

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

BOARD OF DIRECTORS

WALTER F. MONDALE
Chairman

RACHELLE HOROWITZ
Vice Chair

KENNETH F. MELLEY
Secretary

MARVIN F. WEISSBERG
Treasurer

J. BRIAN ATWOOD
President

DAVID AARON
HARRIET C. BABBITT
ELIZABETH FRAWLEY BAGLEY
JAMES B. BOOE
JOHN P. DUNFEY
THOMAS F. EAGLETON
EUGENE EIDENBERG
GERALDINE A. FERRARO
RICHARD N. GARDNER
ALEXIS HERMAN
MARIFE HERNANDEZ
ROBERT E. HUNTER
GERI M. JOSEPH
PETER G. KELLY
JAN KALICKI
PENN KEMBLE
PAUL G. KIRK, JR.
ELLIOTT F. KULICK
MADELEINE M. KUNIN
JOHN LEWIS
LEON LYNCH
LEWIS MANILOW
LENORE MILLER
AZIE TAYLOR MORTON
MARK A. SIEGEL
MICHAEL R. STEED
MAURICE TEMPELSMAN
ESTEBAN E. TORRES
ANDREW J. YOUNG

CHARLES T. MANATT
Chairman Emeritus

SENIOR ADVISORY
COMMITTEE
TO THE BOARD

MADELEINE K. ALBRIGHT
BILL ALEXANDER
MICHAEL D. BARNES
JOHN BRADEMANS
BILL BRADLEY
RICHARD F. CELESTE
MARIO M. CUOMO
PATRICIA M. DERIAN
CHRISTOPHER J. DODD
MICHAEL S. DUKAKIS
MARCH FONG EU
MARTIN FROST
RICHARD GEPHARDT
JOHN T. JOYCE
MIKE J. MANSFIELD
DONALD F. MCHENRY
DANIEL PATRICK MOYNIHAN
EDMUND S. MUSKIE
THOMAS P. O'NEILL, JR.
BILL RICHARDSON
CHARLES S. ROBB
STEPHEN J. SOLARZ
CYRUS R. VANCE
ANNE WEXLER

KENNETH D. WOLLACK
Executive Vice President

JEAN B. DUNN
*Vice President for Administration
and Development*

PATRICIA KEEFER
Senior Consultant

TABLE DE MATIERES

CONSIDERATIONS GENERALES	1
CHAPITRES	
1. INTRODUCTION	4
2. LE CADRE CONSTITUTIONNEL	8
3. LE SYSTEME ELECTORAL	12
A. Administration des élections	12
B. Préparation pour les élections	13
C. Campagne électorale	16
D. Le scrutin	17
E. Le dépouillement au bureau de vote	19
F. Validation du vote et annonce des résultats	20
4. ANALYSE DES QUESTIONS SOUMISES A LA CONSIDERATION DE LA DELEGATION	22
A. Le cadre de l'analyse	22
B. Les lois et pratiques contestées au Sénégal	24
C. Favoriser la confiance du public	41
5. REFLEXIONS SUR LA MISSION	46
6. RECOMMANDATIONS	48
ANNEXES	
I. Termes de référence	54
II. Ordre du jour des réunions	56
III. Lettre transmettant le projet du rapport à Président Diouf	59
IV. Réponse du gouvernement Sénégalais	61
V. Lettre du Président Atwood du NDI transmettant le rapport final à Président Diouf	72

CONSIDERATIONS GENERALES

Il a été dit que si la démocratie était une religion, l'urne serait un objet sacré. Il est vrai que la démocratie n'est pas une religion, mais un processus unique, porteur de valeurs reposant sur le principe que la volonté du peuple doit s'exprimer périodiquement par des élections et se refléter par un mode de gouvernement représentatif. Le processus électoral est fondamental dans une démocratie réussie car c'est le mécanisme par lequel "le peuple" exprime sa volonté et décide de la forme et du caractère de son système gouvernemental.

Au minimum, un processus électoral démocratique est générateur de cet article de foi essentiellement intangible que l'on peut appeler "légitimité". Les démocraties fortes et stables exigent cependant plus que la légitimité d'un processus électoral. Elles cherchent à établir un gouvernement représentatif, un gouvernement qui reflète non seulement la volonté de la majorité mais qui donne également la possibilité aux minorités significatives de s'exprimer de façon conséquente.

Le Sénégal, une des rares démocraties à partis multiples en Afrique, a accepté depuis longtemps ces principes. Nation dotée d'une histoire de démocratie active, le Sénégal a connu une évolution positive de son système. Dans les années 70, il a reconnu l'importance de la rivalité entre les partis politiques, et ensuite, au moyen de diverses réformes, a cherché à élargir et à approfondir la participation de ses citoyens à la vie politique.

Le Sénégal n'est pas la seule des démocraties modernes à apporter des modifications à son système électoral. Les cinq nations représentées dans la délégation internationale dont le rapport est

présenté dans ce document ont toutes opéré de telles changements au cours des cinq dernières années.

Après avoir passé en revue le système électoral sénégalais la délégation internationale est arrivée à la conclusion que les lois du Sénégal sont conformes aux normes internationales pour des élections justes et équitables. Toutefois la délégation a également conclu que certains aspects du code électoral, alliés à certaines pratiques, puissent soulever la question de l'impartialité. Le facteur de confiance dans un système électoral, ainsi que le sentiment que celui-ci est équitable, sont toutefois aussi importants que la lettre de la loi. La délégation s'est donc moins souciée de juger de la justesse de la loi électorale que de rechercher des moyens qui permettraient de renforcer la confiance que ressent la population envers le processus de façon générale.

La délégation a pris note du fait que le système électoral du Sénégal fait l'objet de débats à la fois âpres et fortement polarisés à l'échelle nationale. C'est une source de grande frustration pour certains membres du parti au pouvoir qui estiment que l'opposition exploite cette question pour déstabiliser le pays, détruire la confiance dans le gouvernement et lui dénier une légitimité internationale. Les partis de l'opposition, presque à l'unanimité, présentent le système comme se prêtant à des pratiques entachées de fraude et manquant d'impartialité.

Des efforts ont été entrepris pour réconcilier ces positions contraires, sans résultats. Il semble que l'élément qui manque pour sortir de l'impasse soit la confiance. Ceci est d'autant plus vrai que le parti actuellement au pouvoir est en place depuis l'indépendance. Cette longévité au pouvoir impose au parti, et à travers celui-ci au gouvernement, une responsabilité bien particulière de veiller non seulement à ce que le processus électoral soit conforme du point de vue administratif, mais encore qu'il soit exempt de toute perception de partialité.

La délégation est consciente du fait que le manque de confiance influe inévitablement le débat sur des réformes électorales précises. Le souci pour l'avenir de la démocratie au Sénégal, évident dans les commentaires des représentants du parti au pouvoir tout aussi bien

que des partis de l'opposition, nous fait espérer que l'on saura trouver des solutions. Nous espérons que les recommandations d'une délégation internationale impartiale aideront les partis à surmonter leurs différences de sorte que le débat national au Sénégal à l'avenir portera d'avantage sur la politique nationale que sur le processus électoral.

Quand on soulève des doutes sérieux sur l'impartialité d'un système électoral, des protections supplémentaires, d'avantage de transparence, devraient être prévues, même si la loi satisfait d'autre part à des normes adéquates. C'est dans cet esprit que la délégation, dans la section finale de ce rapport, soumet plusieurs recommandations en vue d'effectuer des réformes. Bon nombre de ces recommandations s'appuient sur l'expérience de réformes électorales des membres de la délégation dans leurs pays respectifs.

Chapitre 1

INTRODUCTION

Le Sénégal est une des rares démocraties à partis multiples en Afrique, une nation jouissant d'une fière tradition de régime démocratique et de pluralisme remontant à l'époque du colonialisme. A différentes époques depuis son indépendance de la France en 1960, le Sénégal a entrepris d'élargir et d'approfondir ses racines démocratiques. L'invitation faite par le gouvernement du Président Abdou Diouf à une délégation internationale parrainée par l'Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales (NDI) s'inscrit dans l'esprit de l'engagement au principe d'un gouvernement démocratique.

L'invitation arrive à un moment où la communauté internationale des démocraties entreprend de plus en plus souvent, en collaboration, d'offrir une aide venant de l'extérieur lorsque certains aspects d'un système électoral sont mis en doute. Le gouvernement sénégalais espérait qu'une délégation internationale objective composée d'experts de nations amies pourrait aider à résoudre d'une façon pacifique un débat interne sur le système électoral, débat qui s'était considérablement envenimé au cours des années récentes.

La délégation était sensible à l'extrême délicatesse du rôle qu'elle devait jouer et entreprit sa tâche avec humilité. Elle s'était donnée pour mission de présenter aux parties diverses options de réformes qui pourraient servir de point de départ pour renouveler la confiance dans le système.

Les questions relatives au climat de la campagne et aux procédés de scrutin et de dépouillement sont de nature technique et sont

directement liées aux controverses les plus graves qui sont survenues. Les questions d'ordre structurel telles que le mode de gouvernement et l'équilibre des pouvoirs au sein du gouvernement ont été considérées comme se situant en dehors de la portée du travail de la délégation. Les commentaires et options présentés ici s'appuient sur l'expérience des cinq nations représentées, mais ces options n'ont pour objet que d'aider à éclairer le débat au Sénégal.

Alors qu'un certain nombre de questions qui ne sont pas directement rattachées aux élections ont une influence sur le climat politique au Sénégal à l'heure actuelle, dont les conditions économiques, un différent relatif à la frontière au nord du pays, et un mouvement séparatiste au sud, le débat concernant l'objectivité du système électoral est de loin le plus important. Le Président Diouf a invité la délégation à un moment où le système politique se trouvait dans une impasse en raison des dissensions entre le Parti Socialiste (PS) au pouvoir et un groupe de partis de l'opposition, avec à sa tête le Parti Démocratique du Sénégal (PDS) quant à la conduite des élections au Sénégal. La délégation a entendu toutes les partis au différent et s'est efforcé d'évaluer la situation d'une façon objective et impartiale. La délégation a bénéficié du fait que l'organisation de parrainage NDI avait établi de bonnes relations tant avec le parti socialiste qu'avec le parti démocratique sénégalais, des représentants des deux partis ayant participé à ses projets de développement démocratiques.

La délégation séjourna au Sénégal du 28 septembre au 3 octobre 1990. Conformément au mandat agréé préalablement par le Gouvernement du Sénégal (Annexe I) le but de la visite était "de procéder à l'analyse les lois et pratiques électorales sénégalaises et à un échange des vues sur les expériences de leurs pays dans le domaine électoral avec les dirigeants du Sénégal." Il était également convenu que le rapport final serait communiqué au public, "dans le seul but d'éclaircir le débat au Sénégal."

La délégation a pu accéder librement et sans restriction à toutes les institutions et personnes au Sénégal qui participent au processus électoral (Annexe II). La coopération de toutes les partis s'est

révélée excellente; cette coopération a permis au groupe de terminer son examen pendant ce séjour.

La délégation s'est rendue au Sénégal sous le parrainage du NDI, un institut de développement politique affilié au parti démocrate américain. Le NDI s'est chargé du soutien et des informations générales dont la délégation avait besoin. L'équipe internationale de cinq membres toutefois était indépendante et uniquement guidée par le mandat tel qu'il avait été convenu. Le probité de la délégation et ses efforts visant à dégager un consensus ont joué un rôle vital pour assurer le succès de la mission. Collectivement le groupe représentait un large éventail d'expériences électorales, juridiques et politiques ainsi que des nationalités, des systèmes démocratiques et des tendances politiques différentes. Son unanimité sur ce rapport n'en est que plus significative.

L'équipe avait à sa tête l'Ambassadeur **Donald McHenry** des Etats Unis, actuellement professeur en relations internationales et diplomatie à l'Université de Georgetown à Washington. L'Ambassadeur McHenry a occupé les fonctions de représentant permanent des Etats-Unis aux Nations Unies et a une longue expérience diplomatique en Afrique. La délégation avait pour autres membres: **Sooroojnundum Moosun**, commissaire principal chargé des élections de l'île Maurice, actuellement conseiller auprès du Secrétaire Général des Nations Unies pour la mise en place d'un système électoral dans le Sahara Occidental; **Olga Blanc-Uchan** de France, professeur de droit constitutionnel français et européen à l'Université de Paris II, le Sénateur **Peter Stollery** du Canada, membre du Parti libéral et conseiller de son parti pour les affaires africaines et le député **Yvan Mayeur** de Belgique, membre du parti socialiste, membre de la commission parlementaire chargée des questions constitutionnelles et juridiques. Accompagnant la délégation en qualité de conseillers étaient: le président de NDI, J. Brian Atwood; le consultant principal du NDI en matière de procédures électorales, Larry Garber; le coordinateur du programme du NDI, Edward McMahon et l'adjoint au programme à NDI, Gabriel Hutter.

Comme il avait été convenu au préalable, la délégation s'est penchée sur trois aspects du système électoral du Sénégal: 1) le climat de la campagne; 2) les procédures de scrutin et de dépouillement des votes; et 3) la structure du système. Au cours de sa mission, la délégation fut très soucieuse de respecter et de ne jamais outrepasser les limites du mandat convenu au préalable, d'être sensible à l'histoire et aux traditions culturelles du Sénégal et de comprendre les causes à l'origine de la perte de confiance dans le système.

Avant de quitter le Sénégal, la délégation a été reçue par le Président Diouf et lui a soumis ainsi qu'aux membres de son gouvernement une évaluation préliminaire. Le Président s'est montré reconnaissant des efforts de la délégation et s'est engagé à examiner avec soin le rapport final et ses recommandations.

Comme prévu au titre du mandat confié à la délégation, ce rapport a été soumis au Président Diouf le 31 Janvier 1991 (Annexe III). Le gouvernement a fourni ses observations le 8 Mars 1991 (Annexe IV). Après avoir apporté quelques corrections mineur de nature factuelle, le NDI a publié ce rapport (Annexe V), qui représente uniquement les opinions de la délégation.

Chapitre 2

LE CADRE CONSTITUTIONNEL

La constitution du Sénégal, plusieurs fois amendée depuis sa promulgation en mars 1963, prévoit un système présidentiel de gouvernement. Le président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. La majorité des voix exprimés est requise, avec un deuxième tour de scrutin nécessaire si aucun des candidats n'obtient plus de cinquante pour cent au premier tour. Les candidats ne peuvent être nommés que par des partis politiques légalement constitués. La constitution ne prévoit pas de vice-président et le président de l'Assemblée Nationale succède au président en cas de décès, de démission ou d'incapacité de celui-ci.

La constitution stipule de même que les membres de l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage universel. Le nombre des membres de l'Assemblée Nationale, les conditions d'éligibilité et les modalités des élections sont toutefois régis par une loi organique, récemment amendée en Octobre 1989.

L'Assemblée Nationale compte actuellement 120 membres, dont la moitié ont été élus selon un système de représentation proportionnelle à l'échelle nationale, et l'autre moitié selon un système de listes départementales "majoritaires". Les réformes de 1989 stipulent que pour les élections à venir, tous les membres de l'Assemblée Nationale seront élus à la représentation proportionnelle sur listes départementales. Le gouvernement estime que ce changement augmentera les possibilités de représentation des partis minoritaires à l'Assemblée Nationale.

Les candidats à l'Assemblée Nationale doivent avoir vingt-cinq ans au moins et être désignés par un parti politique légalement constitué. La formation de coalitions à des fins électorales est interdite.

La Cour Suprême dispose de pouvoirs étendus pour décider du caractère constitutionnel des lois, et des engagements pris envers d'autres pays, ainsi que pour résoudre les conflits qui pourraient survenir entre l'exécutif et le législatif. Comme on le verra plus loin, elle joue également un rôle important dans l'administration et l'encadrement des élections. Les juges qui siègent à la Cour Suprême sont nommés par le Président et sont inamovibles.

Les communes et les communautés rurales sont administrées, respectivement, par un maire et des adjoints (le bureau municipal) et un Président du conseil rural et son vice-président, élus au sein d'un conseil municipal comprenant 20 à 90 membres suivant l'importance de la commune élus au suffrage universel et par un conseil rural de 16 à 28 membres élus également au suffrage universel. Les responsables locaux sont élus tous les cinq ans. Le système en vigueur est celui de la formule majoritaire; les votes préférentiels ne sont pas autorisés. Les coalitions formées dans le but de contester les élections locales ne sont pas autorisées.

Les élections au Sénégal

Dans la période qui a immédiatement suivi l'indépendance, le système constitutionnel du Sénégal n'a pas encouragé la formation de partis alternatifs. Les partis existants furent successivement incorporés à l'Union Progressive Sénégalaise (UPS), le parti au pouvoir. En 1964, une loi a été promulguée exigeant des partis qu'ils obtiennent l'approbation du Ministre de l'Intérieur avant d'exercer leurs activités politiques. Aux élections de 1968, l'UPS était le seul parti à présenter des candidats.

En 1974, le gouvernement a reconnu la création du Parti Démocratique Sénégalais (PDS). Deux ans plus tard, la constitution a été amendée permettant la création de trois partis: un parti démocratique libéral, un parti social démocrate, et un parti marxiste. L'UPS choisit de devenir social démocrate, adoptant le nom de Parti

Socialiste (PS), et fut rapidement admis au sein de l'International Socialiste. Le PDS se transforma en parti démocratique libéral, adhérant par la suite à l'Internationale Libérale. Le Parti d'Indépendance Africaine (PIA) fut reconnu en tant que parti marxiste. En 1978, le Mouvement Républicain Sénégalais (MRS) fut reconnu comme parti conservateur. Ce changement plaça le Sénégal à l'avant garde de la plupart des autres nations africaines dans le développement d'un système à partis multiples.

Des élections pluralistes ont eu lieu en 1978. Le Président Léopold Senghor, le dirigeant internationalement reconnu du Sénégal, poète et érudit, fut réélu président à une majorité écrasante, avec 81% du vote. Son parti, le PS, remporta 82 sièges à l'Assemblée Nationale. Le PDS remporta les 18 sièges restants à l'Assemblée.

En 1981, peu après qu'Abdou Diouf eut succédé à Senghor comme Président, les restrictions relatives aux nombres de partis furent levées. Des élections ont eu lieu en 1983, Diouf obtenant 83% des voix. Le PS a remporté 111 sièges à l'Assemblée Nationale élargie alors que le PDS a remporté neuf sièges et le Rassemblement National Démocratique (RND) un siège. Les deux partis de l'opposition ont de nouveau allégué de graves irrégularités et la réforme électorale devint bientôt une des questions politiques de première importance.

Les élections nationales les plus récentes ont eu lieu en 1988. Alors que plusieurs petits partis ont boycotté le processus, le PDS et plusieurs autres partis de l'opposition ont participé. Selon les résultats officiels, le vote total PS descendit à 71,3% dans l'ensemble du pays et bien plus encore dans les principales zones urbaines. Dans les jours suivants les élections, le PDS et d'autres partis, croyant que le parti au pouvoir avait orchestré une fraude de taille, organisèrent des démonstrations dans les rues de Dakar. Dans quelques cas, ces démonstrations tournèrent à l'émeute et il fallu d'importantes forces de l'ordre gouvernementales pour en venir à bout. Le gouvernement répondit en arrêtant le leader PDS Abdoulaye Wade et d'autres principaux supporters de l'opposition.

Des élections pour les conseils municipales et rurales ont eu lieu le 25 Novembre 1990. Selon le gouvernement, 73% des possibles

électeurs ont votés, la preuve, toujours selon le gouvernement, que l'attentat lancé par l'opposition d'un boycott des élections à échoué. L'opposition a répondu en faisant des allégations que les résultats étaient dûs au fraude perpétré par le gouvernement et que le nombre actuel des électeurs votants à Dakar et dans plusieurs centres régionaux n'a pas excédé quinze pour cent.

Chapitre 3

LE SYSTEME ELECTORAL

Cette section décrit le système électoral et les régulations actuellement en vigueur. Elle est basée sur un examen de la loi électorale et des informations présentées par des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur.

A. Administration des élections

Le Ministre de l'Intérieur supervise le processus de l'administration des élections. Les gouverneurs et les préfets — qui répondent au Ministre de l'Intérieur — ont été nommés par décret du Président de la République. Ils choisissent les présidents des bureaux de vote. En tant que chef de la sécurité intérieure, le Ministre de l'Intérieur est responsable d'assurer la sécurité pendant le processus électoral. Le Ministère de l'Intérieur fournit les objets matériels nécessaires pour les élections sauf les bulletins pour les élections municipales qui doivent être payés par les partis.

La Cour Suprême reçoit également un mandat important, assez large en matières électorales. Elle a la responsabilité de s'assurer que la campagne électorale se déroule dans des conditions correctes, de donner suite aux réclamations relatives au processus électoral, de recenser les procès-verbaux et d'annoncer les résultats.

Le Président de la Cour Suprême nomme des membres de la Cour qui compte à l'heure actuelle 27 juges, délégués chargés d'assurer le bon fonctionnement du processus électoral pour les élections présidentielles et législatives. Ces délégués ont un accès absolu aux bureaux de votes et à toutes les étapes du processus

électoral. Chaque délégué doit faire un rapport au Président de la Cour Suprême dans les 24 heures qui suivent la clôture des scrutins.

B. Préparation pour les élections

1) Les listes électorales

Tous les Sénégalais des deux sexes âgés de 21 ans au moins ont le droit de vote, à moins d'avoir été déchu de ce droit à la suite d'une condamnation pour certains crimes et délits. Les soldats n'ont pas le droit de voter, ainsi que certains fonctionnaires du gouvernement, selon leurs fonctions.

Tout électeur éventuel doit être inscrit sur une liste électorale préparée pour chaque commune urbaine ou rurale. C'est au Ministre de l'Intérieur qu'incombe la responsabilité de ces listes électorales.

Tout électeur doit être résident de la localité de vote depuis 6 mois au moins pour pouvoir être inscrit sur la liste électorale, toutefois les Sénégalais résidant à l'étranger peuvent être inscrits sur la liste de leur localité d'origine. Les listes sont révisées annuellement ainsi qu'avant une élection générale.

Les listes sont dressées par des commissions comprenant le maire, un représentant du préfet local (délégué de l'administration centrale) et un représentant de chaque parti politique légalement constitué. Pour s'inscrire, un électeur éventuel doit se présenter devant une commission et présenter un des pièces d'identité suivantes: passeport, carte d'identité nationale, livret de pension civile ou militaire, permis de conduire, carte d'étudiant et carte d'artisan. Tout électeur d'une région rurale qui ne possède aucune de ces pièces d'identité peut présenter en lieu de cela deux témoins attestant de son identité. Ces témoins doivent être plus âgés que l'électeur et être eux-mêmes inscrits comme électeurs. Après avoir examiné la demande d'inscription, la commission donne à l'électeur un reçu portant son numéro d'inscription sur la liste électorale.

Les listes électorales sont publiées selon des conditions établies par décret administratif, et des exemplaires sont envoyées aux bureaux municipaux appropriés. A la mort d'un électeur son nom est rayé de la liste électorale. Si le nom d'un électeur se trouve sur plus

d'une liste, l'inscription la plus récente est déclarée l'inscription valable. Si le nom d'un électeur apparaît plus d'une fois, toutes les inscriptions sauf une sont rayées.

Toute personne peut élever une objection suite à l'omission d'un électeur sur la liste pendant une période de cinq jours suivant la publication de la liste. Si la demande est refusée, cette décision est communiquée à l'auteur de la requête avec une explication. Les réclamations au sujet des décisions prises par la Commission sont adressées au président du tribunal départemental.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées permettant l'inscription en dehors des périodes normalement prévues à cet effet. Celles ci comprennent: les personnes ayant atteint l'âge de 21 ans depuis la dernière inscription, les personnes ayant récemment changé d'adresse, les Sénégalais rentrant de l'étranger; les anciens fonctionnaires et les militaires qui n'avaient pas le droit de vote lors des inscriptions précédentes.

Les demandes tardives d'inscription sont adressées au président du tribunal départemental 10 jours au moins avant le jour des élections. Les listes d'inscriptions tardives sont publiées au plus tard 5 jours avant le vote.

2) *Cartes d'électeurs*

Une fois la date des élections fixée, le gouverneur, le préfet ou le sous-préfet nomme une commission chargée de distribuer les cartes d'électeurs, qui doivent être présentées par l'électeur au bureau de vote le jour des élections. Les commissions sont composées d'un fonctionnaire qui sert de président, et de représentants des partis politiques légalement constitués.

Les commissions se rendent dans les régions qui leur sont affectées pour distribuer les cartes d'électeurs pendant la période de quatre semaines qui précède le commencement de la campagne électorale (c.a.d. six semaines avant les élections). Les électeurs obtiennent leurs cartes d'électeurs sur présentation d'une pièce d'identité reconnue. Les commissions peuvent aussi donner les cartes aux chefs de village ou à des représentants délégués afin qu'elles

soient distribuées aux électeurs. Ceux-ci peuvent également retirer leurs cartes le jour des élections.

Les commissions gardent les cartes non distribuées jusqu'au jour des élections. Ils doivent s'assurer que les cartes non retirées sont gardées en lieu sûr pendant la période de distribution. La commission doit signaler les cartes perdues ou manquantes à un fonctionnaire d'un échelon supérieur. Dans le cas où la commission remet les cartes d'électeurs à des chefs de village ou à des représentants désignés aux fins de distribution, elle doit veiller à ce que la distribution des cartes aux électeurs se fasse conformément aux procédures établies. A la fin de la période de distribution, les cartes non retirées sont confiées à la garde du principal responsable administratif de la circonscription. A la conclusion du processus électoral, les cartes non retirées sont renvoyées au Ministère de l'Intérieur.

3) Conditions d'éligibilité

Tout ressortissant sénégalais peut se présenter comme candidat et être élu à condition de satisfaire aux critères d'âge et de compétence établis par la loi. Certains responsables militaires et de l'administration ne sont pas éligibles.

Tout ressortissant sénégalais ayant le droit de vote et qui est nommé par un parti politique légalement constitué peut présenter sa candidature devant la Cour Suprême pour les élections présidentielles. La Cour Suprême rend publique la liste des candidats 29 jours avant le premier tour du scrutin.

Pour les élections à l'Assemblée Nationale, les partis politiques légalement constitués doivent présenter des dossiers de candidatures portant le nom de leurs candidats et contenant tous les documents requis à l'appui des candidatures. Ces dossiers doivent être remis au Ministère de l'Intérieur cinquante jours au plus tard avant les élections. Les gouverneurs, les préfets et leurs adjoints sont inéligibles, de même qu'un certain nombre d'autres responsables au sein de l'administration qui, de par leur position, ne sont pas autorisés à participer à des activités électorales. Le Ministre de l'Intérieur publie la liste de candidatures un mois avant les élections.

Une fois publiées, les listes ne peuvent être modifiées qu'en cas de décès ou d'inéligibilité d'un candidat.

Les députés ne sont pas autorisés à cumuler leurs fonctions avec un poste au sein du gouvernement ou dans le secteur paraétatique, avec l'exception qu'ils peuvent être élus maires ou membres des conseils municipaux et locaux. Cette règle ne s'applique pas au personnel de l'enseignement supérieur et dans d'autres cas qui sont limités. Les avocats ne peuvent pas exercer leur profession tant qu'ils sont membres du parlement et les députés ne peuvent pas prêter leur nom à des fins publicitaires. Tout électeur éligible peut se présenter comme candidat aux élections des conseillers municipaux, sauf, comme précédemment, dans certains cas bien précis.

Chaque parti politique légalement constitué désirant présenter ses candidats aux élections municipales et rurales doit envoyer sa liste de candidats quarante cinq jours avant le vote. Le gouverneur ou le préfet publie ces listes au plus tard trente cinq jours avant le vote. Le coût de la publicité électorale incombe aux candidats.

Soixante jours au moins avant les élections, le Ministère de l'Intérieur fixe le montant de la somme que les partis politiques doivent verser en caution. Ce montant est proportionnel aux frais électoraux engagés par le gouvernement. La caution est remboursée dans le cas où le parti politique obtient au moins un siège parlementaire et dans le cas où le candidat à la présidence recueille au moins cinq pour cent des voix. Il n'y a pas de disposition semblable aux niveaux municipal et rural, cependant les frais d'impression des bulletins sont remboursés aux candidats qui remportent les élections.

C. Campagne électorale

Les électeurs sont informés de la tenue d'une élection soixante jours au moins avant le scrutin. La campagne électorale présidentielle commence 14 jours avant le premier tour du scrutin. La Cour Suprême doit veiller à ce que les candidats aient un accès égal aux médias. Elle s'acquitte de cette responsabilité en suivant de près les médias et en examinant les réclamations présentées par les partis. De plus, le Ministère de l'Information peut demander à la Cour Suprême

d'interdire la diffusion d'une publicité électorale dès lors que celle-ci enfreint l'Article 3 de la constitution sur le respect de l'Etat et de l'ordre public.

La campagne pour l'Assemblée Nationale commence également quatorze jours avant le jour des élections. L'accès aux médias électroniques se fait selon une formule accordant cinquante pour cent des heures de diffusion au parti au pouvoir, tous les partis de l'opposition se répartissant les cinquante pour cent restants. La Cour Suprême est chargée de veiller au respect de cette règle.

Les panneaux publicitaires électoraux ne peuvent être placés qu'à des sites approuvés par les autorités locales à la suite d'une demande présentée par un parti politique. Chaque candidat ou liste de candidats a droit à la même portion d'espace. Les sites sont attribués suivant l'ordre de réception des demandes. Il est illégal de placer des affiches électorales en dehors des espaces désignés.

Pendant la campagne il est interdit de faire de la publicité dans la presse ou les médias électroniques (c.a.d. le radio et la télévision), autres que par les moyens prescrits par la loi. Il est également interdit de distribuer des bulletins ou de la publicité électorale le jour du vote.

A différentes catégories de fraude électorale et d'intimidation correspondent différentes infractions. Les peines vont d'une amende de 10.000 franc CFA à dix ans de prison.

D. Le scrutin

Le vote a lieu un dimanche. Les bureaux de vote ouvrent leurs portes à 8 heures du matin et ferment le même jour à six heures du soir. Il est loisible au gouverneur et au préfet de modifier les heures du scrutin si la situation le requiert.

1) Administration des bureaux de vote

Il y a un bureau de vote pour 1.000 électeurs et lors des dernières élections plus de 3.300 bureaux de vote ont été constitués sur l'ensemble du territoire. Chaque bureau de vote est administré par une commission, comprenant un président, un assesseur et un secrétaire nommés par le préfet ou le gouverneur de la région. Les

membres de la commission, qui soit exerce encore les fonctions, soit à la retraite, sont "choisis parmi les agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte." Ils doivent être inscrits au registre électoral de la région où le bureau de vote est situé.

Le président de la commission est chargé d'assurer la sécurité dans les bureaux de vote. En cas de besoin, il peut faire appel aux forces de la sécurité pour maintenir ou rétablir l'ordre. L'entrée dans le bureau de vote est interdite à toute personne portant une arme à feu, à moins que ladite personne n'appartienne aux forces de la sécurité exigées par le président de la commission. Le président de la commission ne peut faire expulser une personne qu'en cas d'inconduite notoire dont il aurait personnellement été témoin. Deux membres au moins de la commission doivent être présents pour toute la durée du scrutin.

Chaque candidat a le droit d'observer le fonctionnement du bureau de vote du début du vote jusqu'à ce que les résultats soient annoncés. Les candidats peuvent envoyer des représentants pour observer ce processus.

Les observateurs sont nommés par les candidats au plus tard huit jours avant le vote. Leurs noms sont communiqués au préfet ou au gouverneur de la région, qui leur donne un accusé de réception. Cet accusé de réception sert d'identification et d'autorisation à l'observateur. Les observateurs peuvent être affectés à plus d'un bureau de vote dans une même circonscription mais doivent être inscrits au registre électoral de la collectivité à laquelle ils sont affectés en tant qu'observateurs.

Les présidents des commissions ne peuvent prendre de décisions visant à entraver l'exécution par les représentants des candidats de leurs fonctions d'observateurs. Au cas où un représentant serait expulsé, il doit être immédiatement remplacé par un autre représentant du candidat. Le président doit rapporter les raisons qui ont provoqué l'expulsion d'un représentant du parti au gouverneur ou au préfet.

Avant l'ouverture du bureau de vote, le président montre aux membres de la commission et aux observateurs que l'urne est vide. Le président s'assure également que le matériel et les documents nécessaires sont prêts. Dans le cas des élections présidentielles et à l'Assemblée Nationale, le coût des enveloppes, des bulletins blancs, des procès-verbaux et du papier, ainsi que le coût d'installation des bureaux de vote et des isolements incombe à l'Etat. Le nombre de bulletins de vote imprimés pour chaque parti ou candidat doit être égal au nombre des électeurs inscrits plus 50%.

2) Le vote

Dès qu'il entre dans un bureau de vote, l'électeur ou l'électrice doit présenter sa carte d'électeur. Les électeurs des régions urbaines doivent également présenter une carte d'identité. Un exemplaire du registre électoral est tenu par la commission et lorsqu'un électeur a été correctement identifié, une mention est faite sur le registre.

Après avoir donné la preuve de son identité, l'électeur prend un enveloppe et des bulletins, qui sont disponibles pour chaque parti et chaque candidat. Sans quitter le bureau de vote, l'électeur place le bulletin choisi dans une enveloppe. L'électeur peut, s'il le souhaite, passer dans une partie de la salle qui est désignée pour servir d'isoloir afin qu'il puisse voter d'une façon privée. Il peut y avoir plusieurs de ces isolements par bureau de vote. L'électeur montre alors au président de la commission qu'il n'a qu'une enveloppe et place l'enveloppe dans l'urne. Après avoir voté, l'électeur donne sa carte qui reçoit un tampon avec la date du vote.

Toutes les réclamations sur le fonctionnement du bureau de vote et sur les décisions de la commission sont inscrites au procès-verbal. Le président décide de l'heure précise de la clôture du scrutin, au delà de laquelle on ne peut plus voter.

E. Le dépouillement au bureau de vote

Le dépouillement commence après la clôture du scrutin. On ouvre l'urne et on compte les enveloppes.

La commission désigne un certain nombre de personnes sachant lire et écrire parmi les électeurs présents pour compter les votes. Ces

personnes sont réparties en groupes de quatre personnes au plus. Si des représentants des candidats sont présents ils peuvent désigner des personnes pour compter les bulletins à condition que celles-ci soient également réparties entre les groupes. Dans chaque groupe l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe déplié à un autre scrutateur; celui-ci le lit à haute voix et le classe. Le nom porté sur le bulletin ou le titre de la liste est relevé par deux scrutateurs sur les feuilles de pointage.

Dès après que les résultats sont recensés, ils sont consignés sur le bordereau prévu à cet effet, ainsi que toute mention concernant le vote. Le président annonce les résultats qui sont alors affichés. Deux exemplaires des bordereaux sont signés par tous les membres de la commission. Au cas où une personne refuserait de signer, ceci est consigné au procès-verbal, ainsi que le motif du refus. Le président remet des copies des résultats aux représentants des candidats qui en font la demande.

Le président de la commission prépare deux enveloppes: l'une, qui contient un exemplaire du tableau des résultats avec annexes, est adressée au président de la Cour Suprême, la deuxième est adressée au préfet, et contient également une copie du tableau des résultats. Les deux enveloppes sont envoyées au préfet du département, qui transmet l'enveloppe adressée au président de la cour suprême dans les plus brefs délais. L'exemplaire destiné au préfet est placé dans les archives départementales.

Pour les élections municipales, une commission présidée par un magistrat procède au décompte des bulletins dans des locaux officiels. Le Ministre de l'Intérieur décide de la composition de la commission. Les résultats sont annoncés par le président de la commission, et on transmet le tableau des résultats au gouvernement ou au préfet.

F. Validation du vote et annonce des résultats

En cas d'élections nationales, la Cour Suprême examine les tableaux des résultats avant de les valider. Si aucune contestation concernant l'élection d'un candidat n'est reçue dans les 48 heures, l'élection est officiellement proclamé dans les cinq jours francs qui suivent sa clôture. Des contestations qui, même si elles étaient

confirmées, ne changeraient en rien les résultats électoraux, ne sont pas recevables. La Cour Suprême a cinq jours à compter du dépôt du recours, pour rendre sa décision. Si la Cour estime que les résultats sont la conséquence d'une fraude, elle devrait les déclarer nuls. Au cas où les résultats du scrutin sont déclarés nuls, de nouvelles élections doivent avoir lieu dans les trois semaines qui suivent.

Un candidat peut contester l'administration générale des élections en présentant une requête au Président de la Cour Suprême. La contestation est alors envoyée aux autres candidats qui disposent de 24 heures pour apporter leurs commentaires sur la contestation. La Cour Suprême doit répondre à cette contestation dans la période de cinq jours stipulée par l'article 29 de la constitution.

Quant aux élections municipales et rurales, tout électeur ou candidat peut demander l'annulation des résultats électoraux. Cette requête doit être présentée dans les cinq jours suivant les élections à la Cour d'Appel, soit directement, soit par l'intermédiaire du préfet. Les candidats qui pourraient être affectés par la décision ont cinq jours pour présenter leur point de vue à la Cour. La Cour n'est pas saisie des contestations qui n'entraîneraient pas de changement des résultats électoraux.

Chapitre 4

ANALYSE DES QUESTIONS SOUMISES A LA CONSIDERATION DE LA DELEGATION

Cette partie du rapport présente les vues de la délégation sur les questions présentées par les représentants des différents partis sénégalais relatives au système électoral. La première partie présente le cadre retenu pour l'analyse de ces questions, la deuxième partie portant plus précisément sur les questions se rapportant au système électoral. La troisième partie traite d'une manière plus générale de plusieurs options que le Sénégal pourrait envisager en vue de rendre le système électoral plus efficace.

A. Le cadre de l'analyse

La délégation reconnaît qu'il n'y a aucun système électoral qui soit idéal. De plus, un système électoral doit être évalué dans un contexte historique, politique et culturel. Ceci étant acquis, la délégation a évalué le système électoral sénégalais selon les normes suivantes:

- Existe-t-il une norme internationale, énoncée explicitement ou implicitement dans les instruments relatifs aux droits de l'homme ou reconnus dans le monde entier, qui régit cette question?
- La loi ou la pratique est-elle de nature à remettre en question l'impartialité du processus électoral?

La délégation a examiné le système électoral sénégalais en le comparant aux dispositions de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, du Pacte International des Droits Civils et Politiques et

de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui traitent du droit à la participation à la vie politique. La délégation a également tenu compte des interprétations des organisations gouvernementales, dont les Nations Unies, et les pratiques des pays démocratiques.

La norme internationale qui définit une élection "authentique" propose de tenir compte non seulement de ce qui se passe le jour même de l'élection, mais aussi du climat de la campagne et de ce qui suit après les élections. Il s'ensuit que les questions relatives à l'aptitude des partis à organiser et à tenir des rassemblements, au degré de liberté dont jouit la presse pour rendre compte du déroulement de la campagne et à l'étendue de la violence ou de l'intimidation dirigés contre des militants des partis ou des électeurs potentiels sont toutes importantes dans l'évaluation du processus électoral.

Evaluer un système électoral est plus qu'une comparaison de ce système avec les normes prescrites internationalement. Un système électoral exerce des fonctions bien concrètes dans une société démocratique. La confiance du peuple est indispensable à la survie du système; c'est pour cette raison que dans certains cas, un changement peut s'avérer nécessaire, non pas parce que les normes internationales l'exigent, mais parce que ceci permettra de rehausser la confiance que ressent la population envers le processus électoral.

Les cinq nations représentées par les membres de cette délégation ont toutes opéré des changements dans leurs systèmes électoraux au cours des dernières années. Ceci est courant dans les démocraties parce que: de nouvelles situations se présentent; le pays connaît des mutations démographiques; des occasions pour se présentent pour étendre le droit de vote; la technologie évolue; de nouvelles méthodes sont mises au point permettant de rendre le processus électoral plus juste et équitable. Un système électoral parfait n'a jamais été élaboré, mais les démocraties saines tendent toujours vers ce but.

La question de ce qui constitue une démocratie saine demeure entière. Une façon d'aborder la question consiste à ne considérer que les indicateurs formels: élections pluralistes; liberté de la presse;

respect des droits de l'homme, et indépendance du pouvoir judiciaire. A en juger d'après ces normes, le bilan du Sénégal est positif.

Une deuxième approche s'attache d'avantage à mesurer la façon dont le système politique répond à la volonté populaire. Ainsi, il ne suffit pas que le système permette des élections pluralistes; les partis politiques qui sont parties prenantes au processus doivent aussi avoir les moyens d'être concurrentiels, et le système doit tolérer, voire faciliter, des changements au niveau du gouvernement, si telle est la volonté de l'électorat. Par exemple, en France, après avoir passé vingt et un ans dans l'opposition, les partis de gauche ont remporté les élections présidentielles et parlementaires en 1981.

Certes, certains partis sont restés au pouvoir longtemps dans des démocraties bien établies; par exemple en Suède, le parti social-démocrate est resté au pouvoir de 1926 jusqu'en 1977, quand il a perdu la majorité parlementaire. Après une période aussi longue au pouvoir, il incombe au parti au pouvoir de démontrer qu'il donne à l'électorat la possibilité de faire un choix libre et impartial. En effet, l'ultime épreuve pour un système démocratique se présente sous la forme de la passation pacifique du pouvoir d'un parti politique à un autre à la suite d'un processus électoral libre et juste. La délégation estime que ce principe est généralement accepté au Sénégal. L'acceptation du principe ne doit toutefois en rien nuire à la capacité d'un parti ou d'un candidat de mener une campagne énergique pour tenter de remporter les élections dans le cadre des règles établies.

B. Les lois et pratiques contestées au Sénégal

Les représentants des partis politiques et autres observateurs indépendants avec qui la délégation s'est entretenue ont offert des commentaires précis sur certains aspects du système électoral d'une part du point de vue de la loi et d'autre part de son application. En utilisant le cadre déjà décrit, ce sous-chapitre met en relief certains des points les plus saillants qui sont ressortis de la controverse actuelle sur le système électoral. Les observations de la délégation y figurent également.

1) Le système électoral

Les systèmes électoraux en vigueur dans les pays démocratiques se présentent sous de nombreuses formes différentes: représentation proportionnelle à l'échelle nationale; représentation proportionnelle à l'échelle départementale; systèmes majoritaires à un ou deux tours; et diverses formules combinant ces trois systèmes. Chaque système ayant certes ses partisans, dans la plupart des cas le choix d'une système électoral se base sur l'histoire du pays, sa culture et ses traditions. Etant donné ces circonstances, on constate parfois une réticence à vouloir modifier le système électoral car ces changements seront inévitablement imputés à des motivations politiques, surtout par l'opposition. On ne peut cependant pas toujours prédire les conséquences de tels changements. En France, par exemple, une loi adoptée en 1985 introduisit la représentation proportionnelle et, chose étonnante, l'opposition remporta les élections suivantes.

Le Sénégal a connu plusieurs changements, non seulement de son système électoral mais aussi de son cadre constitutionnel. Ces modifications, selon les représentants du parti au pouvoir, sont la manifestation d'une tentative visant à rendre le système plus démocratique et inclusif. Dans ce contexte il reste à voir si le changement le plus récent, à savoir l'élimination des listes nationales, aura pour effet d'augmenter la représentation de l'opposition à l'Assemblée Nationale.

Certains membres du parti de l'opposition aussi bien que des membres du parti au pouvoir ont critiqué le système d'élection aux conseils municipaux. De leur point de vue, le scrutin à liste majoritaire à un tour nuit sérieusement à la capacité des partis de l'opposition de se faire représenter au sein des conseils locaux. Dans ces conditions, les conseils courent le risque de n'être jamais renouvelés et de se transformer en organes où les politiques sont rarement débattues. Chose plus importante encore, on fait valoir qu'un tel système ne permet pas aux partis de l'opposition d'utiliser les élections municipales et les gouvernements locaux comme véhicules pour bâtir leurs partis et comme plate-forme pour la formation des futurs élus à l'échelle nationale. Par conséquent, les

partis de l'opposition ont des difficultés à s'implanter dans les villes et dans les villages.

Des formules différentes pour l'élection des conseils municipaux et ruraux pourraient offrir des solutions aux préoccupations citées ci-dessus. Par exemple, un système de représentation proportionnelle pour l'élection des conseils municipaux permettrait à la gamme des appartenances politiques que l'on trouve à l'échelle locale de se traduire dans les faits et servirait à rehausser la confiance dans le système électoral.

La loi électorale interdit de même la formation de coalitions à des fins électorales. Bien qu'il n'est pas exclu pour un parti d'absorber d'autres regroupements politiques, ceci peut être interprété, à la lumière des principes démocratiques actuels, comme une restriction abusive des droits personnes individuelles, organisées collectivement au sein d'un parti, d'exercer la liberté d'association. Une raison convaincante est donc nécessaire pour justifier l'existence d'une telle loi.

Cette disposition de la loi serait, selon ce raisonnement, nécessaire pour promouvoir la stabilité dans le gouvernement. Cependant, peu de personnes seraient prêtes à soutenir que la stabilité serait irrémédiablement compromise si les partis politiques devaient former un gouvernement de coalition à la suite d'élections qui ne donneraient à aucun parti la majorité absolue. En effet, bien que la loi ait pour effet d'empêcher les partis de s'unir pour exploiter les circonstances politiques, rien n'empêche les partis d'élargir le nombre de leurs adhérents avant une élection. Dans le contexte sénégalais, où un parti domine la scène politique depuis longtemps, un système dans lequel les partis peuvent s'unir à des fins électorales permettrait éventuellement d'instaurer une concurrence plus efficace.

2) Administration des élections

Il est probable que la confiance dans l'objectivité des responsables de l'administration du processus électoral soit considérable dans un pays où le pouvoir change régulièrement de mains, d'un parti à un autre. Au Sénégal, la situation est à l'opposé. Le fait que le Parti Socialiste continue de sortir vainqueur des

élections fait qu'il est nécessaire de s'assurer non seulement du caractère impartial et juste de l'administration des élections, mais aussi que les partis, les candidats et les citoyens en général les perçoivent comme telles. Aussi, alors que la délégation n'a rien relevé d'incorrect en soi dans la façon dont les élections sont actuellement administrées au Sénégal, il se peut que des mesures de protection supplémentaires soient nécessaires pour promouvoir la confiance dans le processus.

Tout comme dans le cas des systèmes électoraux, il existe des méthodes différentes pour administrer les élections, qu'il est possible de classer en deux grandes catégories: 1) les élections administrées sur une base non partisane, et 2) les élections administrées façon partisane.

La première catégorie comprend les élections administrées par des commissions électorales indépendantes, et celles administrées, comme c'est le cas dans beaucoup de pays francophones, par des fonctionnaires de l'Etat. Bien que ne participant pas directement à l'administration des élections, il se peut néanmoins que les partis politiques jouent un rôle important pour ce qui est de la surveillance des différentes phases du processus électoral, du début de la campagne jusqu'à la proclamation des résultats.

Donner aux partis politiques un rôle direct dans l'administration des élections renforce la crédibilité du processus, mais au coût de l'efficacité. De plus, certains partis risquent de ne pas être en mesure de désigner des représentants qualifiés pour servir d'administrateurs des élections, et l'identification des personnes susceptibles de jouer ce rôle risque de détourner l'attention des responsables du parti de l'organisation d'une bonne campagne politique.

Le Sénégal utilise le premier système cité ci-dessus. Le Ministre de l'Intérieur a la responsabilité première de l'administration des élections. Son ministère prépare les scrutins et les registres des inscrits. C'est au ministre qu'incombe en dernier lieu la responsabilité d'assurer que le matériel et les documents sont distribués aux agents électoraux locaux le jour des élections.

Conformément à la constitution, la Cour Suprême joue également un rôle important dans l'administration des élections. Ce rôle étendu de la Cour Suprême, organe théoriquement apolitique, semble être conçu pour apporter une dimension supplémentaire de protection à un processus électoral impartial. Cependant, dans les circonstances actuelles, le recours sous cette forme à la Cour Suprême est gravement mis en doute et peut avoir des effets indésirables.

Une des objections soulevée concerne la capacité de la Cour à s'acquitter de la tâche administrative qui lui est confiée. Le processus électoral est compliqué et serait difficile à gérer par la bureaucratie la plus efficiente et la plus nombreuse. Dans ce contexte, il a été avancé que la Cour Suprême ne possède ni l'infrastructure ni le personnel suffisants pour accomplir les tâches relatives aux élections qui lui sont confiées de par la constitution et la loi électorale. La Cour doit, par exemple, certifier certains aspects du dépouillement du scrutin, mais elle ne peut se prononcer garante de la filière par laquelle les résultats électoraux leur sont acheminés, condition préalable pour pouvoir se porter garante du décompte des voix.

Une deuxième objection soulevée concerne la capacité de la Cour à jouer efficacement et objectivement son rôle juridique, étant donné les responsabilités qui lui ont été confiées dans le cadre de l'administration des élections. La Cour risque de voir une érosion de son intégrité non seulement vis à vis du processus électoral mais aussi de son rôle essentiel en tant que gardien de la Constitution. De plus, certains partis de l'opposition, mais certainement pas tous, ont avancé que les juges de la Cour Suprême, tous nommés par le Président, sont perçus comme des partisans du parti au pouvoir. Donc, en suivant ce raisonnement, il ne sert à rien de contester quoique ce soit auprès de la Cour Suprême. D'autres partis de l'opposition en revanche demandent qu'une plus grande responsabilité en matière d'élection soit donnée aux membres de la Cour Suprême.

La question qui se pose à présent est celle de la confiance que l'on fait au système électoral. Il serait sans doute possible de relever le niveau de confiance en donnant aux représentants de

l'opposition détenaient un rôle formel dans le processus électoral. Ceci pourrait se faire à condition d'établir, comme l'ont proposé plusieurs partis de l'opposition, une commission électorale indépendante, dont les membres seraient nommés par les partis politiques. La commission, et non le ministre, aurait la responsabilité de l'administration de tous les aspects du processus. C'est un changement d'envergure, qui exige l'établissement d'une nouvelle bureaucratie permanente.

A court terme une solution plus pratique serait la création d'un conseil électoral consultatif. Plusieurs de ses membres, allant peut-être jusqu'à cinquante pour cent, pourraient être désignés par les partis de l'opposition. Le conseil offrirait une enceinte où l'on pourrait débattre des questions relatives à la mise en oeuvre de la loi électorale. Le conseil examinerait les activités des responsables chargés d'administrer les élections et, le cas échéant, proposerait des modifications de pratiques et de personnel. De plus, le conseil pourrait proposer des règlements en vue d'assurer un processus transparent et équitable. Ce Conseil, une fois établi, devrait avoir accès au Ministre de l'Intérieur et à d'autres hauts responsables de l'administration. Ses délibérations devraient être ouvertes au public.

En admettant des représentants des partis en tant que membres d'un conseil officiellement reconnu, la confiance dans le processus électoral s'en trouverait sans nul doute accrue. De plus ceci devrait pouvoir se faire sans remaniement bureaucratique et constitutionnel majeur, à la différence de ce qui serait requis pour établir une commission électorale indépendante.

3) Eligibilité des électeurs

Le principe général est que la suffrage doit être aussi inclusif que possible. Les restrictions en fonction de l'appartenance à un groupe racial, de la religion ou du sexe de la personne sont à première vue inacceptables. Cependant, les restrictions en fonction de l'âge, du lieu de résidence et de la pré-inscription sont en principe acceptables.

L'âge auquel on est en droit de voter actuellement au Sénégal est de vingt et un ans. Certains représentants des partis de l'opposition

cherchent à ramener l'âge de vote à 18 ans, ce qui gonflerait considérablement l'électorat, étant donné l'âge moyen de la population sénégalaise.

L'abaissement de l'âge minimum du vote serait conforme à la tendance globale. Dans beaucoup de pays, l'âge de vote a baissé au cours des deux dernières décennies. Néanmoins, plusieurs démocraties de longue date ont maintenu l'âge de vote à 21 ans.

Il n'y a pas de règle absolue en la matière. En essayant de déterminer s'il y a lieu d'étendre le droit de vote, on pourrait tenir compte des obligations qui tombent entre les âges de 18 et 21 ans (le service militaire, responsabilité au titre de contrats, etc.). Un deuxième facteur pouvant entrer en ligne de compte serait le degré d'engagement politique des jeunes entre l'âge de 18 et 21 ans. Le dernier élément devant être considéré est le coût qu'il y aurait à ne pas accorder le droit de vote à ce groupe mesuré en terme de désaffection et de participation à des activités qui sapent le processus politique.

Une autre catégorie de citoyens sénégalais pour qui la participation aux élections est difficile est celle des résidents à l'étranger. La loi stipule que les Sénégalais à l'étranger peuvent s'inscrire pour voter dans leur ancienne collectivité, où ils sont nés; ou la où habitent actuellement leurs parents ou leurs enfants. Cependant, ils doivent s'inscrire à une ambassade. Selon certains ressortissants sénégalais, bon nombre d'ambassades ne font rien pour faciliter cette procédure.

Le vote par correspondance pose des questions philosophiques et pratiques. Est-ce que ceux qui n'habitent plus dans le pays doivent avoir les mêmes possibilités de participer aux élections que ceux qui seront directement touchés par les résultats des élections? Est-ce que des procédures vagues en matière de vote par correspondance vont faire augmenter les soupçons de fraude, surtout si les partis de l'opposition ont moins de chances de pouvoir surveiller efficacement le processus?

Pour ces raisons, plusieurs pays démocratiques soit ne prévoient pas de vote par correspondance, soit le permettent uniquement dans

le cas de personnes se trouvant à l'étranger en mission ou en poste officielle pour le compte de leur gouvernement. Dans les pays où c'est permis, des précautions importantes pour empêcher les votes multiples, et protéger le secret du vote (en utilisant plusieurs enveloppes, par exemple) sont prévues pour prévenir les accusations de truquages après les élections. En outre, certains pays ne permettent pas aux électeurs de voter par correspondance s'ils sont en poste, autre qu'en mission gouvernementale, en dehors du pays pour une période dépassant une certaine durée fixée.

4) Inscription des électeurs

En général, la pré-inscription augmente l'intégrité du système électoral dans son ensemble. Elle donne une base d'informations précise qui permet de déterminer ce dont chaque bureau de vote a besoin et, du point de vue des responsables des élections, de déterminer l'éligibilité des électeurs le jour du scrutin.

Au Sénégal, un citoyen est inscrit dans les fichiers du Ministère de l'Intérieur en tant qu'électeur à l'âge de vingt et un ans. Le Ministère prépare ensuite des listes informatisées de tous les électeurs éligibles. Un électeur potentiel doit être inclût sur cette liste pour avoir la possibilité de voter le jour de l'élection. A présent ce sont les électeurs qui ont la responsabilité principale de s'assurer que leur noms sont inclus sur cette liste. Pour améliorer ce processus, on pourrait envisager de fournir aux partis politiques un exemplaire informatisé de cette liste, pour pouvoir y déceler d'éventuelles erreurs.

De plus, l'électeur en puissance doit être détenteur d'une carte d'électeur. Cette condition, selon bon nombre de personnes dans l'opposition, pose plusieurs problèmes, y compris: manque d'impartialité dans le processus de distribution des cartes, usage frauduleux des cartes d'électeur, et manque d'uniformité dans l'application de la règle portant sur la possession obligatoire de la carte d'électeur dans les zones rurales.

La délégation est consciente que la distribution des cartes d'électeurs sert à rappeler aux gens que le jour de l'élection est imminent, d'informer électeur du lieu où il doit voter, et pour

faciliter l'identification des électeurs le jour de l'élection. Cependant, la procédure est compliquée et présente de nombreuses possibilités d'abus. Alors que tous les partis sont invités à désigner des représentants pour participer dans la distribution des cartes, ceux qui sont mieux financés et mieux organisés jouissent d'un avantage considérable. De plus, le nom des cartes non réclamées ne sont pas affichés dans la circonscription de l'électeur. Il n'y a donc pas de précautions adéquates pour s'assurer que ces cartes non retirées ne sont pas utilisées de façon incorrecte.

Ce qui apparaît plus important encore, c'est que les cartes ne semblent pas être un élément essentiel pour la prévention de fraudes. Les électeurs sont déjà obligés de présenter leur carte d'identité nationale et leur nom doit apparaître sur la liste d'inscription électorale. Dans la mesure où il existe un problème de votes multiples, comme le suggèrent les représentants du parti de l'opposition, une solution consiste à marquer d'encre indélébile le doigt de l'électeur, comme est la pratique dans plusieurs pays, y inclus ceux avec de longues traditions démocratiques, comme le Chili. On pourrait donc ainsi éliminer entièrement la nécessité d'avoir une carte d'électeur pour éviter les votes multiples.

Le dernier point soulevé par les représentants des partis de l'opposition comme une entrave aux électeurs en puissance venant voter concerne l'affectation à un bureau de vote donné. L'allégation est faite que ceci se fait de façon partielle dans bien des cas. En général, les électeurs devraient être affectés au bureau de vote le plus proche de leur domicile. De plus le gouvernement devrait assumer la responsabilité de s'assurer que tous les électeurs sont informés du lieu où ils sont censés voter.

5) Eligibilité des partis

A présent, il n'y a aucune restriction sur les partis qui participent aux élections au Sénégal. Toutefois, certaines membres de l'opposition soutiennent que le paiement d'une caution pour l'impression des bulletins, qui n'est remboursable que si le parti obtient un certain pourcentage des voix aux élections, est injuste envers les partis disposant de fonds limités.

De nombreux pays exigent des partis politiques qu'ils atteignent certains seuils avant d'être inscrits, d'avoir leur nom imprimé sur les bulletins de vote et d'obtenir des crédits publics et des plages gratuites dans les médias. De telles conditions sont nécessaires pour s'assurer que les bulletins ne sont pas surchargés de partis qui doivent leur existence plus au fait que leur nom apparaît sur papier qu'en réalité. Cependant, dans le contexte d'une nation relativement pauvre où l'aide fournie par les pays étrangers à des fins politiques est limitée, il ne semble pas approprié de se servir du cautionnement pour limiter la participation d'un parti. Les autres moyens auxquels on peut avoir recours, comme par exemple le fait d'obliger les partis à soumettre des listes contenant un nombre de membres du parti pré-désigné, ou exigeant un pourcentage minimum des voix à l'échelle nationale ou départementale pour avoir droit à la représentation au sein de la législature, sont autant de solutions permettant de réaliser l'objectif d'éliminer les partis qui jouissent d'une marge de soutien réellement marginale.

6) La campagne électorale

Le but d'une période de campagne électorale est d'offrir aux partis rivaux la possibilité de faire part de leur message au public par les médias, les réunions politiques et autres formes d'activités politiques. Une des questions soulevées au cours de la visite de la délégation se réfère à la durée de la campagne officielle. Dans certains pays, la campagne est très courte et très intense. Dans d'autres pays la campagne se prolonge beaucoup plus longtemps. Alors qu'une période plus longue offre au candidat relativement inconnu une occasion d'expliquer son programme aux électeurs, elle présente également l'inconvénient d'avoir à obtenir l'argent nécessaire à une campagne prolongée et soutenue. Les électeurs tendent à se désintéresser et se lasser des messages diffusés.

Au Sénégal, la période prévue pour la campagne est de quatorze jours. Les partis de l'opposition soutiennent que c'est une durée trop courte pour leur permettre de surmonter l'avantage inhérent dont jouit le parti au pouvoir du fait que ses candidats sont déjà connus du public. Dans la mesure où les campagnes électorales au Sénégal se

font surtout au moyen de rassemblements et les meetings, une période qui serait par exemple prolongée de deux semaines semblerait appropriée afin de donner à tous les candidats l'occasion de s'affirmer en tant que dirigeants viables aux yeux du public.

Il est essentiel de ne pas refuser aux partis d'une façon arbitraire l'autorisation d'organiser des réunions politiques. La Cour Suprême ou tout autre organe constitué pour répondre aux contestations issues des élections devrait pouvoir être saisie des décisions de cette nature prises par les responsables locaux. De même, les réclamations relatives au fait que des responsables gouvernementaux se servent de leur position pour bénéficier d'avantages à titre partisan, devraient recevoir la priorité auprès des tribunaux, qui devraient avoir les pouvoirs d'enquête nécessaires pour traiter ces questions.

7) Le rôle des médias

La presse au Sénégal jouit d'une grande marge de liberté et d'autonomie, bien qu'une loi existe contre la publication de "fausse information", loi qui fût invoquée pour poursuivre en justice un journaliste ayant publié un article censé contenir les vrais résultats des élections de 1988. Les médias électroniques, comme dans beaucoup de pays, sont contrôlés par le gouvernement. L'accès accordé dans les médias électroniques aux partis politiques pendant la campagne et leurs couverture des événements politiques sont sujets à controverses au Sénégal.

Les partis de l'opposition soutiennent que la loi régissant l'accès aux média pendant la campagne est inéquitable en soi en ce qu'elle accorde au parti au pouvoir cinquante pour cent du temps alloué alors que le reste est à être départagé entre tous les partis de l'opposition. Si l'on compte seize partis dans l'opposition, ce régime d'allocation peut avoir pour résultat qu'un des principaux partis de l'opposition ne reçoive que trois pour cent du temps alloué dans les médias à titre gratuit. Le parti au pouvoir répond que cette répartition est nécessaire pour répondre aux attaques cumulées de tous les partis de l'opposition.

Pour tenter de combler la différence, il est toutefois possible d'arriver à une formule qui tienne compte de la force électorale dans

l'allocation du temps. Par exemple, cinquante pour cent du temps total pourrait être réparti également entre tous les partis. Les cinquante pour cent restants seraient alors alloués proportionnellement aux résultats aux élections précédentes, aucun parti ne recevant plus de vingt cinq pour cent du total. Cette formule garantirait l'accès aux médias dans des proportions variables à tous les partis, tout en favorisant les partis qui ont déjà fait leurs preuves. Ceci n'est qu'une des nombreuses méthodes qui pourraient être utilisées pour répartir le temps alloué plus de façon plus équitablement.

En outre, il existe d'autres moyens permettant de rectifier les effets du déséquilibre dans les médias, dont:

- augmenter la durée totale du temps alloué aux émissions électorales;
- accroître la qualité des plages horaires accordées en permettant l'accès durant les heures de plus forte écoute; et
- assurer l'impartialité des reportages sur la campagne pendant les bulletins d'information, éventuellement en nommant un organe non-biaisé de surveillance.

8) *Le scrutin*

Il est capital que la phase du scrutin d'une élection soit audessus de tout soupçon si l'on veut maintenir la confiance du public dans un quelconque système politique. Dans ce but, les responsables des élections doivent être bien formés et agir avec impartialité. Selon les partis de l'opposition toutefois, la structure des commissions des bureaux de vote, qui ne comprennent plus de représentants des différents partis ou candidats, tend à être biaisé en faveur du gouvernement. Les représentants des partis ne sont plus membres des commissions à la suite de l'amendement de 1982 au code électoral. Selon les représentants du gouvernement, cette modification est le résultat des doléances de l'opposition selon lesquelles, sous le système précédent, les représentants du parti au pouvoir dominaient les commissions.

Le système actuel est basé sur le modèle français dans lequel la fonction publique, non-partisane, est chargée d'administrer les élections. Beaucoup de pays ont recours à la même méthode bien que

quelques pays permettent aux partis politiques de nommer leurs propres représentants en tant que responsables des bureaux de vote.

Dans de nombreux pays, les responsables électoraux sont chargés de maintenir l'ordre dans les bureaux de vote. Ils sont ainsi habilités à faire appel aux forces de l'ordre. Bien que la présence des forces de l'ordre risque dans certains cas d'intimider les électeurs, elle est essentielle à titre dissuasif pour prévenir les désordres et rétablir l'ordre en cas de troubles. Lorsqu'il est demandé aux forces de l'ordre de pénétrer dans un bureau de vote, ceci doit être noté dans le registre tenu par les responsables électoraux et ne doit être que de courte durée. En définitive, c'est le niveau d'éducation civique, la présence des représentants des partis et fait que le scrutin soit secret qui permet de surmonter le facteur d'intimidation qui peut jouer dans un bureau de vote.

Dans les cas où les représentants des partis ne font pas partie des responsables électoraux, ils devraient avoir accès à tous les aspects du scrutin en tant qu'observateurs et leurs contestations devraient être consignées par les responsables électoraux. La loi électorale au Sénégal permet aux représentants des partis d'observer toutes les phases du scrutin. Néanmoins le rôle des observateurs des partis est décrit comme peu important. D'après les partis de l'opposition, leurs représentants ne signent pas le bordereau contenant les résultats du dépouillement et se voient même refuser des copies des bordereaux.

Il a été également avancé que la règle stipulant que les observateurs soient nommés huit jours à l'avance et doivent résider dans la communauté où ils vont servir d'observateurs, nuit à l'observation à l'échelle nationale, surtout dans les régions où l'opposition est faible. Les responsables du gouvernement ont déclaré que cette dernière disposition est nécessaire afin que les observateurs puissent identifier les électeurs. De plus, pour rehausser la confiance dans le système, les partis politiques devraient jouir de la plus grande latitude possible dans l'affectation d'observateurs dans les bureaux de vote.

De nombreux pays, reconnaissant l'importance critique que joue la présence des représentants des partis dans les bureaux de vote,

permettent aux partis politiques de désigner leurs observateurs jusqu'au jour des élections. Le parti reçoit des autorisations à l'intention des observateurs de la commission électorale avant le jour du scrutin. Ces autorisations sont alors distribuées au fur et à mesure que les volontaires du parti se présentent et cela permet ainsi au parti de réagir rapidement à tout problème inattendu le jour des élections.

9) *Scrutin secret*

Contribuant à assurer des élections libres, le scrutin doit être organisé de telle sorte que les électeurs soient sûrs qu'ils ne feront l'objet d'aucune mesure de représailles pour avoir voté pour le candidat ou parti de leur choix. Ceci implique nécessairement qu'il faille garantir aux électeurs la possibilité de voter par scrutin secret. Bien que le code électoral du Sénégal autorise l'usage du scrutin secret, il semble que beaucoup d'électeurs n'exercent pas ce droit.

La délégation reconnaît que la question du bulletin secret est devenu un sujet de controverse au Sénégal. La discussion ne porte pas en effet sur le fait de permettre le scrutin secret, la constitution prévoit que le "suffrage sera universel, uniforme et secret", mais de savoir s'il devrait être exigé dans la pratique. Les partis de l'opposition soutiennent que si le scrutin n'est pas obligatoirement secret, l'électeur pourrait se sentir obligé de voter aux yeux de tous, et se sentirait ainsi moins libre dans son choix. Les représentants du parti au pouvoir répondent que la loi actuelle reflète la pratique préférée par la majorité de la population, que le fait de démontrer son appartenance à un parti au bureau de vote (en portant des vêtements aux couleurs du parti, par exemple) est un élément accepté de la culture politique sénégalaise et qu'en donnant la possibilité d'avoir recours au scrutin secret le Sénégal satisfait à ses obligations internationales. En fait, comme le notait un juge de la Cour Suprême, la pratique de ne pas utiliser l'isoloir est ancrée dans la mentalité des électeurs Sénégalais.

La pratique du scrutin secret en tant qu'expression de la volonté de l'électeur a fait son apparition vers la fin du dix-neuvième siècle et la pratique s'est rapidement répandue. En 1948, l'année de l'adoption de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la

pratique était si répandue que la phrase "scrutin secret ou procédures équivalentes de vote libre" a été incluse dans la disposition qui garantit à un citoyen le droit de participer à des élections régulières et authentiques.

Dix huit ans plus tard, quand le Pacte International des Droits Civils et Politiques a été adopté, la référence à "des procédés équivalents de vote libre" a été supprimée. A l'heure actuelle, les Nations Unies semblent considérer le scrutin secret comme étant absolument essentiel à des élections libres et équitables (cf. la Résolution 435, concernant les élections en Namibie, par exemple).

Une des causes principales de la controverse au Sénégal sur l'impartialité du système électoral tient au fait que l'option du scrutin secret est facultative. La majorité ne peut naturellement concevoir qu'un facteur d'intimidation puisse jouer, mais ils pourraient se demander dans quelle mesure eux-mêmes seraient prêts à voter pour un quelconque parti de l'opposition aux vu et au su de tous. Le fait même de voter dans le secret là où les autres votent en public risque de jeter des doutes sérieux sur la loyauté de l'électeur. La délégation est donc de l'avis qu'un scrutin secret obligatoire est essentiel. La délégation reconnaît que ce changement ne peut être opéré sans programme important d'information à l'intention des électeurs pour expliquer la nouvelle procédure et convaincre les électeurs qu'ils doivent voter dans le secret, aussi fort que puisse-t-êtr leur désir d'exprimer leurs préférences par d'autres moyens en exercice de leur droit de libre expression.

A cet égard, la délégation a noté l'emploi de bulletins de vote individuels par candidat et par parti. Bon nombre de pays, y inclus ceux avec des taux d'analphabétisme plus élevé que le Sénégal, comme le Haiti, placent tous les choix possibles de candidats et/ou tous les partis sur un même bulletin. L'emploi d'un bulletin unique permettrait également d'ajouter une complément de sécurité au secret du scrutin, d'empêcher que les bulletins en trop ne soient utilisés à mauvais buts et de réduire les coûts d'impression.

10) Dépouillement du scrutin

Si la possibilité de fraude existe pendant le scrutin même, la fraude sur une grande échelle, de nature à affecter l'issue d'une élection, se produit le plus souvent au cours du dépouillement. En principe, la loi électorale devrait donc prévoir des procédures destinées à consigner les résultats d'une façon exacte dans les bureaux de vote et à les transmettre avec rapidité aux responsables chargés du décompte et de l'annonce des résultats définitifs. De plus, si les résultats ne sont pas rapportés avec fiabilité, les procédures en place devraient faciliter la détection de toute manipulation.

Au Sénégal, les partis de l'opposition prétendent que la fraude a lieu entre le moment où le dépouillement du scrutin a lieu au bureau de vote et le moment où la Cour Suprême annonce les résultats. Sont mis en doute les actions des responsables officiels qui transmettent des bordereaux contenant les résultats soi-disant entachés de fraude aux délégués de la Cour Suprême. En comptant uniquement sur les bordereaux, d'après les revendications des représentants des partis de l'opposition, la Cour Suprême donne l'impression d'être complice d'une fraude qui aurait pu être commise à une étape antérieure du processus. Au cours de ces entretiens avec la délégation, les juges de la Cour Suprême ont exprimé des réserves quant à leur capacité d'assurer avec certitude que la filière de par laquelle les résultats du dépouillement remontent du lieu du scrutin jusqu'à ce qu'ils leurs soient remis en mains propres ne soit suspecte. Le fait que la Cour Suprême ne soit pas à même de publier tous les résultats des bureaux de vote, qui pourraient alors être comparés aux résultats annoncés aux bureaux de vote mêmes, contribue également aux inquiétudes quant à la probité du dépouillement.

Pour renforcer la confiance du public dans cette étape clé du processus, des représentants des partis devraient être présents lors du décompte des bulletins dans les bureaux de vote. Les procès-verbaux contenant les résultats devraient être signés par tous les responsables du scrutin et remis aux représentants des partis à la conclusion du dépouillement au bureau de vote même. Les représentants des partis devraient être habilités à accompagner les responsables du scrutin jusqu'à ce qu'ils remettent les bordereaux à l'échelon suivant dans la

hiérarchie de l'administration des élections. Pour le décompte des résultats, que ce soit effectué à l'échelle nationale par la Cour Suprême ou à une étape intermédiaire quelconque, il devrait également être prévu que les représentants des partis puissent exercer une surveillance et les résultats des bureaux de vote devraient être publiés. Dernièrement la Cour Suprême devrait être à même d'enquêter d'une façon efficace sur toute allégation de supercherie; quitte à donner la possibilité à la Cour Suprême de procéder immédiatement à un deuxième décompte des bulletins ou d'interroger les responsables chargés du scrutin aux bureaux de qui ont préparé les procès-verbaux avec les résultats, lorsqu'une allégation grave de fraude est faite. A cette fin, les bulletins et le procès-verbal original doivent être conservés pour une période déterminée d'avance.

La responsabilité en cette matière ne repose pas seulement sur le gouvernement. Les partis politiques doivent également assumer la responsabilité de désigner des représentants pour chaque bureau de vote. Si cela s'avère impossible, plusieurs partis ou observateurs neutres devraient se regrouper et collaborer pour s'assurer que les représentants des partis présents lors du dépouillement obtiennent tous les procès-verbaux de tous les bureaux de vote.

Les partis doivent alors mettre sur pied leur propre système leur permettant de vérifier les résultats officiels annoncés et de détecter toute fraude qui pourrai survenir. Des décomptes parallèles, effectués par les partis en se servant des procès-verbaux obtenus par leurs représentants pour compter les résultats indépendamment du décompte officiel, sont un moyen efficace, auquel de nombreux pays ont recours pour renforcer la confiance dans le processus. Qui plus est, dans certains pays, les partis politiques effectuent non seulement des décomptes parallèles mais, à titre de mesure de protection supplémentaire, des groupes indépendants, non-alignés sur les partis, procèdent eux aussi à de telles opérations.

Toutes ces opérations, qu'elles soient effectuées par les partis politiques ou par des groupes indépendants, manuellement ou par ordinateur, qu'elles soient basés sur les résultats de tous les bureaux de vote ou sur un échantillon statistique, ont pour but de permettre une vérification des résultats. En cas de non-concordance des

résultats, une enquête supplémentaire s'impose. Il y a lieu d'envisager de retarder le moment où l'on annonce officiellement les vainqueurs jusqu'à ce que toutes les résultats concordent.

11) Règlement des contentieux

Un autre aspect de la phase post-électorale qui est essentiel pour encourager la confiance dans le système électoral porte sur les procédures en vigueur pour répondre aux revendications. Celles-ci doivent prévoir l'examen par un organe indépendant des revendications faites dans les bureaux de vote, ou pendant le décompte des voix.

Le système permettant de déposer une plainte suite aux élections au Sénégal est, selon les critiques, lent et inadéquat. On est tenu de passer par un huissier pour saisir la Cour Suprême. De plus, la Cour Suprême dispose de moyens limités pour obtenir les informations requises pour prendre une décision juste qui se base sur le bien-fondé de la contestation.

Il semble que plusieurs démarches s'imposent pour renforcer la confiance du public. La procédure pour déposer des plaintes devrait être simplifiée et les tribunaux (ou l'organe indépendant, une fois celui-ci créé) devraient donner priorité aux plaintes relatives aux élections. Le gouvernement devrait s'assurer que toutes les informations pertinentes relatives à la plainte dont est saisi l'organe soient mis à la sa disposition. Enfin, cet organe devrait s'efforcer de rendre des décisions dans les plus brefs délais pour tout cas issu d'une contestation se rapportant aux élections. Cette recommandation serait facilitée si le rôle administratif des tribunaux était réduit ou supprimé.

C. Favoriser la confiance du public

Le chapitre ci-dessus aborde certaines des modifications des lois et de la pratique susceptibles de susciter une confiance accrue dans le système électoral au Sénégal. Il est toutefois impossible d'instaurer la confiance uniquement par le truchement de décrets exécutifs et législatif. Tous les partis doivent faire preuve d'un engagement pour la mise au point d'un système électoral qui fasse part intégrante d'un

système politique démocratique. Le chapitre ci-dessous aborde trois points qui se rapportent à ce thème plus général.

1) Participation ou absentéisme

Le sujet du boycott des élections fut soulevée à plusieurs reprises pendant le séjour de la délégation. Certains représentants des partis de l'opposition étaient de l'avis que le boycott était pour eux le seul véhicule efficace leur permettant de faire en sorte que leurs préoccupations quant au système électoral soient prises au sérieux. En menaçant de boycotter les élections, l'opposition espère priver le parti au pouvoir de la légitimité nationale et internationale qu'il recherche.

La délégation est sensible au fait que ces menaces peuvent comporter une dimension politique, qui n'est pas absente des préoccupations dont elles sont issues. Néanmoins, si ces menaces étaient se concrétisaient et étaient maintenues pendant un certain temps, la crédibilité des élections au Sénégal en souffrirait inévitablement.

En règle générale, la délégation estime qu'il faut que tous les partis participent au processus électoral même s'il se pose des questions légitimes sur l'impartialité de celle-ci. Tout doit être fait pour que des procédures démocratiques soient appliquées, y compris le débat public, en vue de résoudre les différents. Les boycotts et les menaces de boycotts ne font que renforcer le cynisme de la population quant à l'efficacité du processus électoral. Pour cette raison, on ne devrait y avoir recours qu'en dernier ressort, lorsque tout espoir de tenir une élection valide et crédible, que ce soit dans les conditions présentes ou par la suite, a disparu.

La délégation de plus fait remarquer que la participation à une élection présente une occasion de mettre le processus à l'essai. Les partis politiques devraient mettre sur pied leur propre mécanisme pour vérifier de façon indépendante non seulement le décompte des votes mais aussi la fiabilité des listes d'électeurs. Les partis devraient déposer une plainte lorsqu'il y a lieu de le faire et devraient s'assurer de la présence d'au moins deux représentants du parti à chaque

bureau de vote. La naissance de partis politiques vigoureux est en effet essentiel à la survie du système démocratique.

2) *L'éducation civique*

Comme précédemment noté, il existe une définition très formelle de la démocratie: des élections justes, la liberté de la presse; le multi-partisme. Il faut toutefois plus que de simples expressions formelles pour mettre en place un système pluraliste. Un climat dans lequel les valeurs de la démocratie sont comprises et mises en pratique par la population est indispensable.

Ce climat ne naît pas spontanément. Il résulte des activités des personnes dans des postes clé. Le gouvernement peut jouer un rôle important en encourageant les activités dans ce domaine grâce à des programmes d'éducation civique indépendants de la politique des partis qui favorisent le développement des valeurs démocratiques parmi la population adulte et qui constituent une partie essentielle du programme d'études générales. Les partis politiques, les organisations civiques et les médias ont un rôle important à jouer dans ce domaine.

Le Sénégal peut faire appel à la fière tradition de sa propre histoire pour l'élaboration d'un programme d'éducation civique. Toutefois, toute discussion du pluralisme a nécessairement pour thème dominant le fait que la volonté du peuple qui s'exprime par les élections, est souveraine. Il faut mettre en exergue le principe du pluralisme en juxtaposition avec les velléités d'un quelconque parti ou personnalité à accaparer le pouvoir.

A un niveau plus technique, les programmes d'éducation civique devraient servir de sources d'information aux électeurs éventuels sur le mécanisme du scrutin: à quoi ressemble un bulletin de vote; quelle doit être sa présentation; la signification de vote au scrutin secret; quelles sont les personnes présentes au bureau de vote; que faire au cas où un nom ne figure pas sur la liste des électeurs; et autres questions pertinentes. L'éducation civique peut remplir une autre fonction importante en faisant comprendre aux électeurs qu'il existe une juste mesure entre les manifestations de soutien aux candidats d'un parti donné et un comportement qui pourrait être interprété

comme une forme d'intimidation, équilibre qu'il est indispensable de respecter, surtout le jour des élections. Par exemple la présence d'un grand nombre de personnes portant les couleurs ou l'effigie d'un candidat au bureau de vote ou à la proximité de celui-ci, pourrait dissuader les électeurs de voter pour un autre candidat.

L'examen de l'expérience faite par d'autres pays serait très utile pour mettre sur pied un programme semblable au Sénégal. La délégation est de l'avis qu'un programme de cette nature serait susceptible de bénéficier de contributions financières émanant de gouvernements étrangers et d'organisations non-gouvernementales dont les activités se situent dans le domaine du développement démocratique.

3) Observateurs internationaux

Au cours des dernières années, la présence d'observateurs internationaux dans les élections nationales de diverses régions du globe est devenue chose courante. Les observateurs venant de l'étranger sont bien accueillis, et ont joué un rôle de soutien important, même dans des démocraties établies. Par exemple, l'ancien Président des Etats Unis, Jimmy Carter, était à la tête d'une délégation internationale, co-parrainée par le NDI, qui s'est rendue en République Dominicaine lors des élections de mai 1990. La délégation, invitée par la commission électorale, a aidé à dissiper la tension regnante dans les jours qui ont suivi les élections. M. Carter a proposé des procédures destinées à résoudre les différends portant sur des bordereaux contenant les résultats du vote contestés et certains membres de la délégation sont restés dans le pays pendant que les autorités chargées des élections se sont penchées sur le contentieux.

En juin 1990, les 34 pays membres de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) ont adopté une résolution qui comprend la disposition suivante:

"Les Etats membres considèrent que la présence d'observateurs, tant étrangers que nationaux, est de nature à renforcer le processus électoral dans les Etats où ont lieu des élections. *Ils invitent donc des observateurs d'autres pays membres de la CSCE ainsi que d'institutions et*

d'organisations privées appropriées qui pourraient le souhaiter à suivre le déroulement de leurs élections nationales, dans la mesure où la loi les y autorise" (souligné par l'auteur).

Quatre des membres de la délégation parrainée par le NDI au Sénégal sont citoyens de pays membres de la CSCE.

Dans le contexte du Sénégal, la délégation estime que des observateurs internationaux pourraient servir à plusieurs fins. D'abord la présence d'observateurs servirait à rehausser le sentiment de confiance et encouragerait la participation au processus. Deuxièmement la présence d'observateurs pourrait aider à dissuader toute conduite inadmissible. Troisièmement, les observateurs pourront rendre compte objectivement à la communauté internationale de la qualité du processus électoral au Sénégal. Quatrièmement, les observateurs de pays dans la région qui sont en train de mettre en place des systèmes électoraux pluralistes pourraient bénéficier des enseignements issus de l'expérience sénégalaise. Dernièrement, ceux qui se sont engagés à réaliser un processus électoral juste et équitable ne peuvent que bénéficier de la présence d'observateurs, qui mettrait en valeur le respect du Sénégal du droit à la participation à la vie politique et des droits de l'homme en général.

D'aucuns au Sénégal ont laissé entendre que le fait d'inviter des observateurs internationaux serait un affront à la souveraineté du Sénégal. Comme a été déjà noté, la délégation estime qu'actuellement le droit international, ainsi que la pratique, sont tels qu'il est possible d'écarter toute hypothèse d'une violation de la souveraineté nationale qui serait le fruit de la seule présence d'observateurs venus d'autres pays. Il convient de noter de plus qu'en 1984 le NDI a invité un certain nombre de dirigeants internationaux à suivre les élections aux Etats Unis, y compris un membre du gouvernement Sénégalais.

Chapitre 5

REFLEXIONS SUR LA MISSION

Cette délégation a eu une possibilité exceptionnelle d'étudier et d'évaluer certaines caractéristiques du système électoral sénégalais. Il est à espérer que cet effort contribuera au développement du processus démocratique au Sénégal et au perfectionnement du système électoral. Toutefois l'initiative prise par le Sénégal d'inviter cette délégation à s'y rendre a des retombées plus importantes encore du fait de l'évolution récente et de l'interdépendance croissante des nations.

Cette mission s'est déroulée sur une période de douze mois caractérisée par le regain d'intérêt à l'échelle internationale à l'égard des élections libres et sur des formes démocratiques de gouvernement. Les élections de 1989 en Namibie ont marqué un point tournant important, non seulement parce qu'elles signifiaient l'indépendance de la dernière colonie d'Afrique mais parce que la communauté internationale y a joué un rôle crucial en donnant son appui au processus d'élections libres. Au Nicaragua, des élections libres en février 1990, qu'un large effort d'observation internationales contribuèrent à rendre possibles, mirent fin à une guerre civile de longue durée. Des élections pluralistes dans six pays d'Europe centrale et orientale ont eu lieu entre Mars et Juin 1990, reflétant la prodigieuse transition que connaît cette région.

L'interdépendance croissante des nations au cours des dernières décennies du XXIème siècle a été relevée par de nombreux observateurs. Cette interdépendance ne se limite pas aux questions économiques, mais se fait aussi sentir dans le domaine politique. Les

événements qui secouent un pays intéressent les habitants des autres régions du globe.

Même dans ce monde en mutation, le principe de la souveraineté nationale demeure intact. Cependant, comme le démontrent, nous l'espérons, les efforts de cette délégation, dans certains cas les efforts d'un groupe international peuvent aider à résoudre des conflits apparemment insolubles sans pour autant avoir à craindre une ingérence injustifiée.

L'initiative sénégalaise est importante et opportune. Les élections municipales récentes, bien qu'elles se soient distinguées par l'absence des partis de l'opposition, se sont déroulées sans incidents. Les manifestations en masse et continues sont absentes, de même que les violations flagrantes des droits de l'homme. On n'a pas cherché à faire taire la voix de l'opposition. Le gouvernement et tous les partis politiques expriment le désir de résoudre leurs différends et reconnaissent que l'évaluation du système électoral par une délégation internationale peut être utile. Dans ce contexte, l'initiative sénégalaise devrait servir de modèle pour résoudre les contentieux avant que ceux-ci ne deviennent insolubles et que la violence ne fasse irruption, phénomène observé ailleurs dans le monde.

Chapitre 6

RECOMMANDATIONS

La délégation a pu identifier un grand nombre d'aspects positifs du système, y compris plusieurs aspects résultant de modifications apportées à la suite de contestations et de plaintes. Les représentants des partis de l'opposition et les observateurs sans affiliation ont toutefois exprimé leur réelle préoccupation quant aux faiblesses du système qui pourraient aboutir à des résultats électoraux qui ne reflètent pas entièrement la volonté populaire. Cette opinion, qu'elle soit juste ou non, a provoqué une remise en question générale du système et a débouché sur des menaces de boycottage des futures élections.

La délégation admet que certaines des inquiétudes relatives au système électoral sont dues à des procédures inefficaces ou à une incapacité d'exécuter correctement les procédures énoncées dans la loi électorale. Dans certains cas, les procédures, élaborées avec les meilleures intentions du monde, se prêtent à d'éventuels abus. Dans ces conditions, il est possible d'apporter des améliorations importantes qui réussiront à renforcer la confiance dans le système. Il s'agit en grande partie des mesures d'ordre administratif qui, tout en tendant vers la simplification, exigent une disponibilité dans le temps et des ressources financières. En outre, certains changements institutionnels (par exemple l'âge du vote et le système électoral pour les élections municipales et rurales), qui pourraient appeler des amendements constitutionnels ou législatifs importants, devraient refléter l'appui consensuel de la population et, de là, sans doute faire

l'objet d'un débat une fois que la confiance dans le processus administratif sera rétablie.

Se fondant sur toutes ces considérations et conformément à l'esprit dans lequel l'invitation du gouvernement a été faite, la délégation recommande que les points suivants figurent dans toute réflexion visant une amélioration du système électoral sénégalais:

1) Le besoin se fait sentir de faciliter une plus ample participation des partis de l'opposition dans les conseils municipaux. Ceci peut se faire en modifiant le système actuel pour l'élection des conseillers municipaux, et passer à un système basé, du moins en partie, sur une représentation proportionnelle sous une forme ou une autre. Voir pp. 25-26.

2) Etant donné la méfiance engendrée par la conduite des élections au Sénégal, les partis politiques devraient être autorisés à jouer un rôle important au niveau de la surveillance de l'administration des élections, ne serait-ce qu'à titre consultatif. Voir pp. 26-29.

3) Etant donné la tendance mondiale à étendre le droit de vote, et la situation démographique du Sénégal, il y a lieu d'envisager de baisser l'âge du vote au Sénégal. Voir p. 29-30.

4) Le système utilisé pour la distribution des cartes d'électeurs n'a fait que rajouter à la méfiance éprouvée envers le système. Etant donné que leur rôle à titre de prévention contre la manipulation frauduleuse n'est pas essentiel, on pourrait envisager la possibilité de supprimer leur présentation obligatoire au bureau de vote, et adopter une autre solution, comme par exemple l'usage d'une encre indélébile pour rendre les votes multiples impossibles. Voir pp. 31-32.

5) Pour faciliter l'accès des électeurs aux bureaux de vote, les électeurs devraient être assignés au bureau de vote le plus proche de leur domicile. Voir p. 32.

6) Une campagne électorale d'une peu plus longue durée aiderait à mieux informer les électeurs sur les candidats et les thèmes. La loi relative à la campagne électorale devrait être appliquée de

manière impartiale avec un recours immédiat auprès des tribunaux ou d'une commission en cas de contentieux. Voir pp. 33-34.

7) Une formule équitable doit être trouvée qui permette à tous les partis de communiquer leurs positions aux électeurs par les médias. Voir pp. 34-35.

8) Le rôle important des représentants des partis dans le dépouillement et le décompte du scrutin devrait être reconnu au moyen de programmes d'éducation civique, des programmes de formation pour les responsables électoraux et par des règlements qui facilitent la présence d'observateurs du scrutin dans les bureaux de vote. Voir pp. 35-37.

9) Le scrutin secret obligatoire contribuerait de façon significative à rassurer les électeurs qu'ils peuvent voter en toute liberté, sans avoir à craindre des représailles, et représente une mesure qui mérite la plus haute attention. Le fait de faire figurer les noms des candidats et leurs appartenances politiques sur un bulletin unique, au lieu d'avoir des bulletins individuels pour chaque candidat, rendrait plus facile la garantie du scrutin secret. Voir pp. 37-38.

10) L'absence de tout soupçon vis à vis des opérations de dépouillement serait assurée si les représentants des partis étaient en mesure d'obtenir des exemplaires signés des procès-verbaux des bureaux de vote; si l'on annonçait les résultats de tous les bureaux de vote et si les partis politiques vérifiaient d'une façon indépendante les résultats des élections. Voir pp. 39-41.

11) La procédure permettant de saisir les autorités d'une plainte ou d'une contestation devrait être simplifiée et l'organe compétent devrait accorder la priorité au règlement de ces dossiers. Il faudrait préciser le rôle de la Cour Suprême dans ce domaine, ceci en vue de s'assurer que les juges qui siègent à la Cour Suprême ne sont pas tenus d'assumer des responsabilités dont ils ne peuvent s'acquitter. Voir p. 41.

12) Pour garantir un climat électoral positif, de bons programmes d'éducation civique sans affiliation avec les partis devraient être mis en oeuvre mettant l'accent sur le caractère positif du pluralisme politique. Voir pp. 43-44.

13) Il y a lieu d'envisager le rôle potentiel d'observateurs Sénégalais et internationaux indépendants pour rehausser le niveau de confiance dans le processus électoral. Voir pp. 44-45.

14) En dernier lieu, pour alléger le fardeau financier que représentés par certaines de ces recommandations, les gouvernements étrangers qui se sont engagés à renforcer les valeurs démocratiques devraient sérieusement mettre à l'étude la possibilité de financer des programmes découlant de la mise en oeuvre de ces recommandations. Ceci toutefois excluerait le financement des campagnes des partis par des gouvernements étrangers. Voir pp. 43-44.

ANNEXES

TERMES DE REFERENCE**MISSION D'EVALUATION DES ELECTIONS
AU SENEGAL**

L'Institut Démocratique National (NDI) pour les affaires internationales est en train de mettre sur pied une mission composée de cinq membres de nationalités différentes. Cette mission visitera le Sénégal du 1er au 5 Octobre dans le but d'étudier le système électoral sénégalais. Au Sénégal, la mission rencontrera les officiels du Gouvernement chargés de l'organisation des élections nationales et locales, les représentants des partis politiques, et d'autres personnes connaissant bien le système électoral sénégalais. La délégation sera basée à Dakar.

Il s'agit d'une mission purement technique. Ses membres sont des leaders politiques élus, des officiels chargés de l'organisation des élections, et d'experts en matière d'élections, ayant des expériences sur des questions électorales qui ont rapport au cas du Sénégal. Cette mission n'a nullement l'intention de s'immiscer dans les affaires intérieures du Sénégal, mais elle veut saisir cette occasion pour analyser les lois et les pratiques électorales sénégalaises et échanger des vues sur les expériences de leurs pays dans le domaine électoral avec les leaders politiques du Sénégal.

La mission est assurée de la coopération des officiels du Gouvernement chargés de la mise en exécution des lois électorales. Elle a également reçu l'assurance qu'elle pourra rencontrer les leaders des partis politiques.

Avant de déposer les conclusions de son rapport, la délégation présentera un rapport intérimaire au Gouvernement du Sénégal. Un rapport final sera publié dans l'espace de deux semaines après le départ de la mission du Sénégal. Les rapports intérimaire et final qui seront communiqués au public seront distribués dans le seul but de clarifier le débat au Sénégal. Le rapport aidera la communauté internationale à mieux connaître le système électoral sénégalais.

La mission examinera les principaux éléments du processus électoral. Dans l'examen de ces éléments, la mission devra tenir compte de l'histoire des élections au Sénégal.

L'Institut Démocratique National qui reconnaît qu'il n'y a aucun système électoral parfait souhaite que la mission apporte au terme de ses travaux une contribution à une meilleure compréhension des questions électorales sénégalaises.

ORDRE DU JOUR DES REUNIONS
MISSION D'EVALUATION DES ELECTIONS
AU SENEGAL

28 Septembre au 3 Octobre 1990

Vendredi 28 Septembre

19h La délégation arrive à l'hôtel Teranga

Samedi 29 Septembre

9h Rencontre de la délégation avec la Ligue démocratique/Mouvement du Parti des Travailleurs (LD/MDT), dirigée par le docteur Abdoulaye Bathilly.

11h30 Rencontre avec une délégation du Parti Socialiste au siège du PS. Les membres de la délégation du Parti Socialiste sont:

Abdoul Aziz Ndao, Président de l'Assemblée Nationale
 Djibo Ka, Ministre de l'Education

Ousman Tanor Dieng-Ministre, Chef de Cabinet,
 Présidence de la République

Mamadou Faye, Secrétaire permanent, PS

Khalifa Sall, Vice-Président, Assemblée Nationale

Jacques Baudin, Ministre du Tourisme

Lamine Djack, Premier Vice-Président de l'Assemblée Nationale

Mamadou Diop, Maire de la ville de Dakar

13h Déjeuner offert par le PS

15h Rencontre avec Pape Samba Kane (Cafard Libéré) et Abdourahamane Camara (Wal Fadjiri) à l'hôtel

16h30 Rencontre avec Louis Thomas Ciss, Université de Dakar, à l'hôtel

Rencontre avec Babacar Diagne, Directeur de la télévision nationale, à l'hôtel

19h Dîner avec Babacar Touré (Sud Hebdo) et Mamadou Oumar Ndiaye (Le Témoin)

Dimanche 30 Septembre

- 7h30 Départ de la délégation pour Thies
- 9h Rencontres avec le PS, le Parti Démocratique Sénégalais (PDS), et des responsables chargés de l'administration des élections
- 13h Départ de la délégation pour Dakar
- 16h Rencontre avec des responsables du PDS avec à leur tête Babacar Sall, adjoint au Chef du Parti, et Ousmane Ngom, chef de la délégation parlementaire du PDS (à l'hôtel)
- 19h Dîner avec Babcar Kante, politologue, et Khadre Boye, professeur de droit (tous deux de l'Université de Dakar)

Lundi 1 Octobre

- 8h30 Rencontre avec le Ministre de l'Intérieur, Famara Sagna, accompagné des responsables électoraux du Ministère de l'Intérieur
- 12h30 Déjeuner de travail pour la délégation
- 16h Rencontre avec Ousmane Camara, Président de la Cour Suprême, était également présent: Youssoupha Ndiaye, Secrétaire Général de la Cour Suprême
- 18h Réception à la résidence de l'Ambassadeur

Mardi 2 Octobre

- 11h Rencontre avec Ely Madiodo Fall, chef du Rassemblement Démocratique National (RND), et d'autres responsables du RND
- 14h Rencontre avec Babacar Niang, chef du Parti de Libération Populaire (PLP) (tenue à l'hôtel)
- 16h30 Rencontre avec le PS au siège du PS
- 18h Dîner de travail pour la délégation

Mercredi 3 Octobre

- 9h Visite de Gorée
- 11h Rencontres avec le Parti de l'Indépendance et des
Travailleurs (PIT), représenté par Amath Damsokho
Secrétaire Général, et Semou Pathe Gaye (à l'hôtel)
- 15h Rencontre avec le Président Diouf
- 21h Départ

**LETTRE TRANSMETTANT LE PROJET
DU RAPPORT A PRESIDENT DIOUF**

5 Février 1990

Son Excellence Abdou Diouf
Président de la République
Dakar, Sénégal

Chef Monsieur le Président:

J'ai l'honneur de vous transmettre un projet de rapport préparé par la mission internationale qui s'est rendu au Sénégal au mois d'Octobre dernier afin d'évaluer le code électoral Senegalais. Ce rapport reflète un consensus des cinq membres de cette mission, qui représentent des systèmes démocratiques différents et des points de vues divers. Je regrette vivement que la diffusion de ce rapport a dû être aussir prolongé. Ce retard est le résultat du besoin de coordiner la préparation du rapport avec les membres de la délégation sur trois continents, et la durée réquise pour avoir une traduction fidèle.

J'espère que ce rapport sera perçu comme un effort positif de la part de la communauté internationale des démocraties, visant à fournir une perspective utile sur les mésures prises par votre gouvernement pour augmenter la confiance dans le système électoral et sur les moyens possibles par laquelle le système pourrait même être amélioré.

Nous avons priés le Ministre de l'Intérieur de nous faire part de ses commentaires sur le rapport avant la fin du Février. Nous espérons que le rapport final pourrait être diffusé aussitôt que possible après avoir reçu les commentaires de votre gouvernement.

Au nom de la délégation internationale, je voudrais exprimer notre reconnaissance profonde et sincère pour la cooperation dont nous avons bénéficiée de la part du gouvernement et du Parti Socialiste. Nous attendons avec impatience la communication du Ministre Sagna, et nous espérons que d'autres moyens se présenteront

nous permettons de continuer à vous aider dans le cadre de vos efforts visant à renforcer le système démocratique Sénégalais.

Je vous prie, Monsieur le Président, d'accepter l'assurance de mes sentiments distingués,

Ambassadeur Donald McHenry
Chef de Délégation

RESPONSE DU GOUVERNEMENT SENEGALAIS

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE L'INTERIEUR

CABINET

O B S E R V A T I O N S
DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU SENEGAL
SUR LE PROJET DE RAPPORT PRESENTE PAR LA
DELEGATION INTERNATIONALE DU NATIONAL
DEMOCRATIC INSTITUTE (N.D.I.)
SUR LE CODE ELECTORAL SENEGALAIS

INTRODUCTION :

La délégation du National Democratic Institute qui a séjourné au Sénégal du 28 septembre au 03 octobre 1990 comprenait six membres de nationalités différentes, tous spécialistes du droit constitutionnel et trois conseillers techniques.

Selon le projet de rapport, la délégation a été satisfaite d'avoir pu, au cours de son séjour, accéder à toute la documentation juridique qui lui était nécessaire et d'avoir pu interviewer toutes les personnes concernées : Ministres, Fonctionnaires, Magistrats, membres de l'opposition et de la majorité. En fin de séjour, le Président de la République a tenu à recevoir tous les membres de la délégation.

Tout ceci témoigne "d'un esprit d'engagement aux principes démocratiques".

Le présent projet de rapport qui est soumis à l'examen préalable du Gouvernement Sénégalais doit, dans sa version définitive, être rendu public suivant les dispositions qui auraient été arrêtées et qui sont visées dans l'introduction du rapport à la page 6.

L'examen de ce document par le Gouvernement a pour objet de vérifier si l'évaluation du Code Electoral Sénégalais et les pratiques décrites des procédures électorales reflètent bien les dispositions législatives et réglementaires du Sénégal. De même, les projets de recommandations seront examinés compte tenu, des dispositions du Code Electoral en vigueur actuellement, afin de permettre au gouvernement et ensuite au législateur de se prononcer en toute connaissance de cause.

I - CONSIDERATIONS GENERALES :

Les considérations générales sont assez favorables. En effet, le préambule du projet de rapport a précisé sans équivoque le caractère démocratique des Institutions et des lois sénégalaise qui sont, suivant les conclusions mentionnées dans ce document, conformes aux normes internationales pour des "élections justes et équitables".

A plusieurs reprises ce principe sera souligné dans le projet de rapport pour affirmer que le Sénégal pouvait se classer parmi les démocraties modernes.

Néanmoins, la délégation après un examen approfondi, a estimé que certaines pratiques et certains aspects du Code Electoral pouvaient soulever la question de l'impartialité.

A plusieurs reprises, la délégation a mis en parallèle les deux systèmes administratifs tels qu'ils sont appliqués dans les pays anglophones et dans les pays francophones. Bien entendu, le Code Electoral sénégalais s'inspire en grande partie de celui de la France et par conséquent l'Administration joue un rôle capital dans l'organisation des élections puisqu'elle est considérée comme NEUTRE. Il en est de même des Magistrats qui sont considérés comme des autorités indépendantes de par la séparation des pouvoirs Législatif, Exécutif et judiciaire. Ces principes expliquent le rôle de l'Administration et des Magistrats dans le Code Electoral Sénégalais.

.../...

- 2

La délégation a mis également l'accent sur la nécessité de renforcer le sentiment de confiance que doit ressentir la population vis-à-vis des lois régissant le système électoral; le facteur confiance étant aussi important que la lettre de la loi.

II - LE CADRE CONSTITUTIONNEL - OBSERVATIONS

- La Délégation fait une description des institutions du Sénégal conforme à nos lois. Néanmoins dans la partie réservée aux communes à la page 10 - 3ème ligne, il conviendrait de remplacer :

"Les gouvernements des collectivités municipales et rurales comprennent le maire et au moins sept membres du conseil".

Par :

"les communes et les communautés rurales sont administrées, respectivement, par un maire et des adjoints (le bureau municipal) et un Président du conseil rural et son vice-président, élus au sein d'un conseil municipal comprenant 20 à 90 membres suivant l'importance de la commune élus au suffrage universel et par un conseil rural de 16 à 28 membres élus également au suffrage universel".

- Page 10 également.

"Les coalitions formées dans le but de contester les élections locales ne sont pas autorisées".

Effectivement le Code Electoral ne prévoit pas cette possibilité mais l'article L.202 stipule que "tout électeur et tout candidat à une élection municipale peut réclamer l'annulation des opérations électorales".

- Page 12 - 11ème ligne.

Remplacer "l'attentat lancé par l'opposition par "l'appel lancé par l'opposition".

A - ADMINISTRATION DES ELECTIONS :

- Page 12 : "Le Ministre de l'Intérieur nomme les gouverneurs et les préfets" ce qui n'est pas exact puisque les autorités administratives sont nommées par décret du Président de la République.

- Page 14 - 7ème ligne supprimer "le Président du conseil Municipal" qui n'existe plus depuis la 2ème réforme municipale d'Octobre 1990.

- Page 15 : Cartes d'électeurs. Les commissions de distribution ont à leur tête un représentant de l'Administration (article L.41) et non pas "du gouvernement".

- Il en est de même; page 16 - 12ème ligne "la commission doit signaler les cartes perdues ou manquantes à une autorité administrative et non pas à "un responsable du gouvernement".

.../...

Page 17 - 5ème ligne avant la fin - pour les cas d'incompatibilité des députés. La règle ne s'applique pas aux membres du personnel de l'enseignement supérieur et non pas seulement "de l'enseignement"(L.134).

Page 19 : L'accès aux "médias électroniques": il faut comprendre Radio et Télévision.

B - ADMINISTRATION DES BUREAUX DE VOTE - page 20 :

Les termes "les membres de la commission sont choisis parmi les responsables du gouvernement local" paraissent mal choisis, il conviendrait de reprendre textuellement les termes de l'article L.44 à savoir :

"Les membres sont choisis parmi les agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte, en activité ou admis à la retraite".

Page 21 : Il faudrait rétablir la phrase pour porter - "Le nombre de bulletins de vote imprimés pour chaque parti ou candidats doit être égal au nombre des électeurs inscrits plus 50 %.

Page 22 : Le Vote. Il convient de porter : "les électeurs des communes doivent également présenter une carte d'identité ou l'une des pièces mentionnées à l'article L.16 du Code Electoral .

Page 23 - 2ème phrase - La législation (L.55) prévoit deux scrutateurs par groupe, il faudrait donc porter "Dans chaque groupe l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe déplié à un autre scrutateur; celui-ci le lit à haute voix et le classe. Le nom porté sur le bulletin ou le titre de la liste est relevé par deux scrutateurs sur les feuilles de pointage".

Page 23 - Validation du vote. L'article 29 de la Constitution prévoit que la régularité des opérations électorales peut être contestée par l'un des candidats devant la Cour suprême dans les quarante-huit-heures qui suivent la clôture du scrutin. Il faut donc porter : "Si aucune contestation concernant l'élection d'un candidat n'est reçue dans les quarante-huit-heures, l'élection est officiellement proclamée dans les cinq jours francs qui suivent sa clôture... la Cour suprême a cinq jours à compter du dépôt du recours, pour rendre sa décision". Egalement dans le même paragraphe, il est préférable de porter "Si la Cour estime que les résultats sont la conséquence d'une fraude, elle les déclare nuls (il faut enlever le peut) (article L0.111 du Code Electoral - 3ème paragraphe).

III - ANALYSE DES QUESTIONS SOUMISES A LA CONSIDERATION DE LA DELEGATION : Page 25.

La délégation dans son analyse reconnaît qu'il n'y a aucun système électoral qui soit idéal. Après une étude approfondie, compte tenu des dispositions de la déclaration universelle des Droits de l'Homme, du Pacte International des Droits Civils et Politiques et de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, elle a constaté que le bilan du Sénégal est positif, du fait des facteurs suivants :

- élections pluralistes;
- liberté de presse;
- respect des droits de l'Homme;
- indépendance du pouvoir judiciaire.

- 4

La délégation estime cependant, qu'il ne suffit pas que le système permette des élections pluralistes.

Mais les partis politiques qui sont parties prenantes au processus doivent aussi avoir les moyens d'être concurrentiels et le système doit tolérer voire faciliter des changements au niveau du gouvernement si telle est la volonté de l'électorat.

IV - PROPOSITIONS DE LA DELEGATION :

La délégation, après avoir examiné les institutions et les procédures du Code Electoral, a interviewé toutes les personnes concernées notamment les Magistrats de la Cour suprême, les fonctionnaires et surtout les membres de l'opposition. Pour donner plus d'activité à la vie démocratique du pays et afin de donner plus de possibilité à tous les partis politiques de participer aux affaires tant à l'échelon national que local, la délégation préconise les réformes ou adaptations suivantes :

1 - Le système électoral :

a)- Instauration du scrutin proportionnel dans les élections locales.

Selon la délégation, les systèmes électoraux en vigueur pour les élections présidentielles et pour celles des députés n'ont pas fait l'objet de critiques de la part de l'opposition. Par contre le scrutin majoritaire à un tour utilisé conformément à l'article L.168 du Code Electoral pour les élections des conseillers municipaux et L.192 pour les élections des conseillers ruraux est rejeté par les partis de l'opposition et même, d'après la délégation, par certains membres du parti au pouvoir (in fine page 29).

Elle considère que le scrutin majoritaire surtout à un tour ne permet pas à une opposition faiblement implantée dans l'intérieur, d'être représentée dans les assemblées locales.

Aussi, la délégation propose t-elle l'instauration d'un scrutin proportionnel à un degré à définir.

Sur ce point, nous estimons que dans le contexte actuel, l'application d'un tel système pourrait nuire à l'efficacité de l'action municipale et rurale du fait des alliances conjoncturelles qui peuvent défaire les majorités issues des élections. Donc, il s'agit d'avoir un système modeste et objectif.

b)- Formation des coalitions à des fins électorales :

La délégation propose de donner la possibilité aux partis de coaliser à des fins électorales en présentant en commun des listes de candidats.

Cette proposition implique la modification des articles L.119 - L.168 et L.192 du Code Electoral.

.../...

Nous estimons que la satisfaction d'une telle revendication permettrait, éventuellement, à une coalition des partis minoritaires, de gagner des élections. Mais par la suite cette coalition peut éclater et entraîner une instabilité des institutions, ce qui serait un préjudice grave pour un pays en voie de développement.

2 - Administration des élections :

a)- Donner aux partis politiques un rôle direct dans l'administration des élections.

La délégation a souligné à plusieurs reprises le rôle prépondérant du Ministre de l'Intérieur et de l'Administration (autorités administratives) dans l'organisation des élections.

Elle propose pour réduire cette influence de confier à une commission électorale indépendante composée en partie par des représentants des partis politiques, l'organisation des élections.

Nous faisons remarquer sur ce point que le système en vigueur au Sénégal est celui adopté dans la totalité des pays francophones. C'est-à-dire l'Administration considérée comme NEUTRE, est chargée d'organiser les élections

b)- La délégation a, également souligné le rôle administratif de la Cour Suprême, notamment dans le décompte des suffrages. Selon elle des magistrats de la Cour suprême auraient fait remarquer qu'ils n'auraient pas les moyens matériels et en personnel pour accomplir convenablement les tâches électorales confiées par la Constitution et le Code Electoral à la juridiction suprême. Notamment la Cour suprême n'a pas la maîtrise des filières qu'empruntent les procès-verbaux des bureaux de vote pour garantir en toute connaissance de cause la régularité de la procédure.

c)- Pour faire participer les partis politiques à l'organisation des élections, la délégation propose dans un premier temps la création d'un conseil électoral consultatif dont 50 % des membres seront désignés par les partis de l'opposition.

Nous pensons que l'organisation des élections est une affaire de l'Etat même si les partis politiques ont le droit de contrôler tout le processus. Le Comité national électoral qui est mis en place pour chaque élection a fait ses preuves même s'il est composé uniquement de techniciens. La présence des représentants des partis politiques risque de bloquer l'organisation juridique et matérielle des élections.

Notre Code est basé sur les principes définis ci-dessus qui donnent un rôle primordial à l'Administration pour l'organisation juridique et matérielle des élections. Néanmoins les partis politiques sont associés à chaque fois que leur présence est nécessaire pour sauvegarder l'impartialité de l'élection. Mais il faut reconnaître que les partis politiques n'ont pas toujours utilisé les possibilités que la loi leur offre en matière de contrôle de l'organisation des élections.

.../...

- 6

Le Code Electoral en vigueur actuellement associe les partis politiques dans les procedures suivantes :

- rétablissement des listes électorales L.15;
- distribution des cartes électorales L.41.
- contrôle de l'ensemble des opérations électorales depuis l'ouverture du bureau de vote jusqu'à la proclamation et à l'affichage des résultats, par la désignation de délégués désignés par les partis ou le candidat (L.43).
- dépouillement des votes par la désignation éventuelle de scrutateurs (L.55).
- Enfin tout candidat peut tenter un recours contestant l'élection auprès des juridictions prévues.

Si nous maintenons le principe de base de notre Code, la présence des partis politiques dans l'organisation des élections n'est pas souhaitable même dans un comité consultatif qui serait source de conflits et qui pourraient dégénérer en débats stériles. L'organisation des élections doit se faire dans le calme et en dehors de toutes contingences politiques afin de respecter les délais définis par la législation.

3 - Egalité des électeurs :

- Abaissement de l'âge de vote : La délégation propose d'abaisser l'âge de vote qui est actuellement de 21 ans pour faire participer les jeunes à la vie politique. Cette mesure a été adoptée par plusieurs pays développés (18 ans).

Pour le Sénégal il semble que 18 ans est un âge trop bas car à 18 ans les jeunes sont encore dans le cycle de l'enseignement secondaire. 20 ans qui est l'âge d'entrée, de la plupart des jeunes à l'Université pourrait être étudié.

- Participation des résidents à l'étranger et vote par correspondance : Le Code Electoral permet aux Sénégalais séjournant à l'étranger de s'inscrire pour voter dans leur collectivité de naissance ou au lieu de leur dernière résidence. Il n'est pas souhaitable d'élargir cette possibilité en adoptant par exemple le vote par correspondance qui est un procédé difficilement maîtrisable.

- Inscription des électeurs sur les listes électorales : La délégation estime qu'il conviendrait d'envisager de fournir à chaque parti politique un exemplaire informatisé de la liste électorale.

Nous faisons remarquer sur ce point que le Code Electoral prévoit à chaque étape de la révision des listes électorales d'associer les partis politiques, les autorités, les notabilités à l'élaboration des listes électorales. En outre, les partis politiques sont représentés au sein de la commission (L.15); ils sont donc informés et peuvent interpellier les responsables.

.../...

De plus conformément à l'article L.22 tout électeur peut prendre communication et copie des listes électorales déposées et conservées dans les archives de la préfecture et de la gouvernance en s'engageant au préalable et par écrit à ne pas en faire un usage commercial. (R.23).

Cartes Electorales : l'attention de la délégation a été appelée sur les cartes électorales qui seraient la source principale des fraudes en favorisant les votes multiples.

- Elle propose à cet effet la suppression de cette carte pour être remplacée par une marque d'encre indélébile qui serait apposée sur le doigt de chaque électeur.

Nous pensons que cette proposition ne peut être acceptée car elle ramènerait le Sénégal au rang des pays qui ne possèdent pas de tradition administrative et qui n'ont aucune pratique démocratique.

Il faut préciser que la carte électorale est nécessaire pour informer l'électeur du lieu où il doit voter. Elle permet aussi aux membres du bureau de vote de retrouver facilement l'électeur sur la liste. De plus la carte électorale permet à un électeur omis sur la liste d'obtenir jusqu'au jour du scrutin sa réinscription "**pour erreur matérielle**" par voie d'ordonnance judiciaire (cf. L.27).

- La délégation a émis des doutes sur l'efficacité de la commission chargée de distribuer les cartes électorales (L.41 et L.42) et sur le rôle des chefs de village et des délégués de quartier.

Or, l'exploitation par les partis politiques des dispositions du Code Electoral notamment en ce qui concerne la présence de représentants de chaque parti politique dans la commune devrait permettre un contrôle plus efficace par ces partis, de la distribution des cartes électorales.

- Affectation des électeurs au bureau de vote le plus proche : La délégation propose de faciliter aussi le vote de chaque électeur.

Nous rappelons que l'article L.40 du Code Electoral prévoit qu'il faut créer un bureau de vote pour 1.000 électeurs maximum. Néanmoins, la pratique a démontré que ce chiffre était encore trop élevé. Il serait donc nécessaire d'augmenter le nombre de bureaux de vote. Mais la multiplication de ces bureaux pose le problème de la sécurité et des moyens matériels par leur mise en place.

- Eligibilité des partis : La délégation estime que le dépôt d'une caution pour être candidat peut empêcher des candidatures. Elle préfère la solution de fixer un pourcentage minimum de voix.

Nous signalons que dans le contexte actuel le maintien d'une caution pour les élections présidentielles permet d'écarter les candidatures qui ne seraient pas sérieuses.

- Campagne électorale : Pour permettre au candidat ou au parti politique de bien se faire connaître, la délégation propose d'augmenter de deux semaines la durée de la campagne.

- 8

Cette proposition ne nous paraît pas justifiée car l'accès aux médias devrait permettre une large connaissance des programmes des partis avant les élections, puisque semble-t-il, c'est le but visé par la délégation du N.D.I.

En outre, il faut noter qu'au Sénégal, les partis politiques peuvent tenir légalement des réunions et des meetings en dehors des campagnes électorales.

En outre, prolonger les campagnes électorales peut favoriser un climat d'adversité, provoquer des troubles et amener une certaine lassitude des électeurs.

- Rôle des médias : La délégation propose d'adopter une formule prévoyant :

- 50 % du temps réparti entre tous les partis;

- 50 % du temps réparti proportionnellement aux résultats des élections précédentes (aucun parti politique ne devrait recevoir plus de 25 % au total).

Une répartition plus équilibrée pourrait être étudiée en tenant compte de la représentativité des Partis.

- Le scrutin : La délégation reconnaît que le système actuel est basé sur le modèle français dans lequel l'Administration est chargée d'organiser les élections . Toutefois elle préconise de laisser toute latitude aux partis pour désigner leurs délégués. Actuellement, l'article L.43 du Code Electoral prévoit que les délégués sont désignés huit jours avant le scrutin. Il faut qu'ils soient inscrits sur la liste électorale de la commune ou de la communauté rurale dans lesquelles ils sont compétents.

Les partis politiques pourraient donc désigner leurs délégués le jour même du scrutin pour une compétence générale sur l'ensemble du territoire de la République. ...

Notre avis est que le système actuel de désignation des délégués des candidats ou des listes présentées par les partis politiques, présente plus de garantie de transparence dans le contrôle du déroulement des opérations électorales. Les délégués, sont en effet, désignés pour exercer leur rôle dans des circonscriptions qu'ils sont censés bien connaître (L.43 du Code Electoral).

- Scrutin secret : - La délégation reconnaît que les pratiques actuelles ne peuvent pas être modifiées immédiatement. C'est pourquoi, elle estime qu'il convient de convaincre d'abord les électeurs d'employer cette pratique. (l'article L.50 prévoit l'utilisation de l'isoloir selon le désir de l'électeur).

- La délégation considère que l'utilisation d'un bulletin de vote unique avec l'inscription ci-dessus de tous les candidats permettrait d'éviter les fraudes.

Cette proposition est matériellement inapplicable compte tenu du niveau d'éducation de l'ensemble de l'électorat.

- Dépouillement du scrutin : - La délégation propose que les procès-verbaux des résultats soient signés par tous les responsables du scrutin et qu'un exemplaire soit remis à chaque représentant des partis politiques.

Cette proposition vise à considérer les délégués des partis politiques comme des membres du bureau de vote alors qu'ils ne sont que des observateurs.

Pourtant, le Code Electoral prévoit des dispositions qui répondent à la proposition émise par la délégation en ce qui concerne le rôle des délégués des candidats ou des partis politiques.

L'article 57 stipule que "le président donne lecture à haute voix des résultats qui sont aussitôt affichés". Mention de ces résultats est portée au procès-verbal qui est clos par la signature des membres du bureau. Le président délivre copie signée des résultats affichés aux délégués des candidats qui en font la demande. De plus l'article L.43 - 2^e paragraphe prévoit que "les délégués des candidats ou partis peuvent entrer librement dans les bureaux de vote dans lesquels ils ont compétence et exiger l'inscription au procès-verbal de toutes leurs observations et contestations. Ils signent les observations et contestations."

Donc, une bonne application du Code Electoral permet aux délégués des partis politiques de participer effectivement au contrôle de l'élection.

- La proposition de faire accompagner les procès-verbaux par un représentant de chaque parti politique paraît irréaliste. Néanmoins, il serait possible d'envisager de faire convoier les enveloppes destinées à la Cour suprême par les délégués de ladite Cour qui ont été mandatés dans chaque région pour contrôler le bon déroulement des élections.

- Réglement des contentieux : La délégation propose la création d'un organe indépendant pour statuer à la place de la Cour suprême sur les contestations.

Nous sommes convaincus que le rôle de la Cour suprême dans le règlement du contentieux des élections présidentielles et législatives est capital. Néanmoins, compte tenu de l'importance de la mission dévolue à cette juridiction, il est nécessaire de renforcer ses moyens pour qu'elle puisse s'acquitter en totalité de sa tâche ou à défaut de la confiner un rôle contentieux.

- Favoriser la confiance du Public : Rien à signaler.

- Education civique : En vue de renforcer la crédibilité du système électoral, la délégation estime que les citoyens doivent recevoir une formation civique approfondie. A cet effet, un programme élaboré dans ce sens pourrait obtenir facilement un financement. Cette formation serait dispensée en dehors des campagnes électorales et par les pouvoirs publics.

Nous n'avons aucune objection sur cette proposition.

- Observateurs Internationaux : Enfin, la délégation recommande au Sénégal d'inviter, pour les prochaines élections, des observateurs internationaux. Le N.D.I. rappelle à cet effet qu'en 1984, il avait invité un membre du Gouvernement Sénégalais pour les élections présidentielles des U.S.A.

- 10

Nous pensons qu'il est envisageable pour le Sénégal d'inviter des personnalités crédibles de son choix pendant les élections et non de se voir imposer des observateurs.

- Aide financière des Gouvernements étrangers pour la mise en oeuvre de ces recommandations :

Pas d'objection particulière.

Telles sont les observations du gouvernement sénégalais sur les recommandations issues du projet de rapport sur le Code Electoral.

Au total, ce rapport nous semble utile pour l'approfondissement de la démocratie au Sénégal et le rétablissement de la confiance entre les acteurs du jeu politique.

Mais pour être tout à fait objectif, il doit être revu dans ses parties qui ne reflètent pas correctement les réalités issues de l'histoire du pays.

L'intégration ou la publication en appendice des observations du gouvernement lui permettra de mieux prendre en compte l'objectif du N.D.I./.=

**LETTRE DU PRESIDENT ATWOOD DU NDI
TRANSMETTANT LE RAPPORT FINAL
A PRESIDENT DIOUF**

2 Avril 1991

Son Excellence Abdou Diouf
Président de la République
Dakar, Sénégal

Cher M. le Président:

J'ai l'honneur de vous transmettre le rapport final de la délégation internationale qui s'est rendue au Sénégal dans le but d'évaluer le processus électoral du Sénégal. Nous avons le ferme espoir que ce rapport aidera à forger un consensus national sur le déroulement des élections au Sénégal. Le rôle dirigeant que vous avez joué, Monsieur le Président, pour attirer l'attention, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale, sur les moyens à mettre en oeuvre dans le but de renforcer la démocratie au Sénégal, doit être salué.

Je vous prie, Monsieur le Président, d'accepter l'assurance de mes sentiments distingués.

J. Brian Atwood

