAF n'ont pas de contrôles de versions, ne sont pas datées et la personne responsable de tout le processus n'est pas identifiée. Cette défaillance a été notée aussi bien au niveau de la Direction de l'exploitation du fichier qu'au niveau du prestataire informatique Synapsys.

RECOMMANDATION N°96 – MOYEN TERME

Il est recommandé à la DAF de mettre en place un système de version conforme aux standards internationaux en matière de gestion de procédures documentaires. Le contrôle de version est une composante de la gestion de la documentation. ISO 27001

15.3 SÉCURITÉ DE L'INFRASTRUCTURE

15.3.1 Sécurité physique

Une inspection visuelle a permis de constater que le système d'incendie n'existe pas dans les locaux qui abritent les serveurs de sauvegarde du fichier électoral et les cartes d'identités biométriques. Le Brigadier-chef qui supervise la maintenance des bâtiments de la DAF a informé la MEPE que le système incendie est abîmé depuis 2014.

Le site des salles de servers (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).

RECOMMANDATION N°97 – COURT TERME

Un système de détection précoce des incendies devrait être installé pour protéger la salle informatique et les zones de stockage des supports enregistrés du fichier électoral et des cartes d'identités biométriques. Ce système doit activer à la fois une alarme sonore et visuelle dans les salles et au niveau d'un poste central surveillé.

En absence de réglementation locale ou nationale, les règles les plus contraignantes doivent être appliquées. La norme NFPA (National Fire Protection Association) 75 fournit des recommandations pour la protection des matériels informatiques. Norme : NFPA

15.3.1 Sécurité logique

Les modules présentement utilisés à l'exploitation sont :

- ▶ ENROLEMENT (enrôlement des demandes de CI CEDEAO)
- ▶ QUERY (consultation des demandes)
- ▶ VALIDATION (validation des demandes)
- ▶ CORRECTION (correction d'une demande après enrôlement)
- ▶ AFIS (adjudication des demandes en doublon)
- ▶ PERSO (personnalisation, impression et contrôle qualité)
- ▶ BLACKLIST (envoi sur la liste noire)
- ▶ CARD MANAGEMENT (gestion des cartes)

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

Tableau 21

COMPTES	NOMBRE D'UTILISATEURS DE L'EXPLOITATION	COMPTES ADDITIONNELS	TOTAL
ENRÔLEMENTS	29	133 comptes personnels des centres d'instruction (Commissariat et Consuls)	162
QUERY	138	Plus de comptes personnels du support, de l'administration générale et des archives	138
VALIDATION	92	04 comptes des personnels du support	96
CORRECTION	23	03 comptes des personnels du support	26
AFIS	11	12 comptes support et autres	23
PERSO	15	02 comptes des personnels du support	17
CARD MANAGEMENT	2	05 comptes des personnels du support	7
BLACKLIST	0	03 comptes des personnels du support	3
			472

Source : Service de l'exploitation

La MEPE a fait une « Query » sur le nombre total d'utilisateurs du system AFIS du 29 octobre 2016 à la date du 07 mai 2021. Le nombre d'utilisateurs total était de 6192. Il a été noté que la DAF a procédé à la révocation de 5507 utilisateurs sur une période de plus de trois (3) ans.

Le filtrage des utilisateurs actifs à la date du 07 mai 2021 a permis d'arriver au chiffre de 685 utilisateurs qui ont un accès avec les comptes décrits dessus. La MEPE a procédé à l'identification, avec la DAF et Synapsys, des utilisateurs qui doivent être dans le système et ils sont au nombre de 472 (Voir Tableau ci-dessous).

Il existe 213 utilisateurs qui sont toujours actifs dans le système AFIS et leur accès doit être révoqué.

Tableau 22 : Utilisateurs

DESCRIPTION	NOMBRES D'UTILISATEURS
UTLISATEURS TOTAL DU 29 /10/2016 au 07/05/ 2021	6192
REMOVED	5507
UTLISATEURS FILTRES AVEC ACCESS	685
UTLISATEURS VALIDES	472
UTLISATEURS TO BE REMOVED	213

Notes :

1. Le nombre total d'utilisateurs du système AFIS du 29 /10/2016 au 07/05/ 2021
2. Ce chiffre représente le nombre total d'utilisateurs révoqués du système AFIS du 29 /10/2016 au 07/05/ 2021 par IRIS et la DAF
3. La MEPE a filtré tous les utilisateurs qui ont accès au système AFIS à la date du 07/05/2021. Ce chiffre est aussi obtenu avec le calcul
4. La MEPE a validé ces utilisateurs avec la DAF et Synapsys. A la date du 07/05/ 2021 ils devaient être les seuls utilisateurs qui doivent avoir un accès basé sur leurs besoins d'exécuter les tâches qui leurs sont assignées.
5. Ce sont les utilisateurs qui doivent révoquer du système AFIS. Ce chiffre est aussi obtenu avec le calcul.

420 utilisateurs ont un accès au système d'enrôlement pour 5 ans, alors que les périodes de refontes et de révisions ne dépassent jamais 6 mois. 219 utilisateurs ont une période de "1Y" qui représente un (1) an d'accès. 35 utilisateurs ont une période de "90D" qui représente pour 90 jours d'accès.

Aucun utilisateur n'a un accès pour 30 jours ou 2 jours qui représentent respectivement «30D" et "2D". Il existe un nombre important d'utilisateurs de la base de données des enrôlements du système AFIS qui ne travaillent plus à la DAF ou qui ont changé de rôle. Pourtant, ils ont toujours un accès logique au logiciel.

Les kits d'enrôlement sont sécurisés au sous-sol de la DAF et hors d'accès des utilisateurs.

RECOMMANDATION N°98 – COURT TERME

Il est recommandé à la DAF la désactivation immédiate de ces comptes utilisateurs.

Tableaux 23 et 24 : Temps d'accès et nombre d'utilisateurs avec 2 jours à 5 ans d'accès

CODE	DESCRIPTION
2D	Deux (2) Jours
30D	Trente (30) Jours
90D	Quatre Vingt Dix (90) Jours
1Y	Un (1) Ans
5Y	Cinq (5) Ans

DESCRIPTION	NOMBRE
1 - Nombre d'utilisateurs avec 5 ans d'accès	420
2 - Nombre d'utilisateurs avec 1 an d'accès	219
3 - Nombre d'utilisateurs avec 90 Jours d'accès	35
4 - Nombre d'utilisateurs avec 30 Jours d'accès	0
5 - Nombre d'utilisateurs avec 2 Jours d'accès	0

* La DAF doit révoquer 213 utilisateurs du total de ce chiffre

Des 420 utilisateurs qui ont accès pour 5 ans, 64 ont un accès biométrique et 356 avec authentification de mot de passe alpha numérique avec caractères spéciaux. Tous les utilisateurs de 90 jours sont authentifiés par un mot de passe seulement. Des 219 utilisateurs qui ont accès pour 1 an, 10 ont un de mot de passe biométrique et 209 un mot de passe alpha numérique avec caractères spéciaux

Tableau 25 : Type de mot de passe

UTILISATEURS	DESCRIPTION	ACCESS TIME	NOMBRE
420	CODE 1 PASSWORD ONLY	5 ANS	420
	CODE 3 BIOMETRIC ONLY	5 ANS	219
219	CODE 1 PASSWORD ONLY	1 AN	209
	CODE 1 PASSWORD ONLY	1 AN	10
35	CODE 3 BIOMETRIC ONLY	90 JOURS	35
0	CODE 2 PASSWORD AND BIOMETRIC	0	0

La MEPE a constaté un nombre important d'utilisateurs de la base de données des enrôlements du système AFIS qui ont un accès du système pour une durée trop longue (cinq (5) ans ou un (1) an.

RECOMMANDATION N°99 - COURT TERME

a- Il est recommandé à la DAF de donner des permissions d'accès aux utilisateurs réguliers pour 90 jours renouvelables à chaque fois que le besoin existe en conformité avec les normes de bonnes pratique de gestion des accès aux systèmes sensibles.

b- Il est recommandé à la DAF de donner aux comptes administrateurs des délais de 30 jours renouvelables au besoin.

c- Il est recommandé à la DAF de donner un accès de 2 jours renouvelables au besoin aux consultants et autres utilisateurs qui ont un besoin limité et spécifique.

Norme: ISO 27001

Tableau 26 : Description du code d'accès

CODE	DESCRIPTION
1	Password only
2	Combined password and biometric
3	Biometric only

Le système CI biométrique CEDEAO a la capacité d'authentifier les utilisateurs par une combinaison biométrique et mot de passe alpha numérique avec des caractères spéciaux. Cette fonctionnalité n'est jamais utilisée.

Les modes d'authentification précités utilisés seules sont assez fortes.

RECOMMANDATION N°100 – COURT TERME

Il est recommandé à la DAF d'avoir une politique de gestion des utilisateurs qui obligent les administrateurs et autres utilisateurs avec des privilèges sensibles d'utiliser la combinaison précitée. Norme: ISO 27001

La DAF n'a pas de processus défini de gestion des comptes d'utilisateurs et de contrôle d'accès qui implique un examen périodique des droits d'accès de tous ses employés, sous-traitants et consultants. Un examen de l'accès des utilisateurs comprend généralement la réévaluation périodique des :

- ▶ Rôles des utilisateurs
- ▶ Droits d'accès et privilèges
- ▶ Identifiants fournis aux utilisateurs

RECOMMANDATION N°101 – COURT TERME

La MEPE recommande à la DAF de mettre en œuvre une politique de gestion des comptes d'utilisateurs. La ré-examen périodique (90 Jours) de l'accès des utilisateurs atténue un large éventail de problèmes de cyber sécurité:

- Privilèges d'accès excessifs (dérive des privilèges) ;
 - Erreurs avec le rôle de l'utilisateur et la configuration du compte ;
 - Accès abusif ;
 - Politiques de sécurité obsolètes.
- Norme: ISO 27001

15.4 PLAN DE REPRISE ET DE CONTINUITÉ APRÈS DÉSASTRE

Quand les ressources informatiques critiques des systèmes électoraux ne sont plus disponibles pour un temps trop long à supporter, il existe un sinistre ou un désastre que seul une prévision prudente peut atténuer. Au cas où ces événements d'ordre de catastrophes naturelles, de sinistres sur les installations ou de cybercriminalité et malveillance arrivent à des moments cruciaux de la vie politique, la perte de réputation de l'organe qui organise les élections peut mettre tout le système à rude épreuve.

La DAF et la DGE n'ont pas de processus documentés pour la continuité des opérations (BCP) électorales après désastre. La DAF et la DGE n'ont pas de plan de reprise après un sinistre informatique (DRP) qui détaille les processus à récupérer ainsi que ses systèmes d'information suite à un incident majeur ou à une perturbation. Cela pourrait compromettre la continuité et l'intégrité des processus électoraux et la fourniture des services de délivrance des CI biométriques, CE et les résultats électoraux, et potentiellement nuire à la réputation du Sénégal.

Bien que la DAF et la DGE aient mis en place des procédures de sauvegarde des données, celles-ci ne sont pas entièrement documentées et testées. De plus, il existe un risque de concentration géographique à cause de la proximité des lieux de production et les lieux de sauvegarde qui sont à moins de deux kilomètres.

Pour atténuer la plupart des risques, les standards internationaux recommandent de placer un emplacement de reprise après sinistre entre 50 kilomètres et 160 kilomètres de l'emplacement principal. Une évaluation des risques permet d'avoir des informations objectives sur la distance

RECOMMANDATION N°102 - MOYEN TERME

La MEPE recommande à la DAF/DGE de développer un Disaster Recovery Plan/Business Continuity Plan (Plan de Reprise après Désastre/Plan de Continuité des Operations), un document clé qui fournit des détails sur les procédures à suivre pour la reprise des systèmes en cas d'incident ou de perturbation. Sans un DRP informatique correctement testé, il est impossible de confirmer l'efficacité du plan et la capacité du personnel de la DAF et la DGE à l'exécuter. Pour atténuer la plupart des risques, les standards internationaux recommandent de placer un emplacement de reprise après sinistre entre 50 kilomètres et 160 kilomètres de votre emplacement principal. Norme: ISO 22301

Les données qui sont aussi sauvegardées à la CENA sont gardées dans la même salle que le lieu de production du fichier électoral. La CENA sauvegarde régulièrement ces données. Mais, même les systèmes les plus redondants sont toujours vulnérables si toutes ces données sont stockées dans une seule salle serveur.

Il existe une opportunité de créer une redondance et une synchronisation entre les données de la DAF et celles de la CENA. En pratique, ces données doivent être les mêmes. Ces entités pourraient s'aider mutuellement si l'une d'entre elles venait à perdre ces données électorales. Cette opportunité est d'autant plus judicieuse que la DAF et la CENA utilisent le même type de base de données. Microsoft SQL Server.

RECOMMANDATION N°103 – MOYEN TERME

La MEPE recommande à la CENA d'avoir des sauvegardes hors site. Ces données resteraient sûres, accessibles et récupérables. Il existe une opportunité de créer une redondance et une synchronisation entre les données de la DAF et celle de la CENA. En pratique, ces données doivent être les mêmes. Ces entités pourraient s'aider mutuellement si l'une d'entre elles venait à perdre ces données électorales. Cette opportunité est d'autant plus judicieuse qu'elles utilisent le même type de base de données. Microsoft SQL. Norme: ISO 23001.

RECOMMANDATION N°104 – MOYEN TERME

La MEPE recommande à la CENA d'utiliser toutes les possibilités qui sont mises à sa disposition pour informatiser certaines tâches de contrôle de la DAF. Une liste non exhaustive de ces contrôles peut être : La réconciliation électronique régulière du fichier électoral transmis par la DAF et celui détenu à la CENA. La création des alertes s'il y'a des changements sur des données immuables comme la date de naissance.

La revue régulière des journaux(logs) pour toute transactions DML (Manipulation de données) pendant la période dite « morte ». (Certaines de ces opérations sont légitimes comme les corrections initiées par les citoyens pour les corrections des données d'état civil avec des pièces justificatives). Norme: ISO 27001

15.5 SUIVI ET CORRECTION DE LA GESTION DES DÉFAILLANCES

La MEPE a noté qu'un nombre important de recommandations reviennent de façon récurrente avec les différents audits de 2010, 2018 et 2021 ainsi que la MEFE de 2021 mais elles ne sont pas résolues de façon définitive. Voir tableau ci-dessous qui n'est pas exhaustif.

Tableau 27 : Recommandations issues des missions d'audit et d'évaluation

DESCRIPTION	MAFE 2010	MAFE 2018	MAFE 2021	MEPE 2021
Cadre Légal	Les articles L 26-28 du Code électoral concernant la privation des condamnés du droit de vote semblent ne pas prendre en considération l'exigence que chaque restriction où Exclusion sur cette base doit être Exceptionnelle et en proportion avec la nature du délit	Idem	Idem	Idem
Processus Électoral	Une dépendance de la DAF vis-à-vis de ses prestataires (Division de l'exploitation, Production des cartes et Processus AFIS) 5 années après la refonte.	Idem	Idem	Idem
Adéquation Technologique	Plan de reprise après désastre	Idem	Idem	Idem

RECOMMANDATION N°105 - COURT TERME

La MEPE recommande la mise en place d'une procédure rigoureuse, qui assure que les recommandations issues des différentes missions d'audit, d'évaluation ou de la CENA sont suivies, corrigées et testées. Normes ISO 27001 et ISO 20000

15.6 GESTION DU TRANSFERT DE TECHNOLOGIE

L'État du Sénégal a choisi un fournisseur (IRIS) pour son système biométrique d'identification nationale. Ce système produit aussi les cartes d'électeurs qui sont au verso des cartes d'identité biométrique. Le contrat est arrivé à terme le 30 avril 2021 et l'État du Sénégal a ajouté une extension de deux ans dans le contrat pour faire le transfert de technologie et assurer le support technique des élections locales et législatives qui se tiendront durant cette période.

Au moment de la clôture du rapport, la MEPE n'a pas pu obtenir un plan de transfert de technologie de la part de IRIS/DAF et ne peut pas émettre son opinion.

CONCLUSION

Un nombre important de constats a été noté dans la gestion du système d'information impliqué dans les processus électoraux.

Cependant, on note que le système de la DAF est "fermé" et n'est pas exposé aux risques externes liés aux méfaits de l'utilisation de l'internet.

La MEPE a aussi noté des défaillances sur les accès qui sont compensés par le fait que les utilisateurs n'ont pas un accès physique aux kits d'enrôlements qui sont sécurisés au niveau de la DAF.

La MEPE conclut que bien que perfectible, le système d'information de la DAF est en mesure de constituer un support adéquat dans la mise en œuvre du processus électoral

Gestion du système d'information impliqué dans le processus électoral		
Constats	Récommandations	Délai
Pour assurer une meilleure harmonisation organisationnelle, notamment en termes de partage d'informations électorales, un système d'information harmonisé entre la DAF et la DGE est recommandé	R.92 Il est recommandé de mettre en place un système d'information harmonisé entre la DAF et la DGE contenant un ensemble de règles édictées par la DAF/DGE pour garantir que tous les utilisateurs des réseaux ou de la structure informatique du domaine des élections respectent les prescriptions concernant la sécurité des données sensibles stockées, en transit ou manipulées numériquement comme manuellement dans les limites ou la DAF/DGE étendent leur autorité. Cette politique doit être immédiatement mise en œuvre et communiquée à toutes les parties prenantes. Norme : ISO 27001	COURT TERME
La MEPE a constaté que la DAF connaît des retards dans la requête et le traitement de certaines informations dépend u prestataire IRIS	R.93 La MEPE recommande à la DAF d'avoir un " Service Level Agreement" ou SLA avec IRIS pour mieux gérer ses besoins de performances. Un SLA a pour but de prévoir des critères d'évaluation ainsi que des moyens de mesure. Il permet à la DAF de vérifier le respect des engagements de son fournisseur IRIS. Normes ISO 27001 et ISO 20000	COURT TERME
La DAF ne fait pas le monitoring (surveillance) des activités de ses sous-traitants IRIS et Synapsys qui ont des accès d'administrateurs. En fait, ils peuvent tout faire dans les Systèmes CI et fichier électoral sans aucune restriction.	R.94 La MEPE recommande à la DAF d'effectuer un audit régulier des activités des administrateurs de ses systèmes d'information. L'audit de ses bases de données va permettre à la DAF de suivre et de comprendre comment les enregistrements sont utilisés et donne une visibilité sur les risques d'utilisation abusive ou de violation. Avec un audit, la DAF peut surveiller chaque interaction avec les données et les consigner dans un journal (log) pour les examiner de façon régulière. Norme: ISO 27001	COURT TERME
La carte biométrique a un coût très élevé qui peut être amortie en l'utilisant aussi pour d'autres services sociaux.	R.95 La MEPE recommande la multiplicité de l'usage de la carte biométrique pour amortir sont coût. Cette carte peut aussi être utilisée pour un grand nombre de services publics : 1. Carte d'étudiant/ 2. Carnet familiale/ 3. Carte de santé 4. Permis de conduire/ 5. Bourse familiale/ 6. Carte de sécurité sociale/ 7. Etc. Norme : ISO 20000	MOYEN TERME

<p>Des procédures clés de la DAF n'ont pas de contrôles de versions, ne sont pas datées et la personne responsable de tout le processus n'est pas identifiée. Cette défaillance a été notée aussi bien au niveau de la Direction de l'exploitation du fichier qu'au niveau du prestataire informatique Synapsys.</p>	<p>R.96 Il est recommandé à la DAF de mettre en place un système de version conforme aux standards internationaux en matière de gestion de procédures documentaires. Le contrôle de version est une composante de la gestion de la documentation.</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Une inspection visuelle a permis de constater que le système d'incendie n'existe pas dans les locaux qui abritent les serveurs de sauvegarde du fichier électoral et les cartes d'identités biométriques. Le Brigadier-chef qui supervise la maintenance des bâtiments de la DAF a informé la MEPE que le système incendie est abimé depuis 2014.</p>	<p>R.97 Un système de détection précoce des incendies devrait être installé pour protéger la salle informatique et les zones de stockage des supports enregistrés du fichier électoral et des cartes d'identités biométriques. Ce système doit activer à la fois une alarme sonore et visuelle dans les salles et au niveau d'un poste central surveillé. En absence de réglementation locale ou nationale, les règles les plus contraignantes doivent être appliquées. La norme NFPA (National Fire Protection Association) 75 fournit des recommandations pour la protection des matériels informatiques. Norme : NFPA</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>Il existe un nombre important d'utilisateurs de la base de données des enrôlements du système AFIS qui ne travaillent plus à la DAF ou qui ont changé de rôle. Pourtant, ils ont toujours un accès logique au logiciel. Les kits d'enrôlement sont sécurisés au sous-sol de la DAF et hors d'accès des utilisateurs.</p>	<p>R.98 Nous recommandons à la DAF la désactivation immédiate de ces comptes utilisateurs.</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>La MEPE a constaté un nombre important d'utilisateurs de la base de données des enrôlements du système AFIS qui ont un accès du système pour une durée trop longue (cinq (5) ans ou un (1) an</p>	<p>R.99 La MEPE recommande à la DAF de donner des permissions d'accès aux utilisateurs réguliers pour 90 jours renouvelables à chaque fois que le besoin existe en conformité avec les normes de bonnes pratiques de gestion des accès aux systèmes sensibles. Norme: ISO 27001 Recommandation. b: La MEPE recommande à la DAF de donner aux comptes administrateurs des délais de 30 jours renouvelables au besoin. Norme : ISO 27001 Recommandation c La MEPE recommande aussi à la DAF de donner un accès de 2 jours renouvelables au besoin aux consultants et autres utilisateurs qui ont un besoin limité et spécifique. Norme: ISO 27001</p>	<p>COURT TERME</p>

<p>Le système CI a la capacité d'authentifier les utilisateurs par une combinaison biométrique et mot de passe alpha numérique avec des caractères spéciaux. Cette fonctionnalité n'est jamais utilisée. Les modes d'authentification précités utilisés seul sont assez forts</p>	<p>R.100 La MEPE recommande à la DAF d'avoir une politique de gestion des utilisateurs qui obligent les administrateurs et autres utilisateurs avec des privilèges sensibles d'utiliser la combinaison précitée. Norme: ISO 27001</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>La DAF n'a pas de processus défini de gestion des comptes d'utilisateurs et de contrôle d'accès qui implique un examen périodique des droits d'accès de tous ses employés, sous-traitants et consultants. Un examen de l'accès des utilisateurs comprend généralement la réévaluation périodique des :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rôles des utilisateurs - Droits d'accès et privilèges - Identifiants fournis aux utilisateurs 	<p>R.101 La MEPE recommande à la DAF de mettre en œuvre une politique de gestion des comptes d'utilisateurs. La ré-examen périodique (90 Jours) de l'accès des utilisateurs atténue un large éventail de problèmes de cyber sécurité: Privilèges d'accès excessifs (dérive des privilèges) ; Erreurs avec le rôle de l'utilisateur et la configuration du compte ; Accès abusif ; Politiques de sécurité obsolètes. Norme: ISO 27001</p>	<p>COURT TERME</p>
<p>La DAF et la DGE n'ont pas de processus documentés pour la continuité des opérations (BCP) électorales après désastre. La DAF et la DGE n'ont pas de plan de reprise après un sinistre informatique (DRP) qui détaille les processus à récupérer ainsi que ses systèmes d'information suite à un incident majeur ou à une perturbation. Cela pourrait compromettre la continuité et l'intégrité des processus électoraux et la fourniture des services de délivrance des CI, CE et les résultats électoraux, et potentiellement nuire à la réputation du Sénégal.</p>	<p>R.102 La MEPE recommande à la DAF/DGE de développer un DRP/BCP IT, un document clé qui fournit des détails sur les procédures à suivre pour la reprise des systèmes en cas d'incident ou de perturbation. Sans un DRP informatique correctement testé, il est impossible de confirmer l'efficacité du plan et la capacité du personnel de la DAF et la DGE à l'exécuter. Pour atténuer la plupart des risques, les standards internationaux recommandent de placer un emplacement de reprise après sinistre entre 50 kilomètres et 160 kilomètres de votre emplacement principal. Norme: ISO 22301</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Les données qui sont aussi sauvegardées à la CENA sont gardées dans la même salle que le lieu de production du fichier électoral. La CENA sauvegarde régulièrement ces données. Mais, même les systèmes les plus redondants sont toujours vulnérables si toutes ces données sont stockées dans une seule salle serveur</p>	<p>R.103 La MEPE recommande à la CENA d'avoir des sauvegardes hors site. Ces données resteraient sûres, accessibles et récupérables. Il existe une opportunité de créer une redondance et une synchronisation entre les données de la DAF et celle de la CENA. En pratique, ces données doivent être les mêmes. Ces entités pourraient s'aider mutuellement si l'une d'entre elles venait à perdre ces données électorales. Cette opportunité est d'autant plus judicieuse qu'elles utilisent le même type de base de données. Microsoft SQL. Norme: ISO 23001.</p>	<p>COURT TERME</p>

<p>Il existe une opportunité de créer une redondance et une synchronisation entre les données de la DAF et celle de la CENA. En pratique, ces données doivent être les mêmes. Ces entités pourraient s'aider mutuellement si l'une d'entre elles venait à perdre ces données électorales. Cette opportunité est d'autant plus judicieuse qu'elles utilisent le même type de base de données. Microsoft SQL Server</p>	<p>R.104 La MEPE recommande à la CENA d'utiliser toutes les possibilités qui sont mises à sa disposition pour informatiser certaines tâches de contrôle de la DAF. Une liste non exhaustive de ces contrôles peut être : La réconciliation électronique régulière du fichier électoral transmis par la DAF et celui détenu à la CENA. La création des alertes s'il y a des changements sur des données immuables comme la date de naissance. La revue régulière des journaux (logs) pour toutes transactions DML (Manipulation de données) pendant la période dite « morte ». (Certaines de ces opérations sont légitimes comme les corrections initiées par les citoyens pour les corrections des données d'état civil avec des pièces justificatives). Norme: ISO 27001</p>	<p>MOYEN TERME</p>
<p>Constats La MEPE a noté qu'un nombre important de recommandations reviennent de façon récurrente avec les différents audits de 2010, 2018 et 2021 ainsi que la MEFE de 2021 mais elles ne sont pas résolues de façon définitive</p>	<p>R.105 La MEPE recommande la mise en place d'une procédure rigoureuse, qui assure que les recommandations issues des différentes missions d'audit, d'évaluation ou de la CENA sont suivies, corrigées et testées. Normes ISO 27001 et ISO 20000</p>	<p>COURT TERME</p>

Définitions des standards

ISO 27001 Standard	ISO 23001 Standard	ISO 20000 Standard	NFPT Standard
<p>Une norme internationale de sécurité des systèmes d'information</p>	<p>Une norme qui spécifie les exigences pour planifier, établir, mettre en œuvre, exploiter et surveiller continuellement un système de gestion documenté pour se protéger des incidents perturbateurs lorsqu'ils surviennent.</p>	<p>Une norme de certification des services informatiques des organisations prouvant le respect de normes de qualité éditées au travers de phases, de contrôles et de procédures mises en place.</p>	<p>Une approche complète et intégrée de la réglementation du code de prévention des incendies et de la gestion des risques.</p>

SECTION 16

16. CONCLUSIONS - p.268 - p.271

16 - CONCLUSIONS

Il est constaté que le Sénégal a fait un effort considérable de se conformer aux prescrits internationaux relatifs aux **textes qui encadrent la gestion des élections**. La mission d'évaluation partage les conclusions des missions d'audit précédentes (2010, 2018, 2021) qui avaient constaté que les normes et standards internationaux en matière électorale étaient prises en compte dans le Code électoral sous réserve de quelques dispositions posant toujours problème au regard du principe de non-discrimination en restreignant la jouissance du droit de vote de certaines catégories d'électeurs et par conséquent du droit de se porter candidat.

Les textes internes garantissent le principe du suffrage universel, même si la disposition actuelle de l'article L.31 n'est pas de nature à asseoir un jeu démocratique plus inclusif. En disant « dans les conditions déterminées par la loi », la constitution autorise des restrictions pour être électeur. C'est dans ce sens que les articles L31 et L32 du code électoral sont intervenus pour présenter des restrictions en ce qui concerne les condamnations pénales. En définitive, le cadre légal et réglementaire ne viole pas la Constitution, il la complète.

Le règlement dans son ensemble complète et précise les dispositions de la loi, et cela permet aux acteurs de mieux faire appliquer les dispositions. En définitive, les textes internes entre eux sont complémentaires et, il n'existe pas des cas de violation d'une norme inférieure à sa norme supérieure, à l'exception d'un cas comme décrit dans le rapport. Cependant, certains textes d'applications doivent encore être pris, et d'autres doivent être revus pour plus de concision et de clarté.

Le cadre juridique applicable ne prévoit pas de financement public des partis politiques, ce qui n'est pas propice à l'accomplissement des tâches prescrites aux partis politiques par l'article 4 de la Constitution. En outre, le code électoral ne réglemente pas et ne contrôle pas suffisamment les dépenses de campagne des candidats et de la liste des candidats, et il n'y a pas non plus de plafonnement des dépenses de campagne, ce qui contribue à créer des conditions de concurrence inégales. Des réflexions sont en cours à ce sujet au sein du cadre de dialogue politique devant aboutir à une réglementation à ce sujet.

L'inscription des électeurs au Sénégal représente un système hybride entre une approche périodique et continue, même si le code électoral proclame que les listes électorales sont permanentes (L.39). L'expérience historique montre que le système actuel d'inscription des électeurs est capable de générer un fichier qui peut servir de base à la conduite des élections. Cependant, en raison d'un lien manquant entre les données d'état civil et le fichier électoral, les électeurs sont obligés de se rendre auprès des commissions administratives pour demander l'inscription, la modification de leurs données électorales ou la radiation lors des révisions périodiques qui ont lieu normalement chaque année. L'expérience montre également que le système actuel n'est pas en mesure de maintenir le fichier à jour. D'autre part, les données disponibles sur la radiation des personnes décédées fournissent une preuve sans équivoque que leur grande majorité reste dans le fichier. Ces problèmes s'accumulent et deviennent de plus en plus pressants au fil du temps, ce qui rend nécessaire de façon périodique une refonte du fichier électoral (en 2005-2006 et en 2016-2017). De toute évidence, il ne s'agit pas d'une solution durable et l'expérience de la refonte de 2016-2017 prouve que les difficultés liées à un exercice aussi massif peuvent diminuer la confiance des parties prenantes dans la qualité des listes électorales et du processus électoral dans son ensemble.

La mission d'évaluation recommande donc un changement global de l'approche de l'organisation du fichier vers une solution durable basée sur les mises à jour constantes à partir de l'état civil une fois que ce dernier a atteint le niveau de fiabilité nécessaire à travers les réformes en cours. Ceci permettra à moyen terme d'éliminer le besoin de mises à jour périodiques par des commissions administratives.

Le couplage de la carte d'électeur avec la carte d'identité biométrique CEDEAO a pu paraître à l'origine comme une solution pratique, mais au fil du temps, il est apparu qu'il apporte plus de complications que d'avantages, tant pour les autorités électorales et administratives que pour les électeurs. Les informations excessivement détaillées figurant sur la carte d'électeur (c'est-à-dire le numéro de BV de l'électeur dans un LV) posent de sérieux problèmes. Chaque modification dans la cartographie électorale, même si elle est pleinement et objectivement justifiée, entraîne automatiquement la nécessité de réimprimer et de redistribuer l'ensemble de la carte d'identité biométrique CEDEAO et carte d'électeur fusionnée qui a une validité de dix ans. Cela crée non seulement des coûts inutiles, mais fait également peser une charge sur les citoyens qui doivent faire des efforts supplémentaires pour retirer leur nouvelle carte, sous peine d'être privés de leur droit de vote lors de la prochaine élection.

Un certain nombre d'acteurs interrogés par la mission d'évaluation ont manifesté leur manque de confiance dans l'intégrité du **fichier**. Cela impacte inévitablement leur confiance dans l'administration électorale et dans l'ensemble du processus électoral. La principale raison de cet état de fait est le manque d'accès des parties prenantes au fichier malgré l'existence d'une base législative formelle (L.48). Les autorités électorales doivent assurer une transparence totale dans l'organisation et la tenue du fichier électoral en offrant un accès général à toutes les parties prenantes, en particulier aux partis politiques et aux organisations de la société civile, dans les limites raisonnables requises par la protection des données à caractère personnel.

Au niveau de la **base de données du fichier électoral**, les accès logiques de la base de données du fichier électoral sont bien gérés. Il ne contient pas de doublons biométriques. La grande majorité des données sont cohérentes et le fichier peut servir de base à la tenue d'une élection. Pour **l'adéquation des identifications biométriques (AFIS)**, la Direction de la Formation assiste les opérateurs à maîtriser les fonctions principales des dispositifs du logiciel et du matériel d'enrôlement. Il existe un contrôle de qualité de l'enregistrement des empreintes biométrique qui est contrôlé à plusieurs étapes. Les enrôlements dans le fichier nécessitent un passage obligatoire dans le système AFIS. La mission d'évaluation conclut que le système AFIS est généralement maîtrisé pour l'enrôlement des électeurs, cependant, il est perfectible.

En ce qui concerne le **taux d'inscription**, de la refonte partielle du fichier électoral en 2016-2017 à sa révision exceptionnelle en 2018, la population électorale du Sénégal a crû de 5,8%. Le taux de couverture nationale d'inscription des électeurs est estimé à 76,6% en 2016-2017 et de 75,7% en 2019 de la population résidente. Ainsi, les deux fichiers électoraux en exercice sont représentatifs de la population résidente au niveau national et régional. Spécifiquement chez les nouveaux majeurs (18-20 ans) et les jeunes âgés de 18-30 ans, le taux d'inscription est évalué respectivement à 9,3% et 55,3% en 2019 témoignant ainsi de la sous-représentativité de la jeunesse sénégalaise dans le fichier électoral. Par ailleurs, la population des électeurs inscrits au niveau des communes sur les fichiers électoraux de 2017 et 2019 est proportionnelle au poids démographique de leur commune. Par conséquent, les deux fichiers électoraux sont représentatifs au niveau des communes, à l'exception de quelques communes.

Le système de distribution des cartes avant et entre les échéances électorales présente de lacunes. En raison du manque d'informations sur la disponibilité des cartes dans les commissions administratives, le système s'avère peu convivial pour les électeurs qui doivent se rendre à plusieurs reprises aux commissions administratives correspondantes. Il semble qu'un certain nombre de citoyens n'aient pas réussi à obtenir leur carte après la première inscription, et toute nouvelle tentative d'inscription est rejetée. Cependant, des mesures ont été prises par les autorités en charge de la distribution des cartes telles que la mise en place d'une plateforme SMS pour informer les citoyens, les spots radiophoniques, des caravanes de sensibilisation, des commissions mobiles destinées à approcher tous les électeurs n'ayant pas encore retiré leurs cartes, des contacts directs pris par le personnel des préfectures et sous-préfectures ainsi que les chefs de village et délégués de quartier pour assurer la distribution de la majorité des cartes avant l'élection présidentielle. Il convient donc de constater une nette amélioration par rapport à la situation qui a caractérisée les élections législatives de 2017. Pour ce qui est des cartes non retirées après l'échéance électorale et à distribuer par les autorités administratives, il n'existe pas d'inventaire numérisé des cartes retirées. Par conséquent, il n'existe pas de contrôle fiable au niveau central des cartes concrètes qui ont ou n'ont pas été distribuées.

Les conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité des candidats telles qu'appliquées lors des élections législatives de 2017 étaient largement conformes aux normes internationales. Cependant, la modification substantielle de 2018 du cadre juridique des élections a introduit le parrainage comme un filtre supplémentaire également aux élections législatives qui, s'il est maintenu dans sa version actuelle, est susceptible d'avoir un impact négatif sur la compétitivité et l'inclusion des futures élections législatives. En outre, les conditions restrictives applicables au droit de vote ont des implications également pour le droit de se porter candidat à tous les types d'élections.

L'existence de plus de 300 partis politiques légalement constitués et la présentation de 47 listes de candidats pour l'élection législative de 2017 ont provoqué des discussions sur une rationalisation des partis politiques et des candidatures. Si la nécessité d'une telle rationalisation a fait l'objet d'un consensus, les solutions possibles ont suscité des désaccords. Malgré les désaccords, il a été opté pour l'introduction du parrainage citoyen intégral applicable à tous les candidats et à toutes les élections (à l'exception des élections locales suite à un consensus politique sur ce point). A première vue, cette solution a apporté les résultats escomptés - une réduction tangible des candidats à la présidence. Cependant, une analyse plus approfondie a révélé qu'elle a eu des effets négatifs sur l'inclusion du processus électoral puisque des candidats légitimes se sont vus refuser le droit de participer à l'élection présidentielle dans le cadre d'une procédure peu transparente. Le jugement de la Cour de justice de la CEDEAO du 28 avril 2021 va dans le même sens, même s'il n'a pas analysé l'application du parrainage dans sa globalité, mais a évalué uniquement les questions faisant l'objet du recours.

En outre, le parrainage n'a pas contribué à l'autre objectif déclaré, à savoir la réduction du nombre de partis politiques légalement constitués. La rationalisation de la scène politique, qui fait l'objet d'un consensus entre les acteurs politiques, devrait être réalisée par une réglementation plus approfondie de la création et du fonctionnement des partis politiques. L'accord obtenu dans le cadre du dialogue politique est un pas dans la bonne direction. Les nouvelles conditions devraient être raisonnables et ne devraient pas restreindre excessivement le droit de réunion.

L'organisation matérielle du jour du scrutin est en général bien réalisée par la Direction générale des élections (DGE) et les autorités administratives. Les problèmes observés lors des élections législatives

de 2017 (résultant principalement du temps insuffisant avant la refonte et le jour de l'élection, ainsi que du nombre élevé de listes de candidats concurrentes dans un système de bulletin multiple) semblent représenter plutôt une exception qu'une règle ou une tendance. Ainsi l'organisation matérielle de l'élection présidentielle a connu une amélioration importante par rapport aux élections législatives. Elle s'explique en partie par les leçons tirées par la DGE, et en partie par l'absence des circonstances défavorables qui ont compliqué la tenue de l'élection de 2017. Cependant, les problèmes liés au fichier et à l'affectation des électeurs à des BV spécifiques semblent persister. De même, le couplage de la carte d'identité biométrique CEDEAO avec la carte d'électeur, ainsi que les informations détaillées sur la carte d'électeur sur le BV exact de chaque électeur engendrent des défis opérationnels, matériels et financiers.

Les principales caractéristiques du système de gestion des résultats sont décrites dans le code électoral, mais il manque des procédures écrites claires, sous forme de directives, qui rendraient le recensement des résultats plus transparent et prévisible. La méthode de compilation électronique à l'aide de feuilles de calcul semble adéquate, mais une procédure standard de double saisie offrirait encore plus de garanties quant à l'exactitude des résultats compilés. Etant donné le degré d'implication de la Cour d'appel de Dakar dans la gestion des résultats, il serait souhaitable de débloquer plus tôt les fonds nécessaires à leurs activités liées aux élections. Les dispositions du code électoral sur la publication des résultats définitifs désagrégés ne sont pas suivies dans la pratique. Il est important que les résultats complets BV par BV soient publiés sur Internet immédiatement au moment de la déclaration des résultats. Une publication des résultats provisoires désagrégés, actuellement non prévue, améliorerait considérablement la capacité des parties prenantes à vérifier l'intégrité de la tabulation.

Un nombre important de constats a été noté dans **la gestion du système d'information** impliqué dans les processus électoraux. Cependant, la mission d'évaluation note que le système de la Direction de l'Automatisation des fichiers. DAF est "fermé" et n'est pas exposé aux risques externes liés aux méfaits de l'utilisation de l'internet. La mission d'évaluation a aussi noté des défaillances sur les accès qui sont compensés par le fait que les utilisateurs n'aient pas un accès physique aux kits d'enrôlements qui sont sécurisés au niveau de la DAF. La mission d'évaluation conclut que bien que perfectible, le système d'information de la DAF est en mesure de constituer un support adéquat dans la mise en œuvre du processus électoral

SECTION 17

17. ANNEXES

ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE DE LA MEPE

ANNEXE 2 : CALENDRIER DE LA MISSION

ANNEXE 3 : REVUE DOCUMENTAIRE

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE 5 : LETTRE ANSD

ANNEXE 6 : CARTES

ANNEXE 7 : RÉSUMÉ DES RISQUES SUR LA SÉCURITÉ DE L'INFRASTRUCTURE DÉMONTRANT LA PROBABILITÉ ET L'IMPACT DE FAIBLE À ÉLEVÉ

17 - ANNEXES

ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE DE LA MEPE

1.1 - 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 une évaluation du processus 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 oeuvre des recommandations.

2.2 Evaluation du processus électoral

a- OBJECTIF GENERAL

Evaluer le processus électoral, de la refonte partielle de 2016 à la proclamation définitive des résultats de l'élection présidentielle du 24 février 2019.

b- OBJECTIFS SPECIFIQUES

- vérifier la chaîne des inscriptions ;
- apprécier la carte électorale pour analyser la situation des bureaux de vote relevés ;
- apprécier les méthodes de transmission et d'exploitation des dossiers d'enrôlement ;
- analyser le dispositif, le rythme de production et la distribution des cartes ;
- évaluer le processus de distribution et de sécurisation des cartes produites ;
- apprécier l'organisation matérielle des deux scrutins (législatifs et présidentiel) ;
- apprécier le dispositif juridique et réglementaire qui a encadré l'organisation de la refonte et de la révision exceptionnelle, des élections législatives et de l'élection présidentielle ;
- apprécier le processus et les conditions de dépôt des dossiers de déclaration de candidatures, de constitutions des dits dossiers, du dépouillement des votes ;
- établir la relation population électorale et électeurs inscrits ;
- apprécier la mission des comités électoraux.

La période de référence est : refonte partielle du fichier électoral de 2016 – proclamation définitive des résultats de l'élection présidentielle du 24 février 2019.

c- RESULTATS ATTENDUS

Les résultats attendus sont :

- l'état des lieux contradictoire basé sur le tableau récapitulatif des différents griefs et dysfonctionnements relevés par la Commission politique
- l'état des lieux du processus électoral dans son ensemble, des inscriptions des électeurs à la proclamation des résultats, incluant le fichier électoral et la carte électorale, à travers un inventaire exhaustif des griefs, insuffisances ou doléances exprimés à l'égard de ce processus électoral et du fichier.

d- ACTIVITES

Activités liées à l'objectif général (évaluation du processus électoral):

Sans être exhaustif, il s'agira de :

- apprécier les révisions /refontes des listes électorales :
 - ▶ la nomination des membres des commissions (inscription, révision, distribution, etc.)
 - ▶ les délais d'inscription/de modification/de radiations sur les listes électorales
 - ▶ la mise à jour de la carte électorale/liste des BV et centres de vote ;
- revoir les délais de production, la distribution et la conservation des cartes d'électeur ;
- apprécier le dépôt des dossiers de candidatures ;
- apprécier les délais de publication de la liste des BV ;
- apprécier les délais de nomination des membres des BV ;
- apprécier le délai de remise de la liste des électeurs par BV Art L48 ;
- renforcer le contrôle sur l'impression des bulletins de vote ;
- apprécier la mise en place du matériel électoral et des documents électoraux;
- évaluer les textes relatifs au choix des observateurs nationaux et internationaux ;
- évaluer les textes relatifs au choix des plénipotentiaires et mandataires et apprécier la délivrance des cartes par les autorités compétentes ;
- apprécier les opérations électorales le jour du scrutin (vote, surveillance du vote et des BV, décompte du suffrage, ramassage et transmission des PV des BV aux lieux de recensement et de centralisation des résultats, etc.);
- apprécier les messages et arrêtés le jour du scrutin ;
- évaluer le cadre légal des commissions départementales et nationales de recensement des votes ;
- évaluer les règles de comptage, de garde et de distribution des cartes d'électeur non retirées avant chaque reprise des opérations de distribution des CE ;
- revoir les modalités de délivrance des ordres de missions et le vote des titulaires d'ordres de missions;
- évaluer le parrainage citoyen de l'élection présidentielle et la caution;
- revoir les conditions d'éligibilité, d'inéligibilité et d'incompatibilité.

e - PROFIL DES EVALUATEURS

Pour mener à bien cette évaluation, cinq (05) experts doivent être recrutés : un chef de mission, un expert juridique, un expert spécialiste en base de données et en biométrie, un expert en opérations électorales, un démographe statisticien. Ces experts seront secondés au besoin par deux experts nationaux spécialistes dans les enquêtes de terrain.

ANNEXE 2 : CALENDRIER DE LA MISSION

ACTIVITÉS	PÉRIODE
1 - Une réunion de démarrage a été organisée avec le Comité de suivi de la Commission politique du dialogue national et les experts en guise de présentation de la mission. Cette réunion a permis d'affiner l'approche méthodologique et de créer les bases en termes de collaboration et d'interaction entre le Comité et les experts tout au long de la mission.	Réunion de démarrage 2 avril 2021
2- Collecte des données/ Revue documentaire	2 avril -15 avril 2021
3 - Réunion avec le Comité de suivi Présentation de la revue documentaire	15 avril 2021
3 - Consultation des acteurs et enquête de terrain 3.1. Identification des acteurs 3.2 Préparation des questionnaires 3.3 Prise de rendez-vous avec les acteurs par les experts 3.4 Conduite des entretiens et des enquêtes de terrain	5 avril – 25 mai 2021
4 - Réunion avec le Comité de suivi Présentation de la méthodologie de terrain	29 avril 2021
5 - Missions de terrain	6-20 mai 2021
6 - Réunion avec le Comité de suivi Bref aperçu des missions de terrain Présentation des premiers constats et recommandations.	19 mai 2021
4 - Analyse des données	15 avril- début juin 2021
5 - Réunion avec le Comité de suivi Compte rendu des missions de terrain Présentation des premiers constats et recommandations (suite)	3 juin 2021
6 - Rédaction des constats et recommandations globaux provisoires de la mission	4 juin au 15 juin
4 - Atelier de restitution des constats et recommandations globaux provisoires de la mission Cet atelier s'inscrit dans l'approche d'une communication transparente et régulière sur l'évolution de la mission avec les principaux interlocuteurs, représentés dans le Comité de suivi. L'objectif de l'atelier est ainsi de donner un aperçu global des principaux constats et recommandations de la mission afin de recueillir les observations des parties prenantes avant la production du rapport final.	17 juin
5 - Rédaction du rapport final	18 juin - 25 juin 2021
6 - Soumission du rapport final	26 juin 2021

ANNEXE 3 : REVUE DOCUMENTAIRE

3.1 Normes internationales

A. INSTRUMENTS UNIVERSELS

- La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789
- La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) (1948)
- La Convention sur les droits politiques de la femme (CDPF) (1952)
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) (1966)
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) (1979)
- La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) (2006)
- L'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU : 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 (Art. 25), 1996
- La Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) (2003)
- La Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Résolution A/RES/22/2263 de l'Assemblée générale) (1967)
- La Déclaration sur les droits des personnes handicapées (Résolution A/RES/30/3447 de l'Assemblée générale) (1975)
- La (Résolution A/RES/46/137 de l'Assemblée générale) (1991) sur le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes
- La résolution A/RES/55/96 de l'Assemblée générale) (2001) sur la promotion et la consolidation de la démocratie
- La Résolution A/RES/56/154 de l'Assemblée générale) (2002) sur le respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux en tant qu'élément important de la défense et de la protection des droits de l'homme
- La Résolution A/RES/45/111 de l'Assemblée Générale) (1990) sur les principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus

B. INSTRUMENT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

- La Déclaration de Bamako (Organisation internationale de la Francophonie) du 3 novembre 2003
- Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone 2018 : les processus démocratiques dans l'espace francophone
- Rapport de mission de travail du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) lors des Élection présidentielle du 24 février 2019 au Sénégal du 21 au 25 février 2019
- Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières, adoptée à l'unanimité par le Conseil interparlementaire lors de sa 154e session (Paris, 26 mars 1994) : Élections libres et régulières : quelques pas de plus vers la démocratie

C. INSTRUMENTS EUROPEENS

- La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel Strasbourg, 28.I.1981 (STE n°108) (Le Sénégal a déposé le Jeudi 25 août 2016, les instruments d'adhésion à la Convention 108)
- Le Protocole additionnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STE n°181).

D. INSTRUMENTS REGIONAUX DE L'UNION AFRICAINE

- Les Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus (Annexe à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) (1981)
- Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (CADHP –PF) (2003)
- La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007)
- La Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003)
- Le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples (1998)
- Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, signée par les Chefs d'États et de Gouvernements des États membres de l'Union africaine (2002)
- La Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002).
- La Convention de l'Union Africaine sur la Cybersécurité et la protection des données à caractère personnel

E. INSTRUMENTS SOUS-REGIONAUX DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)

- Le 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 des principes politiques de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (1991)
- Le cadre stratégique de la CEDEAO pour le genre et les élections

F. RAPPORTS DES MISSIONS D'OBSERVATION ÉLECTORALE ET D'AUDIT DU FICHIER

Élections législatives 2017

- Communiqué préliminaire de la mission d'observation électorale de l'Union de la Jeunesse de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
- Déclaration préliminaire de la Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour l'élection présidentielle Sénégal du 24 février 2019 : Élections législatives 2017 en République du Sénégal
- Rapport final de la Mission d'Observation Électorale de l'Union africaine pour les élections législatives du 30 juillet 2017 en République du Sénégal

Élection présidentielle 2019

- Rapport final de la Mission d'Observation Électorale de l'Union africaine pour l'élection présidentielle du 24 février 2019 en République du Sénégal
- Rapport final de la Mission d'Observation électorale de l'Union européenne pour l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Rapport de la mission d'évaluation préélectorale de EISA République du Sénégal 14 - 19 janvier 2019

- Déclaration préliminaire Mission d'Observation Électorale de la CEDEAO, 25 février 2019

Missions d'audit du fichier électoral

- Mission d'audit du Fichier Électoral (MAFE) -Sénégal 2010 : Rapport final, janvier 2011
- Rapport de la mission d'audit du fichier électoral Sénégal 2018 Dakar, le 26 Février 2018
- Mission d'audit du Fichier Électoral (MAFE) -Sénégal 2021 : Rapport final, 5 mai 2021

G. RAPPORTS D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES

- Outils de gestion des risques électoraux en Afrique de l'Ouest : Réunion stratégique, Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (International IDEA), Dakar, Sénégal 7-9 décembre 2015
- IDEA : Gestion des risques électoraux dans la région du G5 Sahel : Guide sur les facteurs internes, Par Sead Alihodzic, Maurice Mboula Jean-Claude Didier Enguélégué et Idayat Hassan
- Rapport de l'Alliance pour la migration, le leadership et le développement (amld) sur le Dialogue pour les leaders des partis politiques au Sénégal Promouvoir l'égalité des sexes en leadership politique et prise de décision ; En partenariat avec l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (International IDEA), Dakar 13 Juillet 2011
- Rapport provisoire 13 juillet 2011 IDEA : Dialogue pour les leaders des partis politiques au Sénégal : promouvoir l'égalité des sexes en leadership et prise de décision.
- Rapports pour l'examen périodique du Sénégal par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (Exemple rapport alternatif de la FICAT et de l'ACAT du Sénégal pour l'examen du 5ème rapport périodique du Sénégal par le Comité des droits de l'homme, juin 2017
- European Union Compendium of International Standards for Elections 2016
- National Democratic Institute (NDI) Building Confidence in the Voter Registration Process 2001
- IFES. Out-of-Country Voting, A Brief Overview 2012
- ICCPR and General Comment No. 25
- ODIHR Handbook for the Observation of Voter registration 2012
- ODIHR. Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections 2013
- IDEA. International-Obligations-for-Elections-Guidelines-for-Legal-Frameworks 2014
- NDI Promoting Legal Frameworks for Democratic Elections 2008
- Venice Commission. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002
- Venice Commission Electoral Law 2013
- Suksi Election Elements: On the International Standards of Electoral Participation 2003
- Suksi On the Evolution of International Election Norms Global and European Perspectives 2005
- « La Biométrie en matière électorale : Enjeux et Perspectives », Pratiques utiles et perspectives opérationnelles Organisation internationale de la Francophonie, Libreville (Gabon), décembre 2012 : Libreville, Gabon 6-7 décembre 2012,
- Guide pratique : « Pour la Consolidation de l'état civil, des listes électorales et la protection des données personnelles », Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme, Organisation internationale de la Francophonie, Christophe GUILHOU Paris, avril 2014,
- The Carter center : « Obligations et normes électorales » un manuel d'évaluation du centre Carter.

3.2 Le cadre juridique national

A. CADRE CONSTITUTIONNEL

- Constitution de 2001 adoptée à la suite du référendum constitutionnel du 7 janvier 2001

- Loi n°76-01 du 19 mars 1976 (multipartisme limité à trois partis politiques).
- Loi n°78-60 du 28 décembre 1978 (multipartisme à 4 partis.
- Loi constitutionnelle du 6 mai 1981(multipartisme intégral)
- Loi constitutionnelle n° 2006-37 du 15 novembre 2006
- Loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007
- Loi constitutionnelle n° 2007-19 du 19 février 2007
- Loi constitutionnelle n° 2007- 26 – du 25 mai 2007
- Loi constitutionnelle n° 2012-16 du 28 septembre 2012 portant révision de la Constitution (JORS numéro spécial 6688 du 28 septembre 2012, p. 118
- Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016 portant révision de la Constitution (JORS numéro spécial 6926 du 7 avril 2016, p. 505)
- Loi constitutionnelle n° 2018-14 du 11 mai 2018 portant révision de la Constitution (JORS numéro 7094 du 12 mai 2018, p. 551)

B. CADRE ÉLECTORAL

- Loi n° 92-16 du 07 février 1992 portant code électoral modifié, complétée ou remplacée par :
- Loi n° 81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques
- Loi n° 89-36 du 12 octobre 1989 modifiant la loi no 81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques.
- Loi n° 2002-11 du 8 mars 2002 portant modification de certains articles du Code électoral
- Loi 2004-32 du 25 août 2004 portant annulation de toutes les listes électorales et de toutes les inscriptions figurant dans le fichier général des électeurs et prescrivant l'établissement de nouvelles listes électorales
- Loi n° 2006- 20 du 30 juin 2006
- Loi n° 2006- 41 du 11 décembre 2006
- Loi n°2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue homme-femme
- Loi n° 2016-09 du 14 mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO
- Loi n°2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales
- Loi n° 2017-08 du modifiant la loi n°2016-27 du 19 août 2017 portant refonte partielle des listes électorales
- Loi n° 2017-33 du 21 juillet 2017 portant modification du paragraphe 2 de l'article L.78
- Loi n° 2017-12 du 18 janvier 2017 (abrogeant et remplaçant la loi n° 2014-18 du 15 avril 2014 portant Code électoral instituant la partie législative du code électoral
- Loi n° 2017-33 du 21 juillet 2017
- Loi n° 2018-22 du 04 juillet 2018 portant révision du Code électoral (parrainage)
- Loi n° 65-60 du 21 juillet 1965 portant Code pénal, modifiée

C. INSTITUTIONS IMPLIQUEES DANS LA GESTION DU PROCESSUS ÉLECTORAL

- Loi organique n° 2016-23 du 14 juillet 2016 relative au Conseil constitutionnel
- Loi n° 2006-04 du 4 janvier 2006 instituant le Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA)
- Loi n° 2005-07 du 11 mai 2005 portant création de la Commission électorale nationale autonome (C.E.N.A.)
- Loi n°2008-12 du 25 janvier 2008 portant création de la Commission de Protection des Données à Caractère Personnel

D. LOIS SUR LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION ET LA CYBERSECURITE

- Loi n.2013-05 du 8 juillet 2013 portant modification de la loi n.61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité sénégalaise, modifiée.
- Loi n° 2008-11 du 25 janvier 2008 portant sur la Cybercriminalité
- Loi n° 2008-10 du 25 janvier 2008 portant loi d'orientation sur la Société de l'Information (LOSI)
- Loi n° 2008-08 du 25 janvier 2008 sur les transactions électroniques
- Loi N° 2008 - 41 DU 20 Aout 2008 sur la cryptologie
- Loi n° 2016-09 du 14 Mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO
- Loi n°2018-28 du 12 décembre 2018 portant Code des Communications électroniques

E. CADRE REGLEMENTAIRE

E.1. Décrets

- Décret n° 2004-1616 du 15 décembre 2004 relatif à l'application de la loi n.2004-32 du 25 août 2004.
- Décret n° 2005-787 du 6 septembre 2005 portant fixation du modèle de la carte nationale d'identité numérisée.
- Décret n° 2006-86 du 30 janvier 2006 portant application de la CENA
- Décret n° 2008-720 du 30 juin 2008 relatif à la certification électronique pris pour l'application de la loi n° 2008-08 du 25 janvier 2008 sur les transactions électroniques.
- Décret n° 2010-1209 du 13 septembre 2010 relatif à la loi n° 2008-41 du 20 août 2008 sur la Cryptologie au Sénégal
- Décret 2008 - 721 portant application de la loi n° 2008 - 12 sur la protection des données à caractère personnel
- Décret n° 2008-721 du 30 juin 2008 portant application de la loi n° 2008-12 du 25 janvier 2008 sur la protection des données à caractère personnel.
- Décret n° 2011-309 du 7 mars 2011 portant création, organisation et fonctionnement de l'Observatoire National de la Parité
- Décret N°2012-14 Abrogeant et remplaçant le décret n°96-806 du 19 septembre 1996 modifié allouant des frais de vacation, des heures supplémentaires et des frais de formation et de supervision à l'occasion des révisions des listes électorales, de la préparation et de l'organisation des élections présidentielles, législatives, régionales, municipales et rurales.
- Décret n° 2016-299 du 24 février 2016 portant extension de l'exigibilité des cartes nationales d'identité numérisées
- Décret n° 2016-1535 du 29 septembre 2016 portant application de la loi 2016-27 du 19 août 2016 portant refonte partielle des listes électorales
- Décret n° 2016-1536 du 29 septembre 2016 portant application de la loi n.2016-09 du 14 mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO.
- Décret n° 2016-2033 du 19 décembre 2016 modifiant le décret 2016-1536 du 29 septembre 2016 portant application de la loi 2016-09 du 14 mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO
- Décret n° 2016-2034 du 19 décembre 2016 modifiant le décret n.2016-1535 du 29 septembre 2016 portant application de la loi 2016-27 du 19 août 2016 relative à la refonte partielle des listes électorales
- 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).
- Décret n° 2017-171 du 27 janvier 2017 portant fixation de la date des prochaines élections législatives.

- Décret n° 2017-310 du 13 février 2017 portant révision exceptionnelle des listes électorales.
- Décret n° 2017-442 du 15 mars 2017 portant répartition des sièges de députés à élire au scrutin majoritaire départemental à l'occasion des élections législatives du 30 juillet 2017.
- Décret n° 2017-683 du 26 avril 2017 portant convocation du corps électoral pour l'élection des députés
- Décret n° 2017-1491 du 5 juillet 2017 portant prorogation de l'exigibilité de la carte nationale d'identité numérisée
- Décret n° 1566 du 13 septembre 2017 relatif aux attributions du Ministère de l'Intérieur
- Décret n° 2017-2314 du 28 décembre 2017 portant prorogation de l'exigibilité de la carte nationale d'identité numérisée
- Décret n° 2018-253 du 22 janvier 2018 portant fixation de la date de la prochaine élection présidentielle
- Décret n° 2018-394 du 1er février 2018 fixant les pays abritant les représentations diplomatiques ou consulaires du Sénégal pour la révision exceptionnelle des listes
- Décret n° 2018-476 du 20 février 2018 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° 2018-1957 du 7 novembre 2018, portant convocation du corps électoral pour l'élection présidentielle du 24 février 2019.
- Décret n° 2019-593 Relatif à l'accès au service universel
- Décret N°2019 1110 portant nomination du Président du Comité de Pilotage
- Textes constitutionnels du Sénégal, 2016 : Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution in <http://www.jo.gouv.sn> , 8 pages
- Décret n° 2018-476 du 20 Février 2018 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019, in Journal Officiel République de Sénégal, N°7075 du 20 Fév. 2018, pages 222 à 224
- Code électoral de la République du Sénégal, édition 2018, 58 pages
- Loi N°2017-12 du 18 janvier 2017 portant code électoral modifié par les lois n°2017-33 du 21 juillet 2017, loi n°2018-22 du 04 juillet 2018
- Décret n°2017/-170 du 27 janvier 2017 abrogeant et remplaçant le décret n°2014-514 du 16 avril 2014 portant Code électoral
- Décret n°2018-476 du 20 février 2018 portant révision exceptionnelle des listes électorales en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Code Électoral, République du Sénégal, Edition 2018
- Décret N° 2016-2033 modifiant le décret 2016-1536 du 29 septembre 2016 portant application de la loi 2016-09 du 14 mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO
- Décret n° 2016-1536 du 29 septembre 2016 portant application de la loi n° 2016-09 du 14 mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO
- Décision N 003/CGSZ/20017 Portant création et composition de la commission administrative chargée de la refonte partielle de la liste électorale de la circonscription de Zambie
- Arrêté n 094/CENA/PDT/NAK portant nomination de la délégation Extérieure de la Commission Électorale nationale Autonome (DECENA) Afrique du Sud
- Acte additionnel A/SA.2/.1/10 portant transactions électroniques dans l'espace de la CEDEAO « Trente septième session de la conférence des chefs d'État et de Gouvernement », Abuja, 16 février 2010, 15 pages
- Supplementary Act A/SA.1/01/10 on personnel data protection within ecowas, Thirty seventh session of the Authority of Heads of state and government, Abuja, 16 Février 2010, 19 pages

E.2. Arrêtés

- Arrêté ministériel XZY 2012 fixant les modèles de documents qui accompagnent la candidature à l'élection législative 2012
- Arrêté ministériel XZY 2012 fixant les modèles de documents qui accompagnent la candidature à l'élection présidentielle 2012
- Arrêté ministériel XZY 2017 fixant le montant du cautionnement pour l'élection législative du 2017
- Arrêté ministériel XZY 2012 fixant le montant du cautionnement pour l'élection présidentielle du 2012
- Arrêté n° 8451 du 12 décembre 2006 fixant le modèle de déclaration de candidature à l'élection présidentielle et aux élections législatives.
- Arrêté n.14898 du 3 octobre 2016 du MISP fixant les modalités de fonctionnement des commissions administratives chargées de la refonte partielle des listes électorales.
- Arrêté n°18522 du 14 décembre 2016 portant de l'article 8 du Décret 2016-1535 du 29 septembre 2016 fixant les modalités de fonctionnement des CA chargées de la refonte partielle des listes électorales pour le vote des Sénégalais de l'Extérieur
- Arrêté ministériel n° 3396 en date du 27 février 2017 portant fixation de la date de clôture des opérations de refonte partielle des listes électorales à l'intérieur du pays
- Arrêté ministériel n° 3397 en date du 27 février 2017 fixant le montant de la caution pour les élections législatives du 30 juillet 2017
- Arrêté Ministériel N°3396 le 27 février 2017 portant fixation de la date de clôture des opérations de refonte partielle des listes électorales à l'intérieur du pays
- Arrêté n 04758 du 22 mars 2017 fixant les modèles de déclarations d'investiture et de candidature pour les élections législatives du 30 juillet 2017
- Arrêté n ° 04759 du 22 mars 2017 (modifié par l'arrêté n°11339 du 06 juillet 2017), portant mise en place du Comité de suivi des opérations de la refonte partielle des listes électorales
- Arrêté n° 07750 du 11 mai 2017 Fixant le format et la couleur des enveloppes de vote à utiliser lors des élections législatives du 30 juillet 2017.
- Arrêté ministériel n° 7751 en date du 11 mai 2017 l'organisation technique de l'impression des bulletins de vote pour les élections législatives du 30 juillet 2017
- Arrêté n° 07752 du 11 mai 2017 du MINT instituant la commission chargée de la réception des dossiers de déclaration de candidature et de notification de nom de coalition de partis politiques légalement constitués ou d'entités regroupant des personnes indépendantes pour les élections législatives du 30 juillet 2017
- Arrêté ministériel n° 7751 en date du 11 mai 2017 l'organisation technique de l'impression des bulletins de vote
- Arrêté n° 09736 du 09 juin 2017 Portant recevabilité des listes de candidats pour les élections législatives (scrutin proportionnel national, scrutin majoritaire départemental) du 30 juillet 2017
- Arrêté n°09945 du 13 juin 2017 portant composition, organisation et fonctionnement de la commission de réception et d'instruction des dossiers de demande d'accréditation des missions d'observation électorale pour les élections législatives du 30 juillet 2017
- Arrêté n 11231 du 30 juin 2017 portant publication de la liste des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire national pour les élections législatives du 30 juillet 2017 (sans annexes)
- Arrêté n°11339 du 06 juillet 2017 modifiant l'article 6 de l'arrêté no 04759 du 22 mars 2017 portant création d'un Comité de suivi des opérations de la refonte partielle
- Arrêté N°30 juin 2017 * 11231 portant publication de la liste des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire national pour les élections législatives du 30 juillet 2017
- Arrêté n° 020024 du 23 août 2018 fixant le montant du cautionnement pour 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° 008208 en date du 17 avril 2018 portant création d'un comité de suivi des recommandations issues de l'audit du fichier électoral
- Arrêté n° 020025 du 23 août 2018 fixant le modèle (format papier et électronique) de la fiche de collecte de parrainage en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêté n° 020026 du 23 août 2018 fixant le format et la couleur des enveloppes à utiliser lors de l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêt n°49 du 30/8/18 Administratif, par rapport à l'Affaire n° J/327/RG/18 du 10/8/18 de Karime Meïssa WADE contre le Ministre de l'Intérieur chargé des élections
- Arrêté n° 023816 du 7 novembre 2018 fixant la liste des juridictions concernées par l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêté n° 024247 du 13 novembre 2018 fixant les modèles de documents qui accompagnent la candidature à l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêté n° 025915 du 26 novembre 2018 portant composition, organisation et fonctionnement de la Commission de réception et d'instruction des dossiers de demande d'accréditation des missions d'observation électorale pour l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêté 3982 2018 et Décret 22.2.2018 fixant l'organisation des opérations et la nature des commissions administratives instituées
- Arrêté n° 001228 du 23 JAN. 2019 Portant publication de la carte électorale en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019.
- Arrêté 025915 portant composition organisation et fonctionnement de la commission de réception et d'instruction des dossiers de demande d'accréditation
- Arrêté 027132 du 31.12 2018 Fixant les quantités de bulletins de vote et documents de propagande
- Arrêté relatif à l'organisation technique de l'impression des bulletins de vote pour l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêté fixant le formant et les éléments d'identification constituant les rubriques de la fiche de collecte des parrainages en vue de l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Arrêté n° 024541 du 9 octobre 2019 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité d'orientation et de suivi de l'accès au service universel
- Arrêté n 094/CENA/PDT/NAK portant nomination de la délégation Extérieure de la Commission Électorale nationale Autonome (DECENA) AFRIQUE DU SUD

E.2.1. Assemblée nationale

- Arrêté du bureau de l'Assemblée nationale n° 006 du 17 janvier 2019 portant radiation de Khalifa Aboubacar Sall de la liste des députés
- Délibération de l'Assemblée générale extraordinaire du 13 décembre 2016 relative à la circulaire n.11 705 MINT-SP/DGE du 6 décembre 2016.

E.3. Circulaires DGE

- Circulaire du 24 février 2019 autorisant l'électeur n'ayant pas retrouvé son bureau de vote à voter dans le dernier bureau de vote du lieu de vote où son nom figure sur la liste d'émargements
- Circulaire n° 11 705 MINT-SP/DGE du 6 décembre 2016 portant démarche à adopter par les Présidents de Commission de la refonte partielle du fichier électoral
- Circulaire du 22 décembre 2016 portant mise en place des Comités électoraux

- Circulaire M.INT-SP/DGE, en objet Démarche à adopter par les Présidents de Commission de la refonte partielle du fichier électoral

E.4. Communiqués

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

- Communiqué 20 juillet 2017 sur carte électorale
- Communiqués du Ministère de l'intérieur sur l'attribution d'une compétence nationale des commissions d'inscription dans les listes électorales du 13 juillet 2017
- Communiqués du Ministère de l'intérieur sur la facilitation du retrait des cartes d'électeurs du 21 juillet 2017
- Communiqués du Ministère de l'intérieur sur l'information des responsables des listes en lice pour les élections législatives du 30 juillet 2017 par rapport aux nombres de carte électorale et des bureaux de votes du 20 juillet 2017

DGE

- Communiqué de presse 9 juin 2017 sur déclaration listes recevables
- Communiqué de presse du 18 février 2019 sur la rencontre avec les observateurs
- DGE communiqué de presse portant l'accréditation des observateurs 30. Juin 2017
- DGE Communiqué de l'atelier sur la constitution et dépôt des dossiers des candidatures 2018
- DGE Communiqué sur la disponibilité des modèles de documents et d'attestations qui accompagnent la candidature Novembre 2018
- Eléments de réponse au « Rapport public de la Coalition Idy 2019 sur l'élection présidentielle du 24 février 2019 », avril 2019

DAF

- Communiqué du 18 février 2019 à propos des demandes de correction sur les cartes d'identité

CENA

- Communiqué du 25 février 2019 sur la transmission des procès-verbaux, la proclamation des résultats provisoires, le respect de s'abstenir de déclaration prématurée sur les résultats et sur l'atmosphère de calme, de paix et de sérénité à observer

CPDN/COMMISSION CELLULAIRE

- Communiqué de presse n° 0002/CPDN/CC/SP du 16 juillet 2019

E.5. Messages

DGE

- Message n° 66 du 24 février 2019 pour permettre de voter à tout détenteur de la Carte d'identité CEDEAO faisant office de carte d'électeur, mais n'ayant pas retrouvé son nom sur la liste d'émargements du bureau indiqué sur sa carte et pour instruire tous les présidents de bureau de vote d'informer les concernés qu'ils votent dans le dernier bureau de vote du lieu de vote où son nom figure sur la liste d'émargements
- Message n° 68 du 24 février 2019 en solution aux nouveaux cas de non-conformité entre carte d'électeur et liste d'émargements, instruire les présidents de bureau de vote que lorsqu'un électeur ne se trouve pas dans la liste d'émargements du bureau de vote indiqué sur la carte d'électeur, il peut voter

dans tout bureau du lieu de vote où son nom figure sur la liste d'émargements

E 6. Instructions

- N 003 Instruction présidentielle relative à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'état du Sénégal (PSSI-ES)
- Direction Général des Élections, Direction de l'Automatisation des fichiers : « Instruction sur la procédure d'établissement de la carte d'identité à puce « CEDEAO » et de relevé des informations électorales »,

F. DECISIONS DE JUSTICE

F.1. Décisions du Conseil Constitutionnel

- Décision n° 6/93 du 13 mars 1993, n° d'ordre : 6 Affaires n° 7 à 12/E/93
- Décision n° 8/2017 du 26 juillet 2017 sur consultation du Président de la République sur la possibilité du vote avec le récépissé d'inscription sur la liste électorale
- Décision n° 5/E/2017 du 14 août 2017 Affaires n°6 à 14/E/17
- Décision n°4/C/2017 du 13 janvier 2017 ;
- Décision n° 4/E/2017 du 3 juillet 2017 Affaire 5/E/17
- Décision n° 3/E/2017 du 21 juin 2017 Affaire n° 4/E/17
- Décision n° 2/E/2017 du 20 juin 2017 Affaires n° 2 et E/E/17
- Décision n° 1/E/2017 du 15 juin 2017 Affaire n° 1/E/2017
- Décision n° 2/E/2016 du 14 septembre 2016 Affaires n° 4 et 5/E/2016
- Décision n° 1/2018 du 23 novembre 2018 portant mise en place d'un dispositif de vérification des parrainages et fixant les modalités de son fonctionnement
- Décision N° 1/C/2018, 9 mai 2018
- Décision n° 1/E/2019 Affaires n° 1 à 11/E/2019 Séance du 13 janvier 2019
- Décision n° 2/E/2019 du 13 janvier 2019 arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Décision n° 3/E/2019 Affaires n° 13 à 24 E-19 séance du 20 janvier 2019
- Décision n° 5/E/2019 Affaire n° 26/E/19 séance du 21 mars 2019
- Décision n° 5/E/1 2017 du 14 août 2017
- Décision N° 3-E-2019 AFFAIRES N° 13 à 24-E-19 réclamation contre la Décision n° 2-E-2019
- Décision N° 4-E-2019 AFFAIRE N° 25-E-19 fixant les résultats
- Décision N 003/CGSZ/20017 Portant création et composition de la commission administrative chargée de la refonte partielle de la liste électorale de la circonscription de Zambie
- Cour Suprême, République du Sénégal, N°183 CS/GC : Ordonnance de référé n°05/2018 du 05 Septembre 2018, Affaire J/357/RG/18 de Abdoul Mbaye et autres contre Ministre de l'Intérieur et Agent judiciaire de l'État

F.2. Décision du Conseil d'État

- Arrêt du 12 janvier 2007 et annulant le Décret n° 2006-1350 portant répartition des sièges de députés à élire au scrutin majoritaire départemental pour les élections législatives du 25 février 2007 a entraîné le « découplage » des deux scrutins.

F.3 Décisions de Juridictions étrangères et internationales

- Benin- Décision EL. Numéro 11.001 du 31 Mars 2011
- Décision du 14 Février 2011
- Décision DCC 01-011 du 12 Janvier 2001
- Décision DCC 01-012 du 22 Janvier 2001
- Décision n°5/E/2017 du Conseil Constitutionnel, séance du 14 Août 2017 : Proclamation des résultats définitifs des élections législatives du 30 juillet 2017,
- Jugement de la Cour de Justice de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest – (CEDEAO) sur l'affaire N° : ECW/CCJ/APP/59/18, Arrêt N° ECW/CCJ/JUD/10/21 opposant l'Union sociale libérale (USL) contre l'État du Sénégal
- Jugement suivant la Requête V° : ECW/CCJ/APP/59/18 Arrêt N°ECW/CCJ/JUD/10/21, auprès de la cour de justice de la Communauté Economique Des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) par rapport à l'affaire l'UNION SOCIALE LIBERALE (USL) contre ÉTAT DU SENEGAL (28 avril 2021)

3.3 Rapports des institutions, des commissions, de la société civile sénégalaise

A. COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE AUTONOME

- Rapport sur le référendum constitutionnel du 20 mars 2016.
- Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017.
- Rapport l'élection présidentielle de février 2019
- Commission Électorale Nationale Autonome : Schéma de travail des contrôleurs de la CENA, de la commission administrative d'enrôlement à la commission administrative de distribution des cartes

B. CONSEIL NATIONAL DE REGULATION DE L'AUDIOVISUEL

- Rapport sur l'élection présidentielle du 24 février 2019
- Communiqué du Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) sur la couverture médiatique de l'élection législative du 30 juillet 2017 (7 juin 2017).
- Communiqué sur la couverture médiatique de l'élection présidentielles de 2019

C. CADRE DE CONCERTATION SUR LE PROCESSUS ÉLECTORAL

- Evaluation du processus de refonte partielle des listes électorales, contributions de la Majorité, du Pôle de l'Opposition et du Pôle des non-alignés, décembre 2017.
- Rapport général des travaux du CCPE Décembre 2017 –Février 2018

D. COMMISSION POLITIQUE DU DIALOGUE NATIONAL

- Rapport spécial à monsieur le Président de la République relatif aux travaux de la commission politique du dialogue national à la date du 26 août 2020
- Rapport complémentaire de la Commission politique du 27 août au 18 septembre 2020
- Tableau récapitulatif des différents griefs et dysfonctionnement relevés par la commission politique
- Comité technique devant réfléchir sur le plaidoyer de la fédération sénégalaise des personnes handicapées
- Sous-commission chargé du financement des partis politiques légalement constitués : Tableau synoptique des points de discussions

E. COMITE DE SUIVI REFONTE DU FICHER ÉLECTORAL ET COMITE DE VEILLE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ISSUES DES MISSIONS D'AUDIT DU FICHER

- Rapport d'activités du Comité des Veille et de Suivi des recommandations issues de la mission d'audit du fichier électoral – Ministère de l'intérieur/ DGE/ Direction de la Formation et de la Communication/ Comité de Veille
- Comité de suivi des recommandations issues de l'audit du fichier électoral, rapport de fin de travaux, le 30 janvier 2019

F. COMMISSION AD HOC SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI SUR LE PARRAINAGE

- Rapport général, 14 juin 2018

G. OBSERVATOIRE NATIONAL POUR LA PARITE

- Rapport bilan 2019-2020

H. COMMISSION TECHNIQUE DE REVUE DU CODE ÉLECTORAL

- Compilation des propositions de modification présentées par les partis politiques

I. COMMISSION NATIONALE DE REFORME DES INSTITUTIONS

- Rapport de la Commission Nationale de Réforme des Institutions au Président de la République du Sénégal, décembre 2013.

J. GUIDES ET RAPPORTS DE LA DIRECTION GENERALE DES ÉLECTIONS

- Guide Direction de la formation et de la communication (DFC) constitution et dépôt dossier de candidature présidentielle
- DGE DFC innovations introduites dans le code électoral sénégalais
- Guide organisation et fonctionnement du bureau de vote. 2017
- Guide organisation et fonctionnement du bureau de vote oct. 2018
- Guide de l'observateur élection présidentielle 2019
- Mini-guide sur le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du système de parrainage pour les élections au Sénégal – Commission de Protection des Données Personnelles (CDP) in www.cdp.sn
- Guide pratique : Organisation et fonctionnement du bureau de vote, Élection législatives du 30 juillet 2017 – Ministère de l'intérieur/Direction Générale des Élections, Juillet 2017
- Guide pratique : Instruction sur la procédure de révision exceptionnelle des listes électorales – Ministère de l'intérieur/Direction Générale des Élections, Février 2018,
- Guide de l'utilisateur : La démarche administrative pour l'obtention de pièces d'état civil – Observatoire des acteurs non étatiques pour la lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion, septembre 2014
- Guide pratique pour la constitution et le dépôt des dossiers de candidature à l'élection présidentielle du 24 février 2019 – Ministère de l'intérieur/Direction Générale des Élections, 33 pages
- Guide de l'observateur, pour l'élection présidentielle du 24 février 2019 in www.dge.sn, www.Elections.sec.gouv.sn, 30 pages
- Guide pratique : Organisation et fonctionnement du bureau de vote, Élection Présidentielle du 24 février 2019 – Ministère de l'intérieur/Direction Générale des Élections, Octobre 2018, 62 pages
- Guide pratique - Instructions sur la procédure de révision exceptionnelle des listes électorales
- Guide d'utilisateur enrôlement

- Ministère de l'Intérieur (2018) : Rapport d'activités 2017 in www.interieur.gouv.sn
- Rapport de mission : échanges d'expériences entre Organisme de Gestion des Élections (OGE) au Cap-Vert du 17 au 19 mai 2018
- Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, Direction Générale des Élections, Direction de la Formation et de la Communication : « Instruction sur la Procédure de révision ordinaire des listes électorale », Manuel de Formation, janvier 2015, 19 pages
- Eléments de réponse au « Rapport public de la coalition IDY 2019 sur l'élection présidentielle d'Avril 2019 » Ministère de l'Intérieur, République du Sénégal, Avril 2019 in Annexe II REPONSE LIVRE BLANC IDY (2009) (26 pages)
- Eléments de réponse au « Livre Blanc » de la coalition de partis de l'opposition Wattu Sénégal sur les élections législatives du 30 juillet 2017, - Ministère de l'Intérieur, République du Sénégal, Août 2017

K. RAPPORTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

- Recueil des propositions pour les élections, COSCE
- Observation du dépôt des candidatures et de la validation des listes de parrainage des candidats, Mission d'observation de la société civile conformément à la décision n°1/2018 du 23 novembre 2018 portant mise en place d'un dispositif de vérification des parrainages fixant les modalités de son fonctionnement
- USAID/SunuElection Program (octobre 2019) : Annual Performance Report - August 2018-September 2019, Coopérative Agreement N° 72068518CA00006
- Rapport d'Atelier d'auto-évaluation de l'observation de long terme (juin 2019), Programme SunuElection/ ONG-3D
- Etude de capitalisation des apprentissages sur la Facilitation de la société civile pour une élection présidentielle 2019 apaisée au Sénégal – Mars 2020
- « Facilitation de la Société Civile pour une élection présidentielle 2019 apaisée au Sénégal », Etude de Capitalisation des apprentissages, Programme SUNU Élection
- Programme SunuElection, « Atelier d'auto-évaluation de l'observation de long terme », 12 et 13 Juin 2019, Hôtel Filaos – Mbour

Rapports d'observation électorale

- West Africa Network for Peacebuilding Senegal: « Présidentielle du 24 Février 2019 au Sénégal ; Contexte d'une élection à « hauts risques » Octobre 2018
- L'Alliance pour la Migration, le Leadership et le Développement (AMLD) : Rapport final de l'Observation des Élections Présidentielles du 24 Février 2019 au Sénégal
- Gorée Institutue : Rapport final du monitoring de la loi du parrainage Rapport final. Décembre 2018
- L'Ecole nationale d'Administration (ENA) : Rapport d'observation de l'élection présidentielle. Avril 2019

L. RAPPORTS DES ACTEURS POLITIQUES

- La Coalition de partis de l'opposition : Wattu Senegaal, Elements d'un livre blanc sur la mascarade électorale du 30 juillet 2017 au Sénégal et les raisons d'une non élection
- Coalition Idy 2019, Rapport public sur l'élection présidentielle du 24 février 2019, Observations saillantes autour d'un hold-up électoral
- Mémorandum de l'opposition sénégalaise sur le processus Électoral a la veille de l'élection présidentielle du 24 février 2019

3.4 Études et rapports de la doctrine

- MOUSTAPHA KANE, Thèse 19/avril/2019 : Etude des processus électoraux en Afrique : l'exemple du modèle démocratique du Sénégal. Bernadette DORIZZI, Jean LEROUX LES JARDINS, Philippe LAMADELAINE, Claudine GUERRIER
- La biométrie - Techniques et usages, Date de publication : 10 avr. 2004
- Union interparlementaire, Élections libres et régulières, 2006
- Alassane Beye, Gilles Van Hamme, La dynamique électorale au Sénégal entre 2000 et 2019 : contribution à l'analyse contextuelle des comportements électoraux, in Politique africaine 2019/3 (n° 155), pages 183 à 205
- Yaye Niang : Thèse : le contrôle juridictionnel du processus électoral en Afrique francophone Exemples du Sénégal et du Bénin
- Dr Boubacar KANTE : Maître de Conférences au Département de Droit Public et de Sciences Politiques UCAD,
- Synthèse des résultats de l'étude sur les principaux déterminants individuels de l'abstention au Sénégal de 2000-2016, Avril 2017
- Papa Oumar Sakho Président du Conseil constitutionnel du Sénégal L'exemple du Conseil constitutionnel du Sénégal, in ACCPUF – BULLETIN N°12 – novembre 2018
- Fall (Alioune Badara) : La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance, Afrilex (Bordeaux) n.5 (www.afrilex.u-bordeaux.fr)
- Fall (Ismaila Madior) (ed) : Sénégal, Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest, une étude d'Afrimap et de l'OSIWA, 2011.
- Mbodj (El Hadj) : La démocratie multipartisane sénégalaise à la lumière du nouveau Code électoral, Alternative démocratique (Dakar) n.6, juillet-décembre 1992.
- Ndiaye (Isaac Yankhoba) : Le Conseil Constitutionnel du Sénégal, Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel (France), n.45, octobre 2014.
- Sylla (Ndiaga) : La méthode du dialogue politique (une contribution à l'élaboration des Termes de Référence), 19 novembre 2017.
- L'élection présidentielle de février 2019 au Sénégal : Entre renouveau de l'échiquier politique et percée du vote régionaliste, Mamadou Bouna Timera, Momar Diongue et Ousmane Thiam, <https://journals.openedition.org/echogeo/18183#tocfrom2n8>
- Les élections présidentielles de 2019 au Sénégal ou la lente ascension des nouvelles générations, Laurence Marfaing & Dirk Kohnert, Pages 355-366 | Published online: 25 Jul 2019, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00083968.2019.1634465>
- Policy Center for the New South: Sénégal : Que réservent les Présidentielles de février ?, <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/PCNS-PP19-01.pdf>
- Blog Analyse des Législatives du 30 juillet 2017 au Sénégal
- Konrad Adenauer Stiftung Constats et Points de Consensus Atelier de suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne Fondation Konrad Adenauer Dakar, 22-23 octobre 2015
- Ndiaga Gueye, Président de l'Association des Utilisateurs du TIC (ASUTIC), février 2021 : « 24 Février 2019 – 24 Février 2021 : Deux ans après la présidentielle, le processus électoral volontairement piégé au Sénégal, est toujours à déconstruire »
- Jean-Luc Mélenchon, avril 2021 : Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur Proposition de loi organique (n° 3478) instaurant une procédure de parrainages citoyens pour la candidature à l'élection présidentielle

- Alassane Beye, Gilles Van Hamme, 2019 : « La dynamique électorale au Sénégal entre 2000 et 2019 : contribution à l'analyse contextuelle des comportements électoraux », édition Karthala : revue « Politiques africaines », in <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2019-3-page-183.htm>
- Konrad Adenauer Stiftung, 2015 : « Étude sur le suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne 2012 » (carte d'électeur, bulletin unique, rationalisation et financement des PP etc...)
- M. Mathias HOUNKPE, Prof. Ismaila Madior FALL, 2009 : « Les Commissions Électorales en Afrique de l'Ouest, en Afrique de l'Ouest Analyse Comparée » Deuxième édition, Edition revue et actualisée de Février 2011, Première Edition Septembre
- Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew, 2005 : « Ellis Electoral System Design : The New International IDEA Handbook », International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005
- Andrew Reynolds et Ben Reilly : « La Conception des Systèmes Électoraux », Un manuel de International IDEA
- Issa SALL, « Les Nouvelles listes électorales et cartes d'électeurs : Méthodologie de la refonte partielle du fichier », Commissaire à la commission électorale nationale autonome du Sénégal
- Abdou El Mazide NDIAYE, Ababacar FALL, Djibril GNINGUE, et Youssou DAOU : « Document de capitalisation du forum des partis »
- Damien Glez, 2021 : « Immigration: Au Sénégal, des passeurs face à la justice » in www.jeuneafrique.com du 30 avril 2021
- Ndiaga Gueye, Président de l'Association des Utilisateurs du TIC (ASUTIC), février 2021 :

Documents techniques Synapsys

- Schéma refonte
- Schéma révision

Documents techniques IRIS Corporation

- AFIS4_Documentationv7
- FSD_SNID_NIDSYS_20160729_Signed (National ID System Functional Specification)
- IRIS_Senegal_EID_ClusterConfigAndAdmin (AFIS Cluster Configuration & Management Information Senegal EID)
- Senegal-DC-Design1.3 (Part 1) (TECHNICAL SPECIFICATION FOR SENEGAL NATIONAL ID SYSTEM DATA CENTER NETWORK IMPLEMENTATION PLAN)
- Senegal-DC-Design1.3 (Part 2) (Server Configuration DAF)
- UM_SNID_NIDSYS_ENROLMENT_20161028 (National ID System Enrolment Module User Manuals)
- Stratégies du Sénégal sur le numérique
- Stratégie Nationale de la Cyber sécurité du Sénégal (SNC2022)
- Plan National haut débit Sénégal
- Stratégie Sénégal numérique 2016- 2025

3.5 Données statistiques

- Population électorale (18 ans et plus) du Sénégal par sexe, par âge et par circonscription administrative en 2016, 2018 et 2019 ; (ANSD)
- Projection de la population par sexe, par âge et par circonscription administrative en 2020 et 2021 ; (ANSD)

- Population des électeurs inscrits par sexe, par âge et par circonscription administrative sur les fichiers électoraux (électeurs civils et des corps militaires et paramilitaires résidant sur le territoire et électeurs résidant à l'étranger) de 2016, 2018 et 2019 ; (DGE)
- Répartition géographique des lieux de vote, centres de vote et de bureaux de vote en 2016 et 2018 ;
- Répartition des électeurs inscrits par région et par pièces fournies lors de l'enrôlement en 2016 et 2018 ;
- Répartition des électeurs inscrits par région et par type de demande en 2016 et 2018 ;
- Répartition des électeurs inscrits par statut professionnel en 2016 et 2018 ;
- Répartition des électeurs inscrits par statut matrimonial en 2016 et 2018 ;
- Répartition administrative (par région) des cartes d'électeurs produites/imprimées en 2016 et 2018 ;
- Répartition administrative des cartes d'électeurs livrées aux autorités administratives en 2016 et 2018
- Répartition administrative des cartes d'électeurs reçues par les commissions administratives de distribution en 2016 et 2018
- Répartition administrative des cartes d'électeurs effectivement distribuées en 2016 et 2018
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, Sénégal : projection 2013-2025 par sexe et par Commune – fichier Excel
- Projection de la population de Dakar 2013 – 2025 in <http://www.ansd.sn/ressources/publications/indicateurs/Projections-demographiques-2013-2025+.htm>
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, Sénégal : « L'enregistrement des faits d'état civils au Sénégal : mariages, naissances et décès »
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, Sénégal (2021) : « Population du Sénégal année 2020 »
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, Sénégal (2015) : Rapport projection de la population du Sénégal 2013-2063
- STATISTIQUES DES CARTES IMPRIMEES AVEC DONNEES ÉLECTORALE 2019 - 2021, Présentation PPT
- STATISTIQUES DES CARTES BIOMETRIQUE CEDEAO EDITEES DE 2019 – 2021, Présentation PPT

3.6 Autres

- Procès-verbaux de vérification des parrainages des candidats à l'élection présidentielle de février 2019
- Procès-verbal ordre de dépôt par candidat
- Présentation PPT du Conseil Constitutionnel - Les aspects techniques de la vérification des parrainages
- Formulaire liste d'électeurs pour le parrainage d'une candidature à l'élection présidentielle du 24 Février 2019
- Fiche d'identification des Maires du Sénégal
- Formulaire de demande d'une Opération sur les listes Électorales Cumulée à une demande d'Etablissement de la Carte d'identité CEDEAO, République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur
- Formulaire extrait de registre des actes de naissance, République du Sénégal,
- Liste des 29 départements ayant des cartes d'identité à rééditer suite à la modification de la carte électorale, 53.000 électeurs 2019
- Issa SALL: « Les nouvelles listes électorales et cartes d'électeurs : méthodologie de la refonte partielle du fichier », présentation PPT
- Annuaire CEDA, République du Sénégal
- Implantation des bureaux de vote, République de Sénégal
- Liste des bureaux de vote à l'étranger (fichier Excel)

- Liste des bureaux de vote de la République de Sénégal (fichier Excel)
- Liste des 29 Départements ayant des cartes d'identité à rééditer suite à la modification de la carte électorale – Commission électorale nationale autonome (CENA)
- Fiche de présentation du Centre National d'État Civil
- Répertoire des centres d'état civil au niveau national
- Organigramme Direction Générale des Élections - Sénégal 2021
- Fiche d'identification des Maires du Sénégal
- Formulaire de demande d'une opération sur les listes électorales cumulée à une demande d'établissement de la d'identité CEDEAO, 4 pages
- Extrait du registre des actes de naissance, 2 pages
- Bernard Casimir Demba CISSE : « Innovations introduites dans le code électoral sénégalais », présentation PPT
- Issa SALL (janvier 2019), « Rapport de fin de travaux : comité de suivi des recommandations issues de l'audit du fichier électoral »
- Tableau de répartition des électeurs, les lieux de vote et des bureaux de vote par circonscription
- Le rôle du Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur dans le processus,
- Planning des opérations électorales : Élection législative du 30 juillet 2017 (Décembre 2016) – Ministère de l'Intérieur/ Direction Générale des Élections
- Planning des opérations électorales : Élection présidentielle du 24 février 2019 (Novembre 2018) – Ministère de l'Intérieur/ Direction Générale des Élections
- Situation de la distribution des cartes restantes refonte et révision – 07 Mai 2021 (fichier Excel)

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

NOM PRÉNOMS RÔLE / FONCTION

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE (MINT)

Direction générale des élections (DGE)

Thiendella Tanor Fall	Directeur général des élections
Biram Sène	Directeur de la Formation et de la Communication
Abdoul Aziz Sarr	Directeur des opérations électorales
Alioune Njaay	La division de la logistique et de la planification
Mboup	La division de la carte électorale et des fichiers électoraux
Alioune Thiam	La division du suivi des missions
Mamadou Bocar NIANE	Conseiller technique
Ibrahima Mbaye	Département Finances et Ressources Humaines
Commissaire Gaye	Chef cellule informatique
Adj Saloum Dieng	Agent à la division logistique et planification

Direction de l'Autonomisation des Fichiers (DAF)

Commissaire Fiacre Bruno Badiane	Directeur
Commissaire Samb	Chef de la division Administration générale
Commissaire Pape Mamadou Djite Faye	Chef de la Division études et développement d'applications
Commissaire Toure	Chef d'Exploitation de la DAF

Direction générale de l'Administration territoriale (DGAT)

Amadou Sy	Directeur des Affaires Générales
Fadel KANE	Directeur des Libertés Publiques

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Amb. Dr Kemoko Diakité DAJC	Directeur des affaires juridiques et consulaires
Boubacar Diallo DAJC	Conseiller technique
El Hadji Gueye DATC	Juriste

AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE (ANSD)

Allé Nar Diop	Directeur Général de l'ANSD
Samba Ndiaye	Directeur des statistiques démographiques et sociales (DSDS) par intérim
Atoumane Fall	Chef de la division du recensement et des statistiques démographiques par intérim

COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE AUTONOME (CENA)

Doudou Ndir	Président
-------------	-----------

Papa Sambaré Diop	Vice-président
Mame Yacine Camara Lakh	Membre de la CENA
Saïdou Nourou Ba	Membre de la CENA
Ndary Toure	Secrétaire Général
Mamadou Amat	Conseiller en communication
Samba Moussa Lö	Conseiller du Président de la CENA
Abdoulaye Ndiaye	Chef Service Informatique de la CENA
Eucher Cizi Bassintsa	Ingénieur Informaticien au Conseil Constitutionnel

COMMISSION ÉLECTORALE DÉPARTEMENTALE AUTONOME (CEDA)

Amadou Ndiaye	Président de la CEDA Dakar
Abdoul Khadry Tall	Président de la CEDA de Tambacounda
Mamadou Dioulde Diallo	Président de la CEDA de Goudiry
Pierre Marie Coly	Président et un membre de la CEDA de Ziguinchor
Malang Diokou	Président de la CEDA Kolda
Ibra Babou	Président de la CEDA de Kébémér
Chimère Diaw	Vice-Président de la CEDA de Kébémér
Malick Kebe	Secrétaire Général de la CEDA de Kébémér
Khardiata Ba	Membre de la CEDA de Kébémér
Ahmadou Elimane Sy	Président de la CEDA de Podor
Cheick Ibrahima Dabo	Président de la CEDA de Mbacké
Oumar Diagne	Membre de la CEDA de Mbacké

CONSEIL NATIONAL DE RÉGULATION DE L'AUDIOVISUEL (CNRA)

Babacar Diagne	Président Du Cnra
Matar Sall	Directeur De Cabinet
Marie Ndiaye Ngom	Secrétaire Exécutif
Mame Ndiack Wane	Responsable Du Monitoring
Idrissa Ndiaye	Agent Administratif

COUR SUPRÊME

Maître Niang	Administrateur des greffes de la Cour suprême Les archivistes de la Cour suprême
--------------	---

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Papa Oumar Sakho	Président du CC
Ndiaw Diouf	Vice-Président du CC, Chef du service d'études et de documentation
Abdoulaye Sylla	Membre (Inspecteur General d'État)

Madiena Bakhoun Diallo	Magistrat, Directeur du cabinet
Cizi Euchen N. Bassintsa	Informaticien du CC

COUR D'APPEL

Cire Aly Ba	Premier Président de la cour d'appel de Dakar
Mamadou Lamine Diedhiou	Secrétaire général
Aminata Dieng Paye	Présidente du tribunal d'instance de Dakar
Bécaye Dioum	Informaticien

TRIBUNAUX D'INSTANCE

Madame Aminata Faye	Présidente du Tribunal d'instance de Dakar
Maître Ndiare Ndao Diagne	Administrateur des Greffes du Tribunal d'Instance hors classe de Dakar
Maître Ndiaye	Greffier au Tribunal d'Instance hors classe de Dakar
Monsieur Leyti Dieng	Chef du bureau courrier du Tribunal d'Instance hors classe de Dakar
Madame Aïssatou Kante	Présidente du Tribunal d'Instance de Rufisque
Monsieur Mouhamadou Lamine Ba	Président du Tribunal d'Instance de Pikine
Madame Aissatou Diouf Samb	Présidente du Tribunal d'Instance de Guédiawaye
Monsieur Falilou Ly	Président du Tribunal d'Instance Hors Classe de Thiès
Augustin Diouf	Président du Tribunal de Grande Instance de Ziguinchor
Mouhamédine Fall	Président de tribunal de Podor

PÔLE DE LA MAJORITÉ

Benoît Sambou	Ministre d'État, Président de la Commission Nationale du Dialogue des Territoires (CNDT)
Cheikh Sarr	
Marcel Ndiana Ndiaye	
Ndiawar Paye	

PÔLE DES NON-ALIGNÉS

Déthié Faye	Coordonnateur du Pôle des Non-Alignés
El hadji Fall	Alliance pour la Démocratie et le Social-Libéralisme
Papa Amadou Sall	Taxawu Askanwi (Soutenir le peuple)
Modou Diop	Mpdaeci
Djibril Diop	Front pour la République du Sénégal
Mohamadou Kane	Wacco Ak Askanwi
Ousmane Yade	Parti Républicain Démocrate du Sénégal (PRDS)
Ousmane Dieye	Alternative Citoyenne Alternative Citoyenne
Mouride Diop	Galaxie Communautaire

Ibrahima Niang	Ad/Pencoo
Mouhamadou Sall	Uprs

PÔLE DE L'OPPOSITION

Abdoul Mbaye	Ancien PM, ACT, Président du parti
Mamadou Diop Decroix	Aj/Pads, Ancien Ministre, Député à l'AN ; SG du Parti
Khalifa Ababcar Sall	Taxawou Sengaal, Ancien Ministre/Ancien Député Maire de Dakar
Moctar Sourang	Unp/Senegal, Président du Parti, Coordonnateur du FRN
Abdou Karim Fall	Pare Suxxali Senegaal, SG du Parti
Mayoro Faye	PDS, Secrétaire National
Assanse Ba	PDS, Secrétaire National
Maimouna Bousso	Mouvement Xalass, Présidente du mouvement
Mouhamadou Lamine Massaly	Nadem, Président du Mouvement
Pape Sarr	LD/Debout, SG du Parti
Khady Niang	Pem /Yakaal Li Rewmi, Présente du mouvement national des femmes
Ibrahima Boye	Taxaw Temm, Membre du SN
Saliou Sarr	Taxawou Sengaal, Coordonnateur des Plénipotentiaires de l'Opposition
Iba Gueye	Taxawou Sengaal, Expert Électoral
Issa Kanoute	Eps, Président du parti
Ndene Ndiaye	Pastef Aby Guk, FH
Boubaar Ndiaye	Ai Pais
Ibrahima Poye	Taxaw Temm
Samba Sow	Taxawou Senegal
Abdou Salam Basse	Bggou
Aldienne Sun	Taxawou Senegal
Djiby Sall	Pastef
Iha Gueye	Taxawou Senegal

COLLECTIF DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LES ÉLECTIONS (COSCE)

Valdiodio Ndiaye	
Djibril A. Aziz Badiane	Président ONDH, Représentant le COSCE

PLATEFORME DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LA TRANSPARENCE DES ÉLECTIONS (PACTE)

Djibril Gningue	Secrétaire permanent de la Plateforme des acteurs de la Société civile pour la transparence des élections (Pacte)
Madame Aw Ayni	La société civile de Thiès (RADDHO)
Monsieur Baye Sandjiri Mbodj	La société civile de Thiès (ANAFa)

PRESTATAIRES - SYNAPSYS

Coumba Ndoffenne Diouf	Directeur technique
Ousmane Mbengue	Ingénieur, Développement des applications
El Hadji Omar Ba	Ingénieur en support d'applications
Baba Dabo	Ingénieur Système, Réseau et Sécurité

LES DÉPUTES DE LA DIASPORA RENCONTRE

Honorable Mr More Kane	Député de l'Europe du sud - opposition PDS
Honorable Mme Mariana Badiane	Député Afrique de l'ouest incluant le Mali, le Burkina Faso, le Benin etc le Niger - Majorité Benno bokk Dakar

COMMISSION DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Prof Mamoudou Niane	Secrétaire Permanent
Mohamed Diop	Directeur des affaires juridiques et du contentieux, DAJC
Ndeye Aminata Voyel	Directrice de la Technologie, de l'innovation et du contrôle

OBSERVATOIRE DE LA PARITÉ

Monsieur Elie Moussa Ndong	Coordonnateur du programme d'appui aux producteurs et utilisateurs de statistique de genre
----------------------------	--

AUTORITÉS TERRITORIALES - PREFÉCTURE ET SOUS-PREFÉCTURE

Monsieur Alioune Barara Samb	Préfet de Dakar
Monsieur Diockel Ngor Ngom	Sous-préfet des Parcelles assainies
Monsieur Mamadou Mbacké Fall	Sous-préfet de Grand-Dakar
Madame Khadidiatou Sene Traore	Sous-préfète des Almadies
Dr Djiby Diallo	Sous-préfet de l'arrondissement de Dakar-Plateau
Masse Bousso	Adjoint au Sous-préfet de Dakar-Plateau
Youssou Faye	Sous-Préfets de Thiès sud
Mame Less Cabou	Préfet de Tambacounda
Abdoulay Kharma	Sous-prefet Nyassia
Moussa Faye	Sous-préfet adjoint
Boufane Sambou	Chef de Bureau électoral de la préfecture
Al Hassane Faye	Sous-prefet Mampatim
	Chef du bureau électoral
Mouhamadou Lamine Mané	Préfet du Département de Kébémér
Souleymane Touré	Adjoint au Préfet de Kébémér
Pape Mamadou Keita	Chef de bureau électoral de la Préfecture de Kébémér
Mariama Traoré	Préfet du département de Louga
Abdou Aziz Fall	Adjoint au Préfet de Louga

Samba Khary Cissé	Chef de bureau électoral de la préfecture de Louga
Moustapha Diaw	Préfet du département de Podor (prise de fonction janvier 2020)
Ibra Fall	Préfet du département de Dagana
Ibrahima Ndoye	Sous-préfet de l'arrondissement de Mbane
Youssef Gueye	Chef de bureau électoral
Mme Ndioro Sarr	Adjointe au Préfet du département de Saint-Louis
Moctar Diop	Préfet du département de Mbacké
Mamadou Kasse	Chef bureau électoral de la Préfecture de Mbacké
Kande	Chef du village (entre Dabo et Mampatim)
Guiro Balde	Chef du village Velingara Nafa

MAIRIES

	Représentant d'État civil de Goudiry
Thiendel Diallo	Maire de Goudiry
Lamine Mamadou Thiam	Maire de la commune de Kébémér
Diao Ndiaga	Premier adjoint au maire de Kébémér
Papa Moustapha Ndiaye	Secrétaire municipal de Kébémér
Babacar Dieng	Conseiller spécial du maire de Kébémér
Malick Sow	Conseiller de la commune de Kébémér

AUTRES

Alex Louis Gabriel Corenthin	Informaticien, Directeur des Systèmes d'Information de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (participé à l'évaluation du logiciel parrainage)
Ndiaga Sylla	Expert électoral

ANNEXE 5 : LETTRES ANSD

Dakar, le 10 mai 2021

Mission d'Évaluation du Processus
Electoral (MEPE-2021)

A

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

Dakar-Sénégal

Objet : Complément de données démographiques

Monsieur le Directeur Général,

J'ai l'honneur de venir très respectueusement, par la présente, solliciter la mise à disposition de données relatives à la population du Sénégal, pour la période 2016-2020, par année d'âge de 18 ans ou plus au niveau communal.

En effet, suite à notre séance de travail que vous avez acceptée de présider le 26 avril 2021 dans vos locaux, nous avons reçu d'un de vos collaborateurs (M. Atoumane FALL) par mail, le 2 mai 2021, les données relatives à la population du Sénégal, pour la période 2016-2020, par année d'âge de 18 ans ou plus au niveau régional et national. Pour les besoins de l'évaluation du processus électoral, l'équipe d'experts commise à cet effet sollicite ces données démographiques complémentaires pour mieux affiner ses analyses.

Tout en vous renouvelant mes sincères remerciements pour l'accompagnement technique de la MEPE-2021, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de ma considération distinguée.

La Cheffe de mission

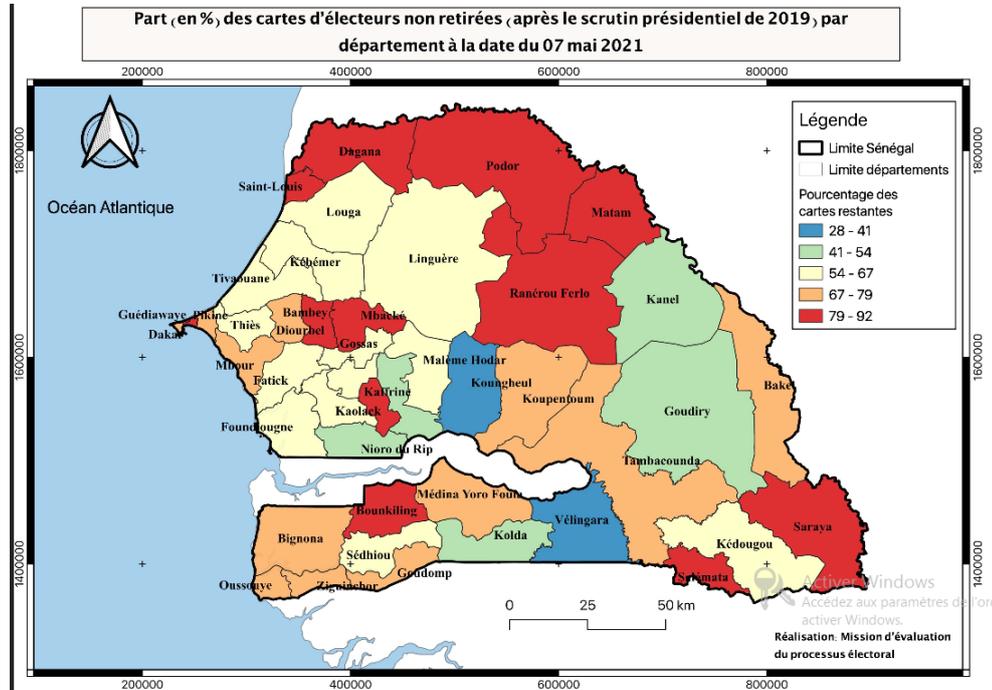


Eva PALMANS

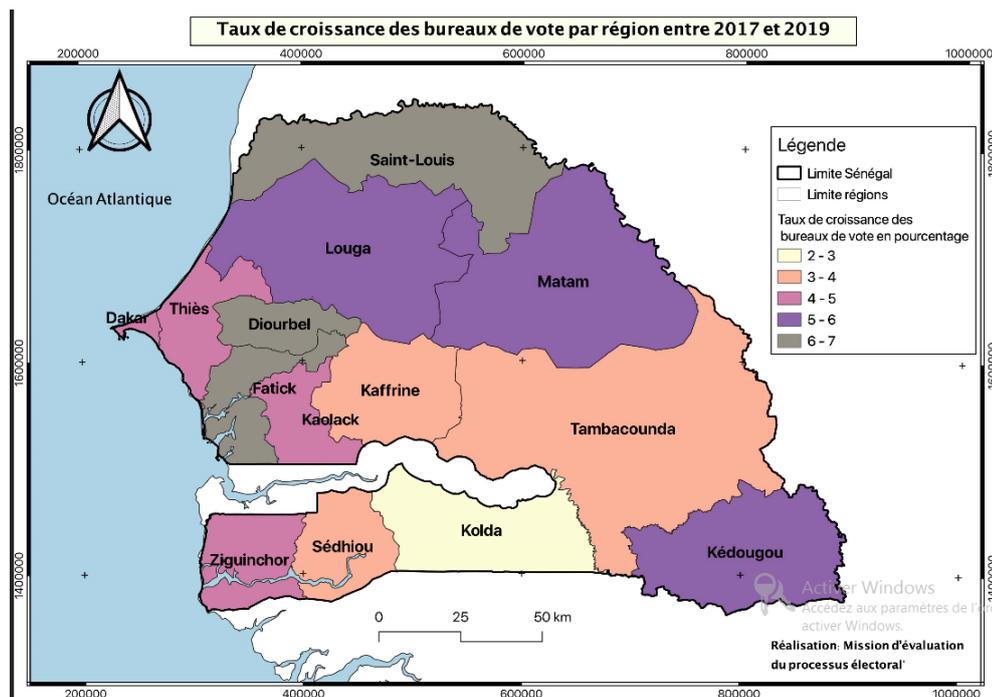


ANNEXE 6 : CARTES

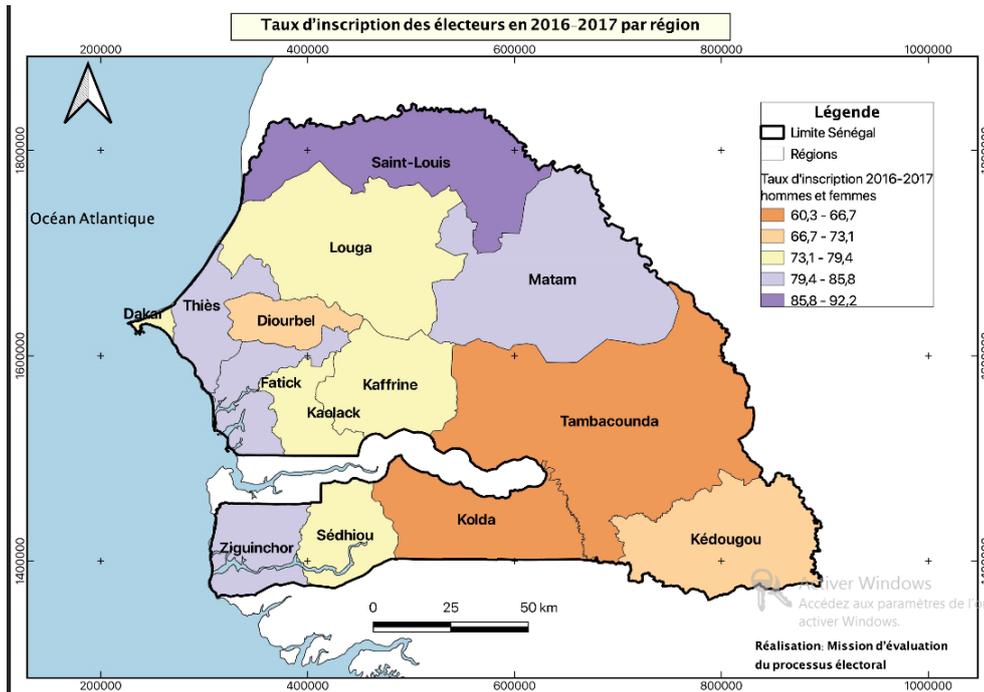
Carte 1 : Part (en %) des cartes d'électeur non retirées (après le scrutin présidentiel de 2019) par département à la date du 07 mai 2021



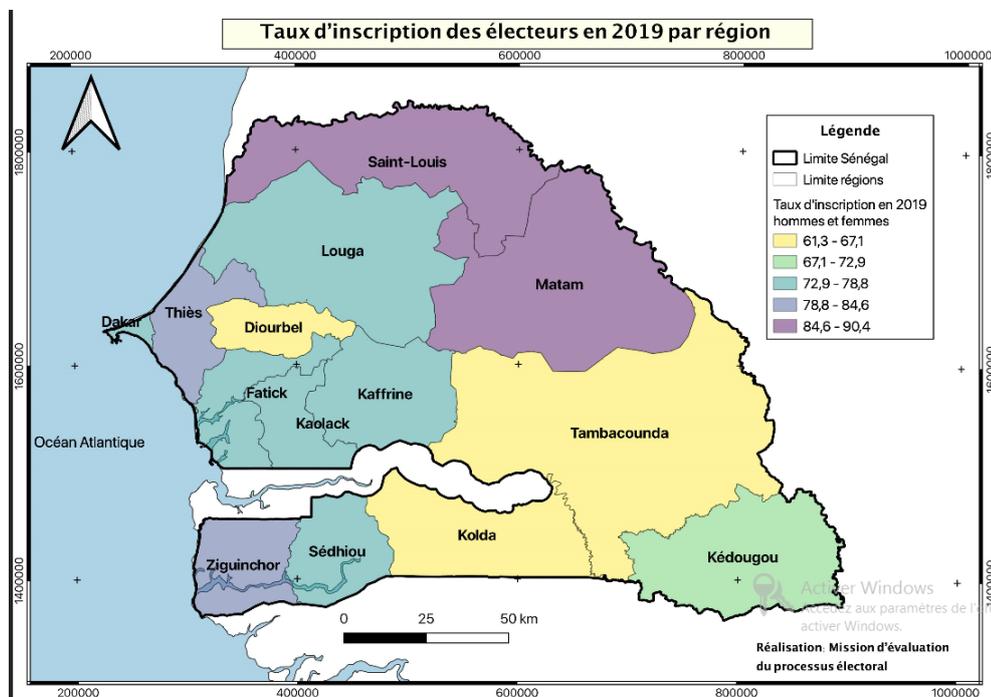
Carte 2 : Taux de croissance des bureaux de vote par région entre 2017 et 2019



Carte 3 : Taux d'inscription des électeurs en 2016-2017 par région



Carte 4 : Taux d'inscription des électeurs en 2019 par région



ANNEXE 7 : RÉSUMÉ DES RISQUES SUR LA SÉCURITÉ DE L'INFRASTRUCTURE DÉMONSTRANT LA PROBABILITÉ ET L'IMPACT DE FAIBLE À ÉLEVÉ

