



Union européenne
Mission d'observation électorale

SÉNÉGAL 2019

Rapport final



Élection présidentielle

24 février 2019

SÉNÉGAL

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

24 février 2019

RAPPORT FINAL

**MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION
EUROPEENNE**

Les missions d'observation électorale de l'Union européenne sont indépendantes des institutions de l'Union. Les informations et opinions présentées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de l'Union européenne. Ni les institutions et organes de l'Union européenne, ni aucune personne agissant en leur nom ne peuvent être tenus responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Table des matières

RESUME	7
INTRODUCTION	12
I. CADRE JURIDIQUE	12
A. REGIME POLITIQUE ET ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE	12
B. DROITS CIVILS ET POLITIQUES	13
C. LEGISLATION ELECTORALE	13
D. LEGISLATION RELATIVE AUX PARTIS POLITIQUES ET A LEURS FINANCES	14
II. CONTEXTE POLITIQUE	15
A. PAYSAGE POLITIQUE	15
B. FORCES EN PRESENCE - CANDIDATS EN COMPETITION	16
III. ADMINISTRATION ELECTORALE	17
A. STRUCTURE	17
B. PREPARATIFS ELECTORAUX	21
C. SENSIBILISATION DES ELECTEURS	22
IV. ELECTORAT	23
A. DROIT DE VOTE	23
B. INSCRIPTION SUR LES LISTES ET DISTRIBUTION DES CARTES	23
V. CANDIDATURES	28
A. CONDITIONS D'ELIGIBILITE	28
B. VALIDATION DES CANDIDATURES	28
C. LE PARRAINAGE CITOYEN ETENDU AUX AUTRES ELECTIONS	31
VI. CAMPAGNE ELECTORALE	31
A. REGLES RELATIVES AUX ACTIVITES DE CAMPAGNE ET SUPERVISION	31
B. DEROULEMENT DE LA CAMPAGNE	32
VII. LES MEDIAS	33
A. PAYSAGE MEDIATIQUE	33
B. LIBERTE DE LA PRESSE ET CONDITIONS DE TRAVAIL DES JOURNALISTES	34
C. CADRE JURIDIQUE	35
D. REGLEMENTATION DE LA PERIODE ELECTORALE	36
E. MONITORING DES MEDIAS DE LA MOE UE	37
VIII. PARTICIPATION DES FEMMES	39
IX. PARTICIPATION DES PERSONNES HANDICAPEES	39
X. OBSERVATION NATIONALE ET INTERNATIONALE	40
XI. SCRUTIN	41
A. LES OPERATIONS DE VOTE	41
B. LES OPERATIONS DE DEPOUILLEMENT	41
XII. RESULTATS ET DEVELOPPEMENTS POST ELECTORAUX	42

A. COMPILATION DES RESULTATS	42
B. PUBLICATION DES RESULTATS	42
C. SUIVI JUDICIAIRE POST ELECTORAL	43
D. RESULTATS	43
XIII. MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS PRECEDENTES	47
XIV. RECOMMANDATIONS	47
XV. ANNEXES	68
ANNEXE 1 : MONITORING DES MEDIAS	68
ANNEXE 2 : PARRAINAGES RECUEILLIS	76

RESUME

Le 24 février 2019 les électeurs sénégalais étaient appelés à voter pour l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. C'était la onzième élection présidentielle au Sénégal. Le Président sortant Macky Sall a obtenu une majorité absolue des voix dès le premier tour.

Le scrutin s'est déroulé dans le calme et de manière globalement transparente. Il s'est caractérisé par une forte participation des électeurs. Le vote a été évalué positivement par les observateurs. Les procédures ont été généralement respectées dans les bureaux de votes observés, et la compilation des résultats a été effectuée de manière efficace.

L'élection s'est néanmoins déroulée dans un climat pré-électoral caractérisé par un manque de confiance dans le processus de la part des candidats de l'opposition et de certains interlocuteurs de la société civile, qui trouve en partie son origine dans des défaillances advenues lors des élections législatives de juillet 2017 ; ce manque de confiance a été accru du fait d'une déclaration en février 2018 du Ministre de l'intérieur, chargé de l'organisation des élections, en faveur de la réélection du Président sortant dès le premier tour. L'élection s'est également déroulée sur fond de désaccord entre forces politiques sur une réforme électorale mettant en place un système de parrainage-citoyen pour tous les candidats. Ce climat a été préjudiciable à la sérénité du processus.

Paysage politique

Le paysage politique est largement hérité de l'élection présidentielle de 2012, gagnée par Macky Sall à la tête d'une large coalition, Benno Bokk Yakaar (BBY), constituée entre les deux tours de l'élection. Depuis lors, le schéma d'une coalition présidentielle large faisant face à une opposition relativement faible et divisée s'est confirmé aux élections législatives de 2017, même si de nouveaux acteurs politiques ont émergé. Les deux principaux partis historiques, le Parti socialiste (PS) et le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) n'avaient pas de candidat en compétition sous leur bannière pour cette élection présidentielle.

Cadre juridique

Tous les principaux instruments internationaux en matière de droits civils et politiques ont été ratifiés par le Sénégal hormis la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance de 2007. Certains de ces instruments internationaux sont intégrés au bloc de constitutionnalité ce qui peut permettre d'expurger le cadre législatif de dispositions non conformes aux normes internationales. Le cadre juridique des élections se conforme en grande partie à ces normes. Toutefois, une lacune notable est, comme relevé par la MOE 2012, l'absence d'encadrement du financement de la campagne électorale, et plus largement des finances des partis politiques.

Administration électorale

En règle générale, l'organisation des élections a été menée dans le respect des règles et délais prescrits dans la loi, bénéficiant d'un cadre administratif de qualité et de fonctionnaires bien formés. Le contraste entre cet acquis et certaines pratiques ne favorisant pas toujours la transparence et traduisant une certaine désorganisation, notamment dans la distribution des cartes, n'en est que plus patent. La Commission électorale nationale autonome (CENA), organe chargé de la supervision du processus, a tenu son rôle mais sans faire preuve d'initiative et de réactivité, opérant comme un bras de l'administration, plutôt qu'un organe de supervision communiquant les informations qu'elle recueille et alertant sur les difficultés rencontrées ou anticipées. Bénéficiant de la confiance de la plupart des acteurs politiques, la Cour d'appel de Dakar, en charge entre autres de la compilation des résultats, a su faire preuve d'efficacité dans un climat tendu.

Inscription des électeurs

Depuis 2016, la combinaison d'une refonte des listes électorales, de révisions de celles-ci et de distribution des cartes CEDEAO pouvant servir de cartes d'électeur, a créé une situation qui n'était ni aisée pour l'administration, ni claire pour l'électeur. Malgré un taux de retrait des cartes très élevé, selon les chiffres officiels communiqués, le manque de transparence de l'administration entretenait le doute

sur ce processus. Les mesures prises pour accélérer la distribution des cartes ont nui à la traçabilité des opérations. Les observateurs de la MOE dans les régions ont constaté que des électeurs rencontraient des difficultés à retrouver leur carte. La création de nouveaux bureaux de vote auxquels étaient affectés 53.362 électeurs a représenté un défi supplémentaire. Le jour du vote, des électeurs n'ont pas trouvé leur nom sur la liste d'émargement mais dans une proportion qui ne semble pas avoir affecté l'intégrité du processus dans son ensemble. Le rétablissement de la confiance passe cependant par un traitement en profondeur des dysfonctionnements qui ont inutilement complexifié la distribution des cartes, et par un renforcement de la traçabilité et de la transparence tant au niveau de la production que de la distribution et du retrait des cartes.

Enregistrement des candidatures

L'introduction en mai 2018 d'un nouveau système de parrainage-citoyen a suscité une vive polémique. Ce fut également le cas pour sa mise en application. La formule utilisée accordait un avantage indu aux premiers candidats à déposer leurs candidatures ce qui constituait un filtre contestable au regard du but de tout parrainage-citoyen qui est d'opérer une sélection raisonnable entre les candidats afin de s'assurer de leur représentativité. Au vu de l'effet cumulé des paramètres utilisés, la perception d'une rupture d'égalité entre les candidats n'était pas injustifiée. Deux opposants importants au Président sortant ont passé le cap du parrainage mais ont été éliminés en raison de leur condamnation à des peines de prison, confirmée pour l'un des deux à quelques jours de la publication de la liste provisoire des candidats. Leur mise à l'écart a créé tensions et controverses.

Le 20 janvier 2019, après vérification des dossiers de candidature, le Conseil constitutionnel a annoncé que cinq candidats sur 27 postulants avaient été qualifiés. C'étaient, selon l'ordre de déclaration par le Conseil constitutionnel : Macky Sall, Ousmane Sonko, Idrissa Seck, Madické Niang, et El Hadji Sall.

La réforme de mai 2018 a également introduit le parrainage-citoyen pour les élections locales, niveau auquel il ne se justifie pas et induit un risque grave de porter atteinte à l'intégrité du processus. L'examen des parrainages au niveau local pose également des problèmes pratiques importants, notamment en raison de délais d'examen excessivement courts. La Mission d'observation recommande donc d'abandonner le parrainage-citoyen pour les élections locales dans les plus brefs délais. Par ailleurs, les dispositions du code électoral qui concernent le parrainage pour les élections législatives paraissent inapplicables en cas d'élections anticipées, les délais de dépôt ne permettant pas la collecte des parrainages nécessaires.

Campagne électorale

La campagne a été active et libre, mais marquée par une grande disparité de moyens entre candidats. En particulier, la campagne de la coalition BBY s'est distinguée de celle des autres par l'envergure de sa machine de campagne et l'importance de ses moyens. Le Président sortant s'est appuyé sur le réseau de sa coalition, qui inclut le soutien de la plupart des maires, ainsi que des membres du gouvernement dans leurs fiefs régionaux. La MOE a noté des infractions à certaines règles de campagne, en particulier l'interdiction de tout affichage électoral en dehors des emplacements prévus, et l'absence de sanction à cet égard. Ces aspects confirment la nécessité de développer un cadre de régulation en matière de financement des campagnes électorales.

Dans l'ensemble, la campagne s'est déroulée dans une atmosphère paisible, à l'exception de quelques incidents dont une confrontation, le 11 février, dans la région de Tambacounda, qui a fait deux victimes, militants de BBY. Des appels au calme ont été lancés par plusieurs organisations de la société civile, les candidats, ainsi que par la MOE UE. Les autorités ont pris des mesures pour renforcer la sécurité des candidats.

Sensibilisation des électeurs

La sensibilisation des électeurs a été faite dans la proximité immédiate du scrutin, ce qui a parfois nui à sa planification. Autorités locales, partis politiques, leaders religieux et société civile ont employé des moyens divers pour informer les électeurs sur les procédures de vote ou de retrait des cartes ou pour les inciter à voter. Les démembrés de la CENA ont également été engagés dans des campagnes d'information au travers de médias locaux ou en collaboration avec la société civile. La création de nouveaux bureaux de vote et la nécessité qui en résultait d'informer les électeurs concernés a représenté

un défi supplémentaire. Si le jour du scrutin a montré que le plus grand nombre connaissent les procédures de vote, la sensibilisation des jeunes, des femmes et des illettrés demeure une priorité.

Préparatifs électoraux

La formation des membres des bureaux de vote a été de bonne qualité dans l'ensemble. Le matériel électoral a été acheminé en deux temps : l'acheminement du matériel 'non sensible' à partir du 13 décembre en général, et s'est effectué dans les conditions de sécurité jugées satisfaisantes par les observateurs ; le matériel 'sensible' (imprimés, bulletins de vote et enveloppes, etc.) a été livré dans les tout derniers jours, généralement la veille du scrutin, sans que des difficultés aient été relevées autres que des aménagements le jour du vote ayant occasionné des retards minimes dans l'ouverture de certains bureaux de vote.

Déroulement du scrutin

Les opérations de vote se sont déroulées dans le calme. Le vote a été évalué positivement dans plus de 98% des bureaux de vote observés. Les procédures étaient généralement respectées, à l'exception de la vérification de traces d'encre indélébile, qui n'a pas été systématiquement effectuée. Des cas d'électeurs ne trouvant pas leur nom sur la liste d'émargement et, de ce fait, empêchés de voter, ont été relevés dans des bureaux de vote visités. Dans certaines localités, des efforts ont été accomplis pour les orienter. Une consigne donnée par le Ministère de l'intérieur à la mi-journée, dans le but de permettre le vote dans des bureaux de vote dont la liste contenait le nom de l'électeur mais qui n'était pas celui figurant sur sa carte, n'a, semble-t-il, pas été appliquée ou de manière extrêmement limitée. Sa légalité a été immédiatement contestée par l'opposition.

Le dépouillement a globalement été conduit de manière transparente, ordonnée et généralement consensuelle. Seules quelques irrégularités ont été notées. La loi ne prévoit pas l'archivage des bulletins de vote utilisés comme non utilisés, ne permettant pas de recompte. Une fois le vote terminé, ces bulletins ont été traités avec négligence, ce qui n'est pas une bonne pratique. Les observateurs ont évalué positivement le recensement des votes. Cependant sa mise en œuvre met en lumière des faiblesses dont une perte d'information entre les différents échelons de la compilation des résultats, en particulier les observations portées aux procès-verbaux de résultats.

La présence très importante d'observateurs de la société civile et des candidats a contribué à la transparence et au bon déroulement du scrutin.

Résultats

Aucun recours n'ayant été déposé contestant les résultats provisoires, le Conseil constitutionnel a prononcé les résultats définitifs le 5 mars. Avec 58,26% des votes exprimés en sa faveur, Macky Sall est arrivé en tête dans la quasi-totalité du territoire national. Il enregistre ses meilleurs résultats dans le Fouta, ainsi que dans les régions de Fatick, Kaffrine, et Tambacounda. Il arrive également en tête à Dakar. Idrissa Seck a obtenu 20,51% de voix, en tête à Mbacké (région de Diourbel) et à Thiès (région de Thiès). Il prend également une part notable des voix à Dakar et Louga. Avec 15,67% de voix, Ousmane Sonko est troisième, en tête dans la région de Ziguinchor. El Hadji Sall et Madické Niang ont obtenu des scores plus modestes, 4,07% et 1,48% de voix respectivement.

Participation des femmes

Malgré la ratification des principaux instruments internationaux en matière de droits des femmes et des avancées dans la représentation politique, notamment à l'Assemblée Nationale, les femmes peinent à obtenir leur place dans la vie publique, comme l'illustre l'absence de candidate à l'élection présidentielle actuelle. Leur présence est très faible que ce soit au sein de l'administration électorale, des commissions électorales, et des organes dirigeants des partis, où elles sont en outre principalement nommées à des postes subalternes.

Participation des personnes handicapées

En 2010, le Sénégal a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006 et adopté une loi d'orientation sociale en matière de prise en charge et d'intégration des personnes handicapées dans la société. Les effets de cette loi sont encore limités au regard de l'importance du nombre de personnes handicapées. Le Code électoral se limite à la possibilité d'assister un électeur

handicapé dans le bureau de vote. De plus, concernant le handicap mental, le code prévoit une exclusion automatique du droit de voter pour tous les incapables majeurs.

Médias

Les médias sénégalais bénéficient d'un climat généralement favorable à la liberté de la presse. Ils ont rempli leur mission d'informer les électeurs en couvrant largement la campagne électorale. Les médias audiovisuels publics ont offert un espace égal aux candidats dans le 'Journal de la campagne', mais la chaîne de télévision publique a couvert davantage le gouvernement dans les autres programmes. La plupart des médias audiovisuels privés ont offert une couverture équitable dans les émissions d'information. Cependant deux chaînes de télévision, TFM et 2STV, ont couvert davantage la coalition BBY. Dans leurs autres émissions politiques, les médias audiovisuels privés ont accordé plus de temps d'antenne à la coalition BBY suivie par la coalition IDY 2019.

De nombreux médias privés nationaux et locaux n'ont pas respecté les dispositions du Code électoral, notamment l'interdiction de toute publicité politique. Plutôt que de prendre des sanctions formelles, le Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA), autorité qui veille au respect des dispositions du Code électoral par tous les médias, a privilégié le dialogue avec les médias auteurs de violations. Ceci a réduit l'efficacité des principes d'égalité et d'équité entre candidats édictés par le Code électoral. En revanche, le CNRA a fait preuve d'une interprétation restrictive des textes de loi lorsqu'il s'est agi d'interdire des débats entre candidats.

Observation électorale

L'observation nationale et internationale des élections bénéficie désormais d'un cadre juridique précisant les modalités de la délivrance des accréditations. Le cadre juridique reste cependant insuffisant sur certains aspects. En particulier, il ne prévoit pas l'observation des phases d'inscription des électeurs. Quelque 5.000 observateurs ont été accrédités (dont 4.103 observateurs nationaux) par le Ministère de l'intérieur. Ils étaient regroupés dans des plateformes disposant d'un système performant de remontée des observations. Le Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Élections (COSCE) a présenté des recommandations tirées de son observation. L'élection a également été observée par la CEDEAO et l'Union africaine, ainsi que par des équipes déployées par l'Ambassade des États-Unis.

Recommandations prioritaires :

- **Le parrainage-citoyen pour les élections locales devrait être abandonné, et ce dans les plus brefs délais** (Recommandation 8). Si la procédure du parrainage-citoyen peut être justifiée dans son principe pour l'élection présidentielle, son application aux élections locales pose des problèmes politiques et organisationnels sérieux, et est attentatoire aux droits fondamentaux.
- Pour les autres élections, **il est recommandé de mener une réflexion d'ensemble sur l'opportunité de conserver en l'état les dispositifs de parrainage-citoyen** (règles, critères de validation, méthodes de vérification, institution en charge de vérifier les listes de parrainage) considérant les contraintes et difficultés observées lors de l'élection présidentielle. Ces discussions devraient être conduites dans un cadre de concertation impliquant l'opposition et la société civile (Recommandation 7).
- **Permettre l'accès au fichier électoral à tout moment.** (Recommandation 3) Il s'agit d'une mesure de confiance et de transparence. Il est recommandé d'amender le Code électoral de façon à accorder aux partis politiques et aux entités regroupant des candidats indépendants un droit d'accès à tout moment aux données figurant sur le fichier électoral à la condition qu'ils s'engagent par écrit à ne pas en faire un usage commercial.
- **Renforcer l'efficacité des commissions de distribution des cartes CEDEAO/Électeur et assurer la traçabilité des opérations de distribution.** (Recommandations 5 et 6) Les Commissions de distribution des cartes devraient avoir accès aux bases de données afin de leur permettre de vérifier en temps réel les données relatives aux retraits des cartes et d'orienter les électeurs ne sachant où retirer leur carte. L'établissement des relevés de distribution et de retrait devrait être informatisé. Un effort important d'amélioration de la traçabilité et de la transparence de la distribution des cartes CEDEAO/Électeurs est nécessaire.

- **Garantir la neutralité et l'efficacité du contrôle exercé par l'organe en charge de la supervision du processus électoral.** (Recommandations 9 et 10) Il s'agit également d'une mesure de confiance et de transparence. Il est recommandé que la durée du mandat des membres de la CENA telle que fixée par la loi soit respectée. Il est également recommandé de réviser le mode de désignation des membres de la CENA de façon à ce qu'au moins une fraction d'entre eux soient nommés sur proposition d'institutions autres que celles relevant du seul pouvoir exécutif. Il est également recommandé que la CENA dispose d'une enveloppe financière suffisante pour accomplir l'ensemble des tâches qui lui sont imparties en vertu du Code électoral et que les crédits qui lui sont alloués soient libérés en temps utile.
- **Garantir des conditions équitables de campagne entre candidats et renforcer la transparence des financements politiques.** (Recommandation 13) Dans le cadre plus large d'une concertation sur la législation relative aux partis politiques, envisager l'établissement d'un système de financement public des partis politiques encadré par un mécanisme de contrôle. Pour les campagnes électorales, envisager l'adoption d'un cadre juridique pour réglementer les sources de financement et les plafonds de dépenses, avec vérification et publication des rapports financiers détaillés auprès d'une institution indépendante dans un délai raisonnable. Une telle institution, devrait pouvoir appliquer des sanctions effectives, proportionnelles et dissuasives en cas de non-respect de la loi.
- **Renforcer la transmission des observations notées aux procès-verbaux de résultats et permettre d'éventuels recomptes** (Recommandation 19) ; en particulier, il est recommandé de donner compétence aux CDRV de traiter les observations mentionnées aux PV, et permettre aux CDRV de demander d'éventuels recomptes en prévoyant un archivage des bulletins exprimés.
- **Garantir la neutralité et l'efficacité du contrôle exercé par l'organe en charge de la supervision de tous les médias pendant la période électorale.** (Recommandation 22) Considérer la révision de la procédure de sélection du Président et des membres du CNRA pour garantir une indépendance et autonomie effective de l'organe de régulation. Afin de garantir la transparence des activités de l'organe de régulation, considérer la publication sur son site web des informations sur sa composition, et, en période électorale, publier régulièrement les rapports du monitoring des médias, les infractions détectées, les décisions ainsi que les communiqués de presse du CNRA.

INTRODUCTION

En accord avec le Gouvernement sénégalais, l'Union européenne (MOE UE) a déployé une mission d'observation électorale au Sénégal du 15 janvier au 17 mars 2019. La Mission était dirigée par la Cheffe Observatrice Elena Valenciano, Membre du Parlement européen (Espagne). Au total, la MOE UE a déployé à travers le pays 126 observateurs de 27 États membres de l'UE, ainsi que du Canada, de la Norvège et de la Suisse pour évaluer l'ensemble du processus électoral au regard des normes régionales et internationales en matière d'élections démocratiques et de la législation sénégalaise. Une délégation de cinq membres du Parlement européen, dirigée par le député européen Stefan Gehrold (Allemagne), s'est jointe à la mission. Le jour du scrutin, les observateurs ont visité 701 bureaux de vote pour suivre les procédures d'ouverture, de vote et de dépouillement. La MOE UE a observé les développements post-électoraux. La MOE UE est indépendante dans ses conclusions et adhère à la Déclaration des principes pour l'observation internationale des élections signée aux Nations Unies en octobre 2005.

La MOE UE exprime sa reconnaissance à la Délégation de l'UE au Sénégal pour sa coopération tout au long de la mission. La MOE remercie les autorités sénégalaises, ainsi que l'ensemble des interlocuteurs au sein de la société civile, des partis politiques et des médias pour leur accueil et leur coopération.

I. CADRE JURIDIQUE

A. Régime politique et architecture institutionnelle

Un système institutionnel centré autour du Président de la République

La Constitution¹ établit en son article premier que le Sénégal est une « République laïque, démocratique et sociale » qui « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens ». L'article 103, tel que révisé en avril 2016, interdit toute révision de la forme républicaine de l'Etat, du mode d'élection, de la durée et du nombre de mandats consécutifs du Président de la République.

Une révision constitutionnelle effectuée en 2016 a réduit le mandat présidentiel de sept à cinq ans. On note qu'elle a également allégé la mesure de limitation à deux mandats, qui désormais ne s'applique plus qu'aux mandats « consécutifs » ; une modification qui réintroduit une possibilité théorique de mandats multiples.

Selon la Constitution, le Président est élu au suffrage universel direct, le Premier ministre est responsable devant le Président et devant l'Assemblée nationale. C'est le Président qui nomme le Premier ministre, et les ministres du Gouvernement sur proposition de ce dernier. Le Président a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale, après avis du Premier ministre et du Président de l'Assemblée nationale² et dispose d'un large pouvoir de nomination qui couvre tous les emplois civils, et militaires³. Le pouvoir législatif appartient par principe à l'Assemblée nationale. L'initiative législative et le pouvoir d'amendement sont cependant partagés entre le Président, le Premier ministre et l'Assemblée⁴. Dans les faits, l'Exécutif est largement prépondérant en matière d'initiative législative.

Le pouvoir judiciaire est par principe indépendant des pouvoirs exécutifs et législatifs⁵. Les plus hautes juridictions de l'État sont la Cour suprême, la Cour des comptes et le Conseil constitutionnel. C'est ce dernier qui est chargé de veiller à la régularité des élections. Les sept membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le Président de la République, dont deux à partir d'une liste de

¹ Telle qu'avant la réforme constitutionnelle adoptée le 4 mai 2019.

² Art.87 Constitution

³ Art.44 et 45 Constitution

⁴ Art.80 et 82 Constitution

⁵ Art.88 Constitution

quatre personnalités proposées par le Président de l'Assemblée nationale⁶. Tous les juges sont nommés par le Président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), ou du Conseil supérieur de la Cour des comptes. Le CSM dirigé par le Président de la République assisté du Ministre de la Justice s'occupe des nominations, de l'avancement et des mesures disciplinaires des magistrats. Seul ce dernier volet se fait sans la présence du Président ou du Garde des sceaux⁷.

B. Droits civils et politiques

Un bloc de constitutionnalité qui intègre les principaux instruments internationaux et peut permettre d'expurger le cadre législatif de dispositions non conformes aux normes internationales

Tous les principaux instruments internationaux en matière de droits civils et politiques ont été ratifiés par le Sénégal, à l'exception notable de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance de 2007. En outre, il faut souligner que le Sénégal reconnaît la compétence de la Cour de justice de la Communauté économique des états de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour pénale internationale.

Il convient également de souligner la valeur constitutionnelle accordée à certains textes internationaux qui, couplée aux mécanismes de contrôle de constitutionnalité, permettent au Conseil constitutionnel de se baser sur ces textes pour se prononcer sur la conformité des lois qui lui sont présentées. En outre, ce contrôle peut s'appliquer à des lois déjà en vigueur sur demande d'un justiciable devant les juridictions d'appel et de cassation⁸. Cette voie de recours, si elle est utilisée de manière adéquate, permet en principe d'expurger le cadre législatif de dispositions non conformes aux normes internationales.

C. Législation électorale

La révision du Code électoral en 2018 n'a pas emportée l'adhésion de l'ensemble des acteurs politiques et pèse sur les scrutins actuels et futurs

Le cadre juridique couvre l'ensemble des aspects nécessaires à l'organisation d'élections conformes aux normes internationales en la matière, à l'exception notable des questions liées aux financements des campagnes électorales et des partis politiques. La grande majorité des dispositions législatives et réglementaires sont rassemblées dans un Code électoral à jour et accessible en ligne. Procédures de vote et de nomination, qualité d'électeur et éligibilité, organes compétents, définitions et sanctions des infractions sont expressément édictés par ce code et par la Constitution. Cependant le vide juridique en matière de finances de campagne, déjà souligné par la MOE UE en 2012, reste d'actualité : aucune limite de financement n'est établie, ni contrôle ou plafond des dépenses de campagne.

En 2018, une révision constitutionnelle et une réforme du code électoral instituent un système de parrainage-citoyen appliqué à tous les candidats, y compris ceux investis par un parti politique. Les principaux partis d'opposition, dont le PDS et Initiative 2017 de Khalifa Sall, avaient refusé de participer au cadre de concertation préparatoire⁹. Une des principales pierres d'achoppement a été l'introduction dans le Code électoral de l'obligation d'être électeur pour être candidat¹⁰. Cette mesure, allait éventuellement rendre invalides les candidatures de Karim Wade et Khalifa Sall, la qualité d'électeur connaissant des exclusions pour cause de certains types de condamnations pénales (voir : Candidatures). Saisi par des personnalités de l'opposition sur la réforme élargissant l'obligation du parrainage-citoyen, le Conseil constitutionnel s'était déclaré incompétent pour examiner la conformité

⁶ Art.89 Constitution

⁷ Bien que la loi organique sur le CSM ait été adoptée en 2017, le colloque de l'Union des magistrats sénégalais tenu en décembre 2017 demande expressément que le Président de la République et le Ministre de la justice ne siége plus au Conseil supérieur de la magistrature. Le rapport 2018 d'Amnesty International a fait de même.

⁸ Procédure de l'exception d'inconstitutionnalité, Loi organique sur la Cour suprême.

⁹ Ce cadre de concertation, créé en 2017, portait essentiellement sur le fichier électoral, le système de parrainage et l'instauration du bulletin unique.

¹⁰ Art. L57 et L115 du Code électoral, point absent de la révision constitutionnelle

de cette réforme à la Constitution, arguant qu'aucune disposition ne lui donnait le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle¹¹.

Il faut noter ici que les modifications récurrentes du droit électoral au Sénégal, et ce depuis plusieurs décennies, sont mentionnées par différents acteurs du processus comme un facteur d'instabilité et d'incohérence du cadre électoral. La réforme de 2018 ayant élargi l'usage du parrainage-citoyen est une illustration de ces problèmes, les nouvelles dispositions posant des questions de cohérence et d'applicabilité (voir ci-dessous : Candidatures).

D. Législation relative aux partis politiques et à leurs finances

Un système de création des partis très souple, mais une absence de régulation en matière de financements des partis politiques et des campagnes électorales

Le système d'enregistrement des partis politiques au Sénégal est très libéral. Ceux-ci sont régis par la législation sur les associations¹², et par la loi n°81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques, modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989. Les procédures de formation et de gestion sont souples et aisées.

Les partis politiques sont soumis à des obligations et interdictions établies dans l'Article 4 de la Constitution : respect de la Constitution, des principes de souveraineté nationale et de la démocratie et interdiction de s'identifier à une race, une ethnie, un sexe, une religion, une secte, une langue ou une partie du territoire.

Dans le cadre de ce régime très souple on observe une abondance de partis politiques, plus de 300 actuellement. La « rationalisation » du système des partis est un sujet de discussion, et l'instauration d'un système de parrainage citoyen pour tous les candidats à l'élection présidentielle lors de la réforme électorale de 2018 a été effectuée dans ce cadre.

Financement des partis politiques et des campagnes : une législation lacunaire

Le Sénégal a ratifié la Convention contre la corruption des Nations Unies (2005) et la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption (2003). La Convention de l'Union africaine stipule notamment que « *Chaque Etat partie adopte les mesures législatives et autres mesures pour : (a) prohiber l'utilisation des fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques ; et (b) intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politique.* ».

La Loi relative aux partis politiques comporte une disposition sur le financement des partis qui prévoit que ces derniers sont tenus « *de déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé. Ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs des adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations...* ». Selon plusieurs interlocuteurs de la mission, cette disposition semble ne pas être appliquée.

Il n'y a pas de système d'aide publique au financement des partis politiques. L'article 4 de la Constitution indique cependant que la loi détermine les conditions d'accès au financement public par les partis politiques. La question du financement des partis politiques et notamment la possibilité d'une aide publique a été souvent discutée mais n'a jamais abouti. Il y a notamment des désaccords sur les critères d'octroi de l'aide publique (seulement aux partis d'opposition, en fonction du nombre de voix, de députés, du degré d'ancienneté du parti, etc.). Les oppositions y sont favorables jusqu'à ce qu'elles soient à leur tour au pouvoir, suite à quoi elles ont tendance à ne plus y être favorables. C'est ce qui est arrivé au rapport d'El Hadji Mbodji, médiateur chargé en 1998 par le Président Diouf de réfléchir sur le statut de l'opposition et le financement des partis politiques. Son rapport n'a pas eu de suite une fois le Président Wade au pouvoir.

¹¹ Decision n°1-C-2018 du 9 mai 2018

¹² Loi No 1976-60 du 12 juin 1976 portant code des obligations civiles et commerciales, Articles 812 et 814

Concernant le financement de la campagne électorale aucune loi n'encadre ce volet important d'un processus électoral, tant du point de vue du contrôle et du plafonnement des dépenses que de l'encadrement des sources de financements et de l'instauration d'un organe de contrôle et de sanction¹³.

II. CONTEXTE POLITIQUE

Un contexte dominé par une large coalition présidentielle faisant face à une opposition relativement faible et divisée

A. Paysage politique

Le paysage politique actuel est, dans ses grandes lignes, hérité de l'élection présidentielle de février-mars 2012, gagnée au second tour par Macky Sall, chef du parti Alliance pour la République (APR) face au Président sortant Abdoulaye Wade. Macky Sall était à la tête d'une très large coalition, Benno Bokk Yakaar (BBY), constituée entre les deux tours de l'élection présidentielle, incluant aussi bien des figures de l'opposition à Abdoulaye Wade telles que Ousmane Tanor Dieng du Parti socialiste (PS) et Moustapha Niasse de l'Alliance des forces de progrès (AFP), qu'Idrissa Seck du Rewmi, ainsi que les autres candidats malheureux du premier tour. Aux élections législatives de juillet 2012, la nouvelle coalition présidentielle BBY remporta une large majorité des sièges (119 sur 150), le Parti démocratique sénégalais (PDS) de l'ancien président Abdoulaye Wade arrivant second (12 sièges), son parti ayant pâti d'une scission interne, avec la constitution de la liste Bokk Gis Gis par des cadres du parti, Pape Diop et Mamadou Seck (4 sièges).

Le schéma d'une coalition présidentielle large et dominante faisant face à une opposition relativement faible et divisée s'est confirmé aux élections législatives de juillet 2017 et perdure depuis. Benno Bokk Yakaar (BBY) a obtenu une très large majorité en siège (125 sur 165), suivie de la liste du PDS menée par Abdoulaye Wade (19 sièges). De fait, si le PS et l'AFP sont parvenus à conserver une présence parlementaire (respectivement 14 et 4 sièges) au sein de la coalition BBY, cette dernière est néanmoins largement dominée par l'APR, qui détiendrait 102 des 125 sièges de la coalition¹⁴. Les élections législatives de 2017 ont aussi vu l'émergence d'une coalition d'opposition Manko Taxawu Sénégal, menée par le Maire de Dakar Khalifa Sall (7 sièges), entré en dissidence avec le leadership du PS pour cause de désaccord sur sa stratégie d'alliance avec Macky Sall. Outre des 'frondeurs' du PS, cette coalition comptait également Idrissa Seck, du parti Rewmi et Malick Gakou du Grand Parti. Malgré des tentatives, aucun accord n'avait été trouvé entre cette coalition et le PDS pour faire une liste commune. Enfin, on peut noter l'entrée à l'Assemblée nationale en 2017 d'Ousmane Sonko, seul élu à la tête de la liste Ndawi Askan Wi/Alternative du peuple, qui avait obtenu 1,1% des voix.

Le développement et le maintien de la coalition dominante BBY est facilité par l'absence, sauf exceptions, de clivages idéologiques marqués entre les différentes forces en présence, ce qui a permis à des acteurs à étiquettes diverses – socialistes et libéraux en particulier – de cohabiter dans la durée. Il est également facilité par un mode de scrutin parlementaire qui avantage de façon disproportionnée le parti/la coalition arrivé(e) en tête¹⁵. Par sa force gravitationnelle, cette puissante coalition a pu attirer à elle, lors de l'élection présidentielle de 2019 des éléments additionnels sur une base pragmatique.

Le déroulement problématique des élections de 2017, marquées par des défaillances importantes dans la distribution des cartes, a contribué à entamer la confiance entre majorité et opposition. Ce contexte défavorable s'est traduit par le boycott par les principales forces d'opposition d'un 'Cadre de concertation sur le processus électoral', censé permettre la discussion des réformes possibles de manière concertée. C'est dans ce contexte que la loi sur le parrainage-citoyen a été adoptée mi-2018 ; elle a été critiquée par l'opposition ainsi que par la société civile. L'institution du parrainage a approfondi la crise de confiance entre le pouvoir et l'opposition, ainsi que vis-à-vis de l'institution en charge de la

¹³ La MOE UE 2012 avait recommandé l'adoption d'un régime de financement de la campagne.

¹⁴ Source : <https://www.pencumrewmi.sn/nos-deputes>

¹⁵ 105 des 165 sièges de l'Assemblée nationale sont élus au scrutin majoritaire de liste appliqué au niveau des départements. Selon ce système, le parti ou la coalition arrivé(e) en tête dans le département y remporte tous les sièges, indépendamment de son score et du score des autres listes.

vérification des parrainages, le Conseil constitutionnel (voir ci-dessous, Candidatures). Ainsi, l'environnement politique des élections de 2019 s'est caractérisé par un désaccord entre les forces politiques sur la législation électorale et sa mise en œuvre, ainsi que par un manque de confiance exprimé par les candidats de l'opposition et certains interlocuteurs de la société civile.

L'élection de 2019 a également été marquée par l'absence de la course présidentielle de plusieurs partis ayant historiquement structuré la vie politique sénégalaise. Le Parti socialiste (PS), parti ayant dominé l'arène politique du Sénégal après l'indépendance, a graduellement perdu de son influence et a participé à l'élection présidentielle de 2019 en tant que membre de la Coalition BBY. Le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) a été absent de la compétition. Leur candidat potentiel Karim Wade a été éliminé du fait de sa condamnation pénale (voir, ci-dessous Candidatures). Les électeurs du parti ont été désorientés par les positions du Secrétaire général national du PDS, l'ancien Président Abdoulaye Wade, qui, de retour au Sénégal le 7 janvier, a d'abord appelé les Sénégalais à boycotter l'élection en brûlant leurs cartes d'électeurs, puis le 13 février à saboter l'élection en brûlant les bulletins de vote, procès-verbaux et listes d'émargement le jour du vote. Il a par la suite exclu tout recours à la violence. Les militants et l'électorat du PDS sont restés sans candidat et sans consigne de vote.

Enfin, force est de constater que l'absence du fondateur du mouvement Taxawu Sénégal, l'ancien maire de Dakar Khalifa Sall, dont la candidature, à l'instar de celle de Karim Wade, a été disqualifiée pour cause de condamnation judiciaire, a laissé une empreinte visible sur le processus et les résultats électoraux.

B. Forces en présence - candidats en compétition

Le 20 janvier 2019, le Conseil constitutionnel a annoncé les résultats de la vérification des listes de parrainage, selon lesquels cinq candidats sur 27 ont été qualifiés pour l'élection présidentielle. C'étaient (selon l'ordre de déclaration par le Conseil constitutionnel) : Macky Sall, Président de l'APR - Yakaar, Coalition BBY ; Ousmane Sonko, Président du PASTEF – les Patriotes, Coalition Sonko - Président ; Idrissa Seck, Président du parti Rewmi, Coalition Idy 2019; Madické Niang, Secrétaire général du mouvement Jamm Ak Xeweul (Paix et Prospérité), Coalition Madické 2019; et El Hadji Sall, Coordonnateur national du PUR.

Avec le début de la campagne électorale les contours des ralliements et des alliances des candidats se sont clarifiés. L'APR, le parti du Président Macky Sall, est la base et le moteur de la coalition BBY. Celle-ci a été renforcée peu avant le lancement de la campagne électorale par des ralliements de personnalités politiques. Citons, parmi eux : Abdoulaye Baldé, maire libéral de Ziguinchor et leader du parti Union Centriste du Sénégal ; Aissata Tall Sall, ancien ministre, maire de Podor, ancienne 'frondeuse' du PS et Présidente du mouvement Osez l'Avenir ; Modou Diagne Fada, Président du mouvement Ldr/Yessal, député et ancien ministre ; et Cheikh Tidiane Gadio, Président du Mouvement Panafricain et Citoyen Luy Jot Jotna, et ancien Ministre des Affaires étrangères.

Du côté de l'opposition, Idrissa Seck, ancien premier ministre et deux fois candidat à la présidentielle (2007 et 2012), a été rallié par plusieurs candidats recalés du parrainage dont Pape Diop, ancien Président de l'Assemblée nationale et du Sénat, ancien maire de Dakar et Président du parti Convergence démocratique Bokk Gis Gis ; Malick Gackou, Président du Grand Parti, ancien maire de Guediawaye, région de Dakar ; et Thierno Bocoum, ancien député de l'Assemblée nationale et Président du Mouvement AGIR. Il a été également rejoint par le patron du groupe médiatique D-Media, Bougane Guèye Dany, candidat recalé des parrainages. Enfin, le développement le plus notable a été le ralliement de l'ancien maire de Dakar, Khalifa Sall, à la coalition d'Idrissa Seck le 8 février 2019. Cette annonce a fait suite à la décision de la Cour de justice de la CEDEAO de rejeter ses demandes de procédure accélérée, le privant ainsi d'une dernière chance, théorique, de participer à l'élection. D'autres politiciens tels que Cheikh Hadjibou Soumaré, premier ministre d'Abdoulaye Wade et Mamadou Diop Decroix, le secrétaire général d'AJ-PADS (And Jëf/Parti africain pour la démocratie et le socialisme) ont aussi rallié la Coalition Idy 2019.

Le parti Patriotes du Sénégal pour le travail, l'éthique et la fraternité (PASTEF) a formé la base de la coalition Sonko Président qui incluait entre autres la Coalition Goudiaby 2019 de Pierre Goudiaby Atepa, un politicien et architecte renommé, la Coalition FIPPU de Boubacar Camara, le Rassemblement national démocratique (RND) et le Parti de l'action citoyenne (PAC).

La Coalition Madické 2019 de l'ancien ministre des Affaires étrangères Madické Niang a été soutenue par des politiciens issus du PDS, notamment, Habib Sy, ancien Ministre ; Ibra Diouf Niokhobaye ancien membre de l'Assemblée nationale ; ainsi que par la Réconciliation Nationale pour l'Unité Africaine (RNUA), la Synergie pour le Progrès et la Démocratie (SPD), l'Union des Groupes Patriotiques/Touba (l'UGP/Touba).

Enfin, le Parti de l'Unité et du Rassemblement (PUR) est entré en lice sans coalition, il a présenté son coordinateur national El Hadji Sall. Le PUR est lié à la confrérie des Moustachidines, dont le leader, Serigne Moustapha Sy, est le président du parti. Son discours politique insiste sur les valeurs traditionnelles et la justice sociale.

III. ADMINISTRATION ELECTORALE

A. Structure

Une administration électorale efficace et compétente, mais qui manque de transparence et d'une supervision indépendante

L'organisation matérielle des élections et la logistique des opérations électorales sont assurées par le Ministère de l'intérieur qui dispose également d'un rôle de régulation. Au niveau local, l'action des services ministériels est relayée principalement par les préfets et sous-préfets. Services ministériels comme autorités administratives opèrent sous la supervision de la Commission électorale nationale autonome (CENA), organe administratif dont les membres sont nommés par le chef de l'État.

Aux prérogatives de l'exécutif s'articule l'action de l'appareil judiciaire auquel incombe la double responsabilité, en vertu de la Constitution (articles 32 et 35), de veiller à la régularité de la campagne électorale et du scrutin ainsi qu'à l'égalité entre candidats. Cela se traduit par des contrôles effectués le jour du scrutin par la Cour d'appel de Dakar qui est également en charge de la centralisation et de l'établissement des résultats provisoires de l'élection. C'est le Conseil constitutionnel qui proclame les résultats définitifs de l'élection.

Cette architecture institutionnelle a subi peu de changements depuis 1992, date à laquelle fut adopté le premier Code électorale fondé sur ce qui fut qualifié de « consensus historique » entre les forces politiques en présence à la veille des élections législatives et présidentielles de 1993.

Le Ministère de l'intérieur

Au niveau central, aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger, les élections sont organisées par le Ministère de l'intérieur, principalement la Direction Générale des Élections (DGE) créée en 1997 et qui s'appuie sur la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF), chargée spécifiquement de la gestion du fichier électorale. Au niveau local, ce sont principalement les préfets et sous-préfets qui, sous l'autorité du Ministère, sont en charge de l'organisation des élections.

Pour exercer leurs fonctions, les services ministériels bénéficient d'un cadre administratif de qualité et d'un personnel expérimenté dont la compétence est largement admise, y compris parmi ceux qui expriment des critiques par ailleurs. L'organisation matérielle du scrutin a mis en évidence des pratiques bien établies et un souci constant de ne pas en dévier.

Ceci n'empêche pas cependant une propension à réinterpréter certaines règles, voire à leur trouver des exceptions qui ne figurent pas dans la loi. Par exemple, au cours des jours précédant le scrutin, le Ministère a autorisé la délivrance de duplicatas de cartes aux électeurs n'ayant pas trouvé leurs cartes, ce qui *de facto* revenait à créer un nouveau motif non prévu dans les textes pour la délivrance de duplicatas. Le jour même du scrutin, les électeurs ne figurant pas sur la liste d'émargement du bureau de vote indiqué sur leur carte ont été autorisés in extremis, par une circulaire ministérielle, à voter dans leur « dernier bureau de vote », c'est-à-dire dans un autre bureau de vote dont la liste d'émargement incluait leur nom, pour autant que ce bureau de vote soit situé dans le même lieu de vote. Ces aménagements procédaient d'une intention louable mais ils n'attestent pas moins d'une tendance à relativiser la force de la loi qui ne peut qu'être préjudiciable au climat de confiance indispensable à la tenue d'une élection.

Par ailleurs, le mode de fonctionnement des différents services ministériels impliqués dans les préparatifs électoraux (notamment la DGE et la DAF) n'accordait pas suffisamment de place au principe de transparence qui doit régir la gestion d'opérations aussi sensibles. Ceci entraînait des suspicions, certaines déraisonnables, d'autres ne l'étant qu'à proportion du faible niveau et degré de précision des informations communiquées au grand public. La distribution des cartes a été symptomatique de la réticence observée à transmettre toutes les informations susceptibles de dissiper les soupçons exprimés par certains, aussi bien s'agissant des cartes elles-mêmes que, plus généralement, de la fiabilité du fichier électoral. Il semble qu'ont prévalu une réticence au partage d'information, mais aussi une certaine désorganisation dans les pratiques de collecte et de consolidation des données. La coordination entre les services n'est pas apparue optimale sans que les causes en soient claires : émiettement des responsabilités, manque de clarté dans la répartition des tâches, lenteurs administratives.

Au niveau des départements et des communes, ces tâches préparatoires sont accomplies essentiellement par les préfets et les sous-préfets, mais également les maires. Les sous-préfets et préfets sont en particulier chargés de désigner les membres des bureaux de vote (dont la liste est validée par la CEDA, démembrement départemental de la CENA – voir ci-dessous). Les maires participent aux commissions chargées des inscriptions et de la distribution des cartes. Ce sont eux qui font publier la liste des bureaux de vote devant les mairies une fois que celle-ci leur a été transmise par le sous-préfet ou le préfet. En règle générale, l'administration territoriale a bénéficié de la confiance de la plupart de ses interlocuteurs au niveau des départements, des arrondissements et des communes ce qui est imputable, en partie, à la réputation de compétence et d'impartialité dont peuvent se prévaloir la plus grande partie des préfets et sous-préfets. Cela contribue à une moindre polarisation au niveau local, y compris sur les questions électorales.

Des mécanismes permettent de réguler les relations entre les différentes parties prenantes au niveau local. Par exemple, dans chaque département, la répartition des bureaux de vote est discutée au sein de comités électoraux composés eux aussi des autorités administratives locales mais également de représentants de la CENA et des partis politiques. Présidés par les préfets ou sous-préfets, ces comités jouent un rôle essentiel puisque c'est en leur sein que l'information, notamment mais pas exclusivement sur les questions se rapportant à la cartographie des bureaux de vote, circule entre l'administration locale (siègent également dans ces comités les maires) et les représentants des partis politiques, permettant ainsi de prévenir les difficultés, de surmonter d'éventuels blocages et de faire participer les partis politiques à la préparation de décisions administratives essentielles dans la gestion du processus électoral. Le Code électoral prévoit qu'ils se réunissent à l'initiative de leurs présidents au moins une fois par semestre et chaque fois que nécessaire. Étant donné leur rôle de concertation et de médiation, il est important qu'il soit fait un recours aussi régulier que possible à ces comités.

Si confier la conduite des élections au Ministère de l'intérieur n'est pas en soi problématique au regard des normes internationales, celles-ci stipulent néanmoins qu'une supervision indépendante doit être en place et que les organes chargés des élections doivent avoir la confiance des acteurs du processus¹⁶. Cette dernière a été profondément affaiblie pour cette élection, du fait de la mise en cause de l'impartialité du Ministre de l'intérieur suite à une déclaration en février 2018 en faveur de la réélection du Président sortant dès le premier tour¹⁷.

¹⁶ Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlements des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (ratifié par le Sénégal en septembre 2004) : Article 3 : « Les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique. En cas de nécessité, une concertation nationale appropriée doit déterminer la nature et la forme desdits Organes. »

Voir également : Comité des droits de l'homme des Nations-unies, Observation générale n°25, para.10 : « une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. »

¹⁷ Voir : <http://www.rfi.fr/afrique/20180227-polemique-propos-politiques-ministre-interieur-senegal>

La Commission Électorale Nationale Autonome (CENA)

Dans l'exécution de ses tâches, le Ministère de l'intérieur opère sous le contrôle et la supervision de la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA), créée en 2005. La CENA est gardienne de la loi électorale, chargée d'en assurer le respect par toutes les parties prenantes aux processus électoral, aussi bien le Ministère de l'intérieur, les préfets et les sous-préfets que les partis politiques et les candidats.

Le statut de la CENA

La CENA est un organisme administratif autonome disposant de la personnalité juridique. Elle n'est pas et n'a pas vocation à être indépendante du pouvoir exécutif puisque ses membres sont tous nommés par décret présidentiel. Elle est cependant susceptible d'apporter une forme de regard extérieur à la sphère gouvernementale, n'étant pas subordonnée à quelque ministère que ce soit, y compris le Ministère de l'intérieur.

La composition de la CENA

Ses 12 membres sont nommés par le Président de la République parmi des « *personnalités indépendantes (...) connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité* » (Article L.7). Ils sont nommés pour une durée de 6 ans (et renouvelables par tiers tous les 3 ans). Le fait est cependant qu'au moins quatre des membres actuels seraient en place depuis plus de 6 ans¹⁸. Le Président de la CENA est lui-même en poste depuis 2009. Cet état de fait est un facteur supplémentaire de dépendance des membres de la CENA vis-à-vis du pouvoir exécutif. Actuellement, quatre femmes figurent parmi les membres de la CENA.

Les prérogatives de la CENA

La CENA n'organise pas les élections mais est chargée d'en « contrôler et superviser » les opérations. Elle dispose de larges compétences d'attribution pour superviser l'ensemble des différentes étapes de la préparation et du déroulement des opérations électorales. Elle est omniprésente tout au long du chronogramme de l'élection, le Code électoral lui assignant un rôle de validation ou de double validation de l'ensemble des opérations impliquées dans la préparation et l'organisation des élections.

Le jour du scrutin, elle déploie des milliers de superviseurs (dans chaque lieu de vote) et de contrôleurs (dans chaque bureau de vote) qui disposent de larges pouvoirs de supervision et de contrôle avant et pendant le scrutin (plus de 20.000 superviseurs/contrôleurs ont été déployés pour les élections présidentielles de 2019).

Elle est présente dans toutes les commissions en charge de d'inscrire les électeurs, de distribuer leurs cartes et de décider de la répartition des bureaux de vote. Elle approuve les listes des membres des bureaux de vote. Elle a un représentant dans chaque bureau de vote qui reçoit copie du procès-verbal des opérations de vote et fait partie du convoi transmettant le procès-verbal à la commission en charge d'établir les résultats au niveau du département. Elle est représentée dans les commissions départementales centralisant les résultats et dans la commission nationale qui proclame les résultats provisoires de l'élection. La CENA a également un rôle d'information du public et d'éducation civique.

L'étendue de ses prérogatives ne reflète pas cependant la réalité de ses pouvoirs. La CENA souffre en premier lieu d'un malentendu. Elle n'a pas été conçue comme une institution indépendante qui serait chargée d'organiser les élections mais comme un organe administratif autonome doté de pouvoirs de supervision. Il n'en demeure pas moins qu'elle suscite des attentes qui outrepassent ce que son statut lui permet de faire. Cela dit on constate qu'elle ne dispose pas de l'intégralité des moyens de son autonomie. Comme relevé ci-dessus, certains de ses membres, parce qu'actuellement hors mandat, ne disposent plus du privilège de l'inamovibilité (durant leur mandat légal), élément protecteur de leur

¹⁸ Le premier renouvellement d'un tiers des membres a eu lieu en septembre 2011, puis en juillet 2015 (avec près de 10 mois de retard sur l'échéance légale). Un troisième renouvellement aurait dû intervenir en juillet 2018 mais cela n'a pas été le cas. Un nouveau membre a été nommé en octobre 2018 en remplacement d'un membre décédé. Ancien ambassadeur à la retraite, ayant présidé en mai 2018 la Commission ad hoc chargée d'étudier les incidences de la révision constitutionnelle sur le Code électoral, il a succédé à un membre considéré comme le représentant de la société civile de sorte qu'actuellement, celle-ci n'est plus représentée au sein de la CENA.

statut, leur révocation pouvant intervenir à tout moment et l'extension indéfinie de leur mandat les plaçant de fait dans une position de vulnérabilité incompatible avec l'autonomie qu'exige l'exercice de leurs fonctions.

Dans ces conditions, bien que disposant de prérogatives importantes, la CENA n'est pas en capacité d'en faire plein usage, comme le lui permet pourtant le Code électoral. Par ailleurs, la loi elle-même crée une expectative qui ne peut qu'être déçue dans la pratique, comme lorsqu'elle accorde à la CENA des pouvoirs d'injonction et de dessaisissement des autorités administratives défaillantes, pouvoirs qui ne semblent pas pouvoir être employés dans la pratique du fait des dispositions d'autres textes s'appliquant au droit commun des procédures administratives et que pour rendre possible l'usage de ses pouvoirs, il faille amender ces textes.

Enfin, selon le Code électoral la CENA dispose d'un budget autonome sous la forme de crédits propres, inscrits annuellement dans la loi de finances et lui étant affectés. Dans la pratique cependant, ses crédits ne sont pas directement mis à sa disposition, ce qui relativise son autonomie budgétaire et qui s'est traduit par des difficultés en termes de planification budgétaire et surtout par des retards dans l'allocation des fonds, ce dont ont souffert tout particulièrement les Commissions Électorales Départementales Autonomes (CEDA).

La CENA n'est pas en position et en capacité de réaliser le potentiel que la loi place en elle. Elle apparaît à la fois omniprésente et trop effacée pour avoir un impact réel. Elle ne communique pas ou de manière marginale et ne rend compte qu'a posteriori. Elle ne joue pas le rôle d'alerte qui pourrait être le sien, se plaçant plutôt dans l'ombre de l'administration, prenant part à la résolution des crises, comme cela fut le cas lors des élections législatives de juillet 2017, mais sans prendre l'initiative de les prévenir. A noter cependant que les rapports d'activités qu'elle rend publiques au cours des trois mois qui suivent chaque élection sont informatifs et contiennent un certain nombre de recommandations techniques dont certaines ont été prises en considération¹⁹.

Les démembrements locaux de la CENA

Les CEDA sont les démembrements de la CENA dans chacun des 45 départements que compte le pays. Les CEDA comprennent cinq membres (dont un Président) nommés par le Président de la CENA après approbation de l'Assemblée générale de la CENA. Elles ne sont pas permanentes comme l'est la CENA au niveau national. Si leurs présidents restent en place, les autres membres ne sont « réactivés » qu'à chaque période électorale. La procédure de nomination prévue dans le Code électoral n'est en réalité pas renouvelée à chaque élection et dans la pratique, ce sont les mêmes membres qui sont reconduits tacitement d'élection en élection, à quelques exceptions près.

La CENA dispose également de structures à l'étranger, appelées Délégations extérieures de la CENA (DECENA) et composées de quatre membres dont trois sont nommés par le Président de la CENA (après approbation de l'Assemblée générale de la CENA), le quatrième étant un agent de l'Ambassade ou du Consulat (qui siège comme secrétaire général de la DECENA). La procédure de nomination n'est pas davantage effective pour les membres de ses DECENA, sauf bien entendu pour les nouvelles DECENA.

Le rôle des CEDA est tributaire du contexte local et notamment de la nature de leur relation avec les autorités locales qui varie selon le département, de sorte qu'aucune appréciation globale ne peut être portée sur leur performance. On peut cependant constater qu'elles ont, dans l'ensemble, bénéficié de la confiance des acteurs du processus électoral, y compris des représentants des partis politiques. La suspicion qui peut éventuellement affecter les relations de ces derniers avec les autorités administratives ne s'est que rarement étendue aux membres des CEDA. Toutefois, les attentes sont peu élevées, ce qui minore d'emblée tout possible désappointement.

¹⁹ A la suite des élections législatives de 2017, la CENA avait évoqué ses inquiétudes au sujet de l'utilisation des ordres de mission. Sa recommandation a été suivie d'effet et des dispositions ont été prises pour l'élection présidentielle afin d'accroître la transparence dans l'utilisation des ordres de mission.

La Cour d'Appel de Dakar

Les hauts magistrats de la Cour d'appel de Dakar conduisent le processus d'établissement des résultats provisoires de l'élection présidentielle, du bureau de vote jusqu'au niveau national, résultats qui sont ensuite transmis au Conseil constitutionnel devant lequel les candidats peuvent les contester. De manière générale, ils interviennent en garants de l'intégrité des opérations électorales. Ainsi, le jour du vote, plus de 300 délégués - magistrats nommés par le premier Président de la Cour d'Appel parmi les magistrats des cours d'appel et des tribunaux – se sont rendus dans les bureaux de vote pour vérifier « sur place et sur pièces » que les opérations de vote et de dépouillement sont menées conformément à la loi. Ils contrôlent également les opérations de ramassage et d'acheminement des procès-verbaux des bureaux de vote. Enfin, ils peuvent exiger que leurs observations soient consignées au procès-verbal des opérations de vote dont un exemplaire leur est remis. Après le scrutin, ils dressent un rapport circonstancié sur ce qu'ils ont constaté. Une fois les procès-verbaux des bureaux de vote transmis aux Commissions départementales de recensement des votes (CDRV), les magistrats de la Cour d'appel de Dakar encadrent et dirigent le processus de décompte des résultats département par département jusqu'à leur agrégation au niveau national. (Voir ci-dessous : Résultats)

Le Conseil Constitutionnel

Le Conseil constitutionnel dont tous les membres sont nommés par le Président de la République est le juge électoral des élections nationales, présidentielles comme législatives, ainsi que des référendums. Cette compétence découle directement de la Constitution (article 92). Le Conseil est chargé de vérifier la validité des candidatures et, une fois ces vérifications effectuées, d'arrêter la liste définitive des candidats autorisés à concourir à l'élection présidentielle. Pour ces élections présidentielles, cette liste a été rendue publique le 20 janvier. Pour la première fois, tous les candidats, y compris les candidats présentés par des partis politiques ou des coalitions de partis politiques, ont dû présenter, en soutien de leur candidature, des listes de parrainage-citoyens dont 20 sur les 27 présentées ont été rejetées par le Conseil. Il appartient également au Conseil d'examiner les éventuels recours contre les résultats provisoires et de proclamer les résultats définitifs de l'élection (Voir ci-dessous, Résultats).

B. Préparatifs électoraux

Des préparatifs logistiques efficaces et ordonnés

Nomination et formation des membres des bureaux de vote

La loi exige que l'arrêté préfectoral nommant les membres des bureaux de vote soit pris au plus tard 20 jours avant le scrutin. La liste des membres doit avoir été préalablement approuvée par le représentant de la CENA qui peut proposer des modifications. Certains membres de bureau de vote proposés initialement n'ont pas été acceptés par les CEDA, essentiellement en raison de leur affiliation politique. Mais ce n'étaient que des cas isolés. La plupart des membres désignés étaient des enseignants. Beaucoup avaient déjà été membres de bureau de vote par le passé.

La composition des bureaux de vote doit être affichée au niveau des mairies. La situation était très disparate de ce point de vue. Dans certaines régions, la composition des bureaux de vote a été affichée au niveau des sous-préfectures ou dans les mairies dans les jours qui ont suivi la publication des arrêtés. Dans d'autres cas, les autorités locales avaient fait le choix de ne rendre publiques les listes des membres des bureaux de vote qu'une fois leurs formations accomplies, anticipant des cas de désistement ou de non-participation à ces formations qui aurait valu aux membres absents d'être disqualifiés.

Le planning des formations des membres des bureaux de vote a varié d'une région à l'autre. Des autorités locales ont fait le choix de les organiser la dernière semaine avant le scrutin. Les formations duraient en général une journée en présence de représentants de la CENA. Ce sont le plus souvent les sous-préfets ou les préfets qui les assuraient. Les observateurs de la MOE ont en général évalué positivement ces formations.

Matériel électoral

L'acheminement du matériel électoral non sensible a démarré, à quelques exceptions près, le 13 décembre et s'est achevé plus en avance que lors de scrutins précédents. Il a été stocké dans les préfectures et sous-préfectures. En règle générale, les autorités administratives locales ainsi que les CEDA ont été préalablement informées du programme d'acheminement et de sécurisation de ce matériel. Les convois ont été sécurisés, même si quelques exceptions ont été notées, notamment dans la région de Matam. La sécurisation du matériel était assurée par la gendarmerie. Dans certaines régions, la sécurisation a été confiée à l'armée. Le matériel « sensible » a été acheminé dans les bureaux de vote 48 heures au plus tôt avant le scrutin, au plus tard la veille du scrutin. Tous les plans de ramassage des procès-verbaux à l'issue du dépouillement ont été approuvés par les CEDA concernées au plus tard 72 heures avant le scrutin.

C. Sensibilisation des électeurs

Une sensibilisation soutenue par de nombreuses initiatives de la société civile

La sensibilisation des électeurs a donné lieu à de nombreuses initiatives, en particulier de la société civile. L'engagement des CEDA, démunies financièrement, dépendait essentiellement d'initiatives personnelles de certains présidents de CEDA menées soit au travers des médias soit à travers la participation à des activités conduites par des organisations de la société civile. Les autorités locales ont également entrepris de mener des activités de sensibilisation des électeurs mais le niveau d'engagement différait considérablement d'un département à un autre et préfets et sous-préfets ne disposaient pas d'un budget spécifique pour l'éducation civique.

Un défi particulier, à savoir l'information des quelque 53.000 électeurs relocalisés à la suite de la création de nouveaux bureaux de vote, a mobilisé les énergies au cours des dernières semaines précédant le scrutin, les détournant quelque peu de l'éducation civique au sens propre. Les autorités locales concernées ont ainsi multiplié les initiatives allant de la prise de contact directs avec les électeurs à des concertations avec les chefs de village, représentants des partis politiques, leaders religieux, groupements de femmes, afin de stimuler ou d'accompagner des campagnes axées sur l'appel au retrait des cartes. Il a été fait recours à des crieurs publics et à des spots radiophoniques ou télévisés (préparés par la DGE) et les commissions itinérantes en charge de la distribution des cartes ont de fait mené des campagnes de proximité.

Les organisations de la société civile ont été particulièrement actives à compter de novembre 2018. Elles ont mené des formations sur les procédures de vote et entrepris des campagnes d'information sous la forme de caravanes ou de prise de contact directs, au porte-à-porte, avec les électeurs. Des messages portant sur les procédures de vote ou des appels à la non-violence le jour du scrutin ont également été diffusés par le biais des radios communautaires. Certaines des organisations impliquées dans la sensibilisation l'ont également été dans l'observation, les deux composantes étant perçues comme complémentaires. La forte mobilisation le jour du scrutin et le nombre relativement peu élevé de bulletins nuls (un peu moins de 1%) témoignent a posteriori de la familiarité du plus grand nombre d'électeurs avec les procédures de vote - par ailleurs restées inchangées depuis plus d'une vingtaine d'années -, même si des anomalies (telle que la confusion faite par certains électeurs entre l'urne et la caisse-poubelle présente dans l'isoloir) ont pu être constatées. La sensibilisation n'en reste pas moins nécessaire, notamment pour les plus jeunes, pour les femmes, pour les illettrés, et pour les populations des zones rurales. Le risque d'achats de conscience reste prégnant, notamment dans les campagnes ou les régions les plus reculées.

Au cours de cette élection, une fraction des activités de sensibilisation, difficile à quantifier, a été détournée de l'éducation civique *stricto sensu* pour se concentrer sur l'appel à retirer les cartes CEDEAO/Électeurs. Il est difficile d'apprécier l'impact d'initiatives nombreuses et disparates dans leur format, leurs moyens et leurs objectifs, mais on peut constater que globalement, la société civile semble avoir disposé de davantage de moyens que l'administration, la CENA et les partis politiques pour mener des activités d'éducation civique, d'information des électeurs et de sensibilisation.

IV. ELECTORAT

A. Droit de vote

Un droit de vote garanti constitutionnellement dont certaines limites contreviennent aux normes internationales actuelles

Le droit de vote est consacré par l'article 3 de la Constitution qui dispose que l'électeur doit être de nationalité sénégalaise, homme et femme sans distinction, avoir dix-huit ans révolus et jouir de ses droits civils et politiques.

La jouissance du droit de vote reste soumise à des incapacités liées notamment aux condamnations pénales ou au fait d'être déclaré incapable majeur²⁰. Or le retrait du droit de vote pour les personnes atteintes d'un handicap mental ne devrait pas être automatique mais soumis à l'appréciation d'un tribunal²¹. Pour les condamnés, hors cas exprès d'amnistie et de réhabilitation et hors condamnation légère, la perte du droit de vote se fait sans limitation de durée²². Ceci contrevient aux normes internationales en la matière qui prescrivent une proportionnalité entre la privation du droit et la gravité de l'infraction et de la peine²³.

Le droit de vote est octroyé aux militaires et paramilitaires²⁴. Cet octroi date de 2006, cependant il se limite aux élections nationales, les militaires et paramilitaires restant privés du droit de vote aux élections locales.

B. Inscription sur les listes et distribution des cartes

Un processus complexe et controversé, qui a manqué de traçabilité et de transparence

La distribution des cartes a été un sujet de controverse durant tout le processus électoral, notamment à la lumière de l'expérience des élections législatives de juillet 2017 quand, pour un fichier comprenant alors 6.219.446 électeurs, 5.297.530 cartes avaient été produites, et seulement 3.421.138 distribuées²⁵. Alors même que les taux de distribution affichés par les autorités étaient a priori rassurants, le climat de défiance engendré par la situation de 2017 a persisté, alimenté par des rumeurs, allégations de toute sorte, informations invérifiables qui ont circulé quasi quotidiennement, par voie de presse ou autre.

Bien qu'inextricablement liés, trois aspects doivent cependant être distingués : (a) le fichier électoral ; (b) l'inscription des électeurs ; (c) la distribution des cartes CEDEAO/Electeur.

a) Le fichier électoral

Le Sénégal est doté de deux fichiers électoraux permanents, centralisés et informatisés, l'un pour les électeurs résidant sur le territoire national (celui-ci incluant depuis 2017 les militaires et paramilitaires), l'autre les électeurs résidant à l'étranger. La gestion des fichiers (ci-après « le fichier ») incombe à la Direction de l'Automatisation des Fichiers (DAF) au sein du Ministère de l'intérieur.

Le fichier n'est pas mis à jour de manière continue mais sur base de révisions annuelles qui ont lieu à dates fixes (du 1^{er} février au 31 juillet) ou de révisions exceptionnelles organisées avant chaque scrutin. Contrairement aux révisions annuelles, ces dernières s'ouvrent et se clôturent à des dates qui varient selon le décret qui les convoque.

²⁰ Art. L31 Code électoral

²¹ Voir : Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, *Observations finales sur Belize*, 26 mars 2013, CCPR/C/BLZ/CO/1 ; Comité des droits des personnes handicapées, *Zsolt Bujdosó c. Hongrie*, CRPD/C/10/D/4/2011

²² Art. L30-L31-L32-L33 Code électoral

²³ Voir : Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, Observation générale 25, para.14 : « Si le fait d'avoir été condamné pour une infraction est un motif de privation du droit de vote, la période pendant laquelle l'interdiction s'applique devrait être en rapport avec l'infraction et la sentence » ; Voir également : Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Yevdokimov c. Russie*, Communication No. 1410/2005, 21 mars 2011

²⁴ Art. L.29 Code électoral

²⁵ Commission électorale nationale autonome, Rapport sur les élections législatives du 30 juillet 2017, p.24

L'accès au fichier électoral est strictement réglementé. La loi ne prévoit la transmission sur support électronique et papier de la liste des inscrits aux candidats et listes de candidats (ainsi qu'à la CENA) que 15 jours au moins avant la date du scrutin (Article L.11, alinéa 7). Pour l'élection présidentielle de 2019, le fichier électoral a été transmis aux candidats les 3 et 4 février, soit quelques jours en avance sur la date légale (le 9 février). Il contenait un total de 6.683.043 électeurs inscrits dont 6.373.451 au Sénégal, et 309.592 à l'étranger, soit 1.380.694 électeurs supplémentaires par rapport à l'élection présidentielle de 2012.

Le fichier électoral actuel est la résultante des révisions des listes mais également d'une refonte menée en 2016, concomitamment à l'introduction des cartes d'identité biométriques CEDEAO en 2016 (*voir ci-dessous*). La fiabilité du fichier est un motif récurrent de préoccupation, donnant lieu à des critiques qu'il est d'autant plus difficile d'écarter qu'elles ne sont pas souvent étayées et que, lorsqu'elles le sont, le fichier n'étant pas accessible, toute vérification est impossible. Deux études sur la base de données du fichier électoral et les modalités d'inscription des électeurs réalisés en 2010 et en 2018²⁶ ont débouché sur des recommandations pour améliorer notamment les processus de traitement, de croisement, de transfert et de vérification des données et, de manière générale, au cours des années, des efforts significatifs ont été réalisés pour accroître la fiabilité du fichier. Néanmoins, le refus des partis d'opposition de participer aux travaux du comité de suivi du second processus en 2018, en raison notamment de leur défiance envers le Ministre de l'intérieur, a constitué un sérieux obstacle à l'établissement d'un diagnostic qui soit accepté par toutes les parties prenantes.

b) L'inscription des électeurs

Par révision (annuelle ou exceptionnelle), il faut entendre campagne d'inscription des électeurs. Depuis 2011, en raison d'un calendrier électoral chargé, une révision exceptionnelle d'une durée variable (de 15 jours à 8 mois) a eu lieu chaque année, sauf en 2015. La révision en vue de l'élection présidentielle de 2019 a été menée du 1^{er} mars au 30 avril 2018²⁷, suivie de la publication de listes provisoires à compter du 3 juillet 2018 avec un délai de recours de 15 jours devant le Président du Tribunal d'instance (ou, pour les électeurs résidant à l'étranger, le chef de la représentation diplomatique ou consulaire) pour les électeurs constatant des erreurs ou omissions.²⁸ La période de révision a été clôturée le 30 juillet. Une fois les mouvements enregistrés (nouvelles inscriptions, changement de résidence ou de circonscription électorale, changement de statut – de militaire à civil ou vice versa)²⁹, les nouvelles cartes sont produites et mises à disposition des électeurs qui doivent les retirer en personne.

Le nombre de demandes d'inscription, essentiellement des primo-votants, est cohérent avec les projections démographiques de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie³⁰. Néanmoins, il faut cependant tenir compte du fait que 16,6% de la population déclarait en 2013 ne posséder aucun acte d'état civil, ce qui renvoie à la problématique plus large du caractère inclusif de l'état civil sénégalais. Ce n'est qu'une estimation et à défaut de données récentes, précises et désagrégées, il n'est guère possible aujourd'hui de quantifier ce phénomène.

On observe une tendance à réduire, d'année en année, la durée des périodes de révision exceptionnelle. Le dispositif des révisions ordinaires prévoit une durée légale de 6 mois. Or, à l'exception de la révision exceptionnelle de 2011, toutes les révisions exceptionnelles qui ont suivi ont duré moins de 6 mois : un peu plus de 5 mois en 2013, 15 jours en 2014 (pour les élections locales), 2 mois et demi en 2017 (pour les élections législatives), 2 mois en 2018. Même si cela peut s'expliquer en partie par les opérations de refonte entreprises en 2016, il est pour le moins paradoxal de prévoir des périodes d'inscription plus

²⁶ Réalisée sur financement de l'Allemagne avec une participation de l'UE.

²⁷ La période d'inscription proprement dite a cependant été clôturée le 23 avril. Elle a été suivie d'une période de 7 jours durant laquelle ont été traités les recours déposés contre les décisions des commissions administratives.

²⁸ A noter cependant que la loi prévoit un délai de recours de 20 jours (Article L.45, alinéa 2). La pratique semble autoriser l'autorité réglementaire à déroger à cette disposition.

²⁹ Les chiffres communiqués par la DAF font état de 437.312 dossiers approuvés à l'issue de la révision exceptionnelle de 2018 (y compris dossiers déposés à l'étranger).

³⁰ En 2013, près de quatre personnes recensées sur cinq (79,7%) déclaraient posséder un acte d'état civil, 63,4% pour le bulletin de naissance et 16,3% pour le jugement supplétif (Rapport définitif RGPHAE 2013, Septembre 2014, page 174).

longues en dehors des périodes électorales et moins longues, voire sommaires, pendant les périodes électorales.

c) La distribution et le retrait des cartes CEDEAO/électeur

Avant 2016, les électeurs retiraient des cartes d'électeur qui n'avaient d'autre usage que le vote. En 2012, la MOE de l'UE avait recommandé la suppression de ces cartes afin de permettre le vote sur présentation de la seule carte nationale d'identité. Avec l'introduction des cartes d'identité biométriques CEDEAO³¹ en 2016, ce qui a été mis en œuvre diffère à la fois du système antérieur et de la proposition de l'UE puisque les électeurs doivent désormais retirer des cartes qui sont des cartes d'identité (remplaçant les anciennes cartes d'identité) mais qui peuvent également servir de cartes d'électeurs. Cette carte unique comporte au recto les informations d'état civil et la photo du détenteur, et au verso les informations électorales (numéro d'électeur mais également le lieu de vote et le bureau de vote)³². Ces informations ne sont insérées que si l'électeur s'est préalablement inscrit ce qu'il ne peut faire qu'en période de révision des listes. En dehors de ces périodes, il peut obtenir la même carte mais sans les données électorales, et donc sans possibilité de voter.

L'introduction des cartes CEDEAO a nécessité une refonte des listes électorales. A l'issue de cette refonte et avant la révision exceptionnelle de 2018 (incluant donc également les inscriptions de la révision exceptionnelle de 2017 en vue des élections législatives de juillet 2017), 6.050.075 inscrits ont été enregistrés pour lesquels la production et la distribution des cartes ont été lancées. Le défi logistique a cependant été sous-estimé. Aux élections législatives de 2017, faute d'un nombre suffisant de cartes éditées et distribuées, il a fallu autoriser, in extremis, les électeurs à voter sans cartes, sur présentation du récépissé de demande de la carte. La distribution a repris après les élections.

Le nombre de cartes issues de la refonte encore à distribuer la veille de l'élection présidentielle n'a pas été communiqué. A la date du 15 février (soit 8 jours avant la clôture des commissions chargées de la distribution), selon les chiffres de la DGE, 98,53% des 6.050.075 cartes en attente avaient été retirées. 88.770 cartes issues de la refonte restaient encore à retirer.

Pour ce qui est des cartes issues de la révision exceptionnelle de 2018, les chiffres communiqués par la DGE ne permettaient pas de connaître le nombre total de cartes devant être produites. La DAF faisait état d'un total de 509.875 cartes produites mais sans différencier, parmi celles-ci, les rééditions ou duplicatas. Au cours des dernières semaines avant le scrutin, les états de distribution de la DGE se référaient à un total de 417.572 cartes produites et non encore retirées. En l'absence de données sur les duplicatas, il n'était pas possible de réconcilier ces différents chiffres. Si l'on se réfère aux données de la DGE, il ne restait plus que 96.633 cartes à retirer (sur 417.572) à la date du 15 février, soit un taux de retrait de 76,86%.

Au cours des 45 jours qui précèdent le scrutin et lors des périodes de révision, c'est à des commissions composées de représentants de la CENA et des partis politiques (en plus des autorités administratives locales) qu'il appartient de distribuer les cartes. Cependant, la distribution des cartes est permanente³³ de sorte qu'en dehors des périodes susmentionnées, la distribution est assurée directement par les autorités administratives et la CENA ainsi que le Comité électoral – où siègent, entre autres, des représentants des partis – sont simplement tenus informés³⁴. Pour l'élection présidentielle de 2019, les commissions de distribution ont été mises en place le 9 janvier. Il semble cependant que les cartes distribuées à compter de novembre 2018 l'auraient déjà été sous la supervision de la CENA ce qui n'a cependant pu être vérifié³⁵. Ce manque de transparence a été préjudiciable à la confiance des différentes parties prenantes.

³¹ Le Sénégal a été le premier pays à adopter le modèle de carte d'identité biométrique préconisée par la CEDEAO.

³² Décret n°2016-1536 portant application de la loi n°2016-09 du 14 mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique.

³³ « La distribution des cartes est permanente » (Article R.50).

³⁴ Avant l'introduction de la carte CEDEAO, à la fin de chaque séquence électorale, les cartes d'électeurs étaient mises de côté et leur distribution ne reprenait qu'à l'approche du scrutin suivant. Il nous a cependant été rapporté qu'elles étaient en fait incinérées.

³⁵ Des états de distribution ont été réalisés par la DGE en novembre 2018. Ils n'ont cependant pas été publiés sur le site de la DGE.

Le cas particulier des électeurs « relocalisés »

Publiée le 25 janvier, la carte de répartition des bureaux de vote (« carte électorale ») par région, département et commune a fait apparaître 763 nouveaux bureaux de vote qui résultaient en partie des nouveaux inscrits de 2018, mais également de la décision de relocaliser certains électeurs inscrits avant 2018. Pour ceux-là, soit 53.362 électeurs, de nouvelles cartes devaient être imprimées. Des mesures ont été prises pour les avertir, sachant qu'ils ne pouvaient savoir que la carte qu'ils détenaient était désormais obsolète. Le 1^{er} février, une plateforme SMS a été mise en place. Elle permettait à ceux d'entre eux qui avaient laissé un numéro de téléphone au moment de leur inscription³⁶ de recevoir un message les informant de la nécessité de retirer une nouvelle carte et du lieu de retrait de celle-ci. D'autres mesures ont été prises, telles que des spots radiophoniques, des caravanes de sensibilisation, des commissions mobiles (destinées, plus largement, à approcher tous les électeurs n'ayant pas encore retiré leurs cartes), des contacts directs pris par le personnel des préfetures et sous-préfetures ainsi que les chefs de village et délégués de quartier. Cependant, en l'absence d'états de distribution spécifiques à cette catégorie d'électeurs, rien n'a permis d'évaluer l'efficacité de ces mesures.

Bilan

La combinaison de la refonte, des révisions exceptionnelles de 2017 et de 2018 et la distribution de cartes aux électeurs relocalisés a créé une situation qui n'était ni aisée pour l'administration, ni claire pour l'électeur. Tout au long de la mission, les observateurs de la MOE UE déployés dans les régions ont relevé qu'en dépit d'efforts importants de sensibilisation, la distribution des cartes était lente, et que des électeurs, dont le nombre est difficile à estimer, ne trouvaient pas leur carte, ceci parce que les mécanismes d'orientation étaient insuffisants.

Selon les chiffres communiqués par la DGE, à quelques jours du scrutin, il ne restait plus que 185.403 cartes à retirer. Mais ces chiffres n'incluaient pas les duplicatas et donc n'intégraient pas, ou seulement en partie, les duplicatas à retirer par les électeurs relocalisés. Cette situation a été compliquée par le fait qu'au cours des dernières semaines, les services du Ministère de l'intérieur ont assoupli les conditions permettant d'obtenir des duplicatas. Face notamment au nombre substantiel d'électeurs ne parvenant toujours pas à retirer leurs cartes, ces derniers ont été autorisés à faire des demandes de duplicata sans avoir à produire de certificat de perte. Aucun chiffre n'a été communiqué sur les demandes et les retraits de duplicatas.

De fait, la distribution des cartes n'a pas été réalisée de manière transparente. Par ailleurs, la logistique inhérente à la fusion de la carte d'identité et de la carte d'électeur est lourde (comme en atteste la nécessité de rééditer régulièrement de nouvelles cartes) et coûteuse. Enfin, un manque de traçabilité des opérations a entaché tout le processus.

En ce qui concerne la **transparence**, la nature même des cartes, à la fois carte d'identité et carte d'électeur, rend impossible d'en limiter la distribution dans le temps, les citoyens en ayant besoin dans la vie quotidienne. Par ailleurs, pérenniser les commissions de distribution et, par voie de conséquence, la représentation en leur sein de la CENA et des partis politiques, n'est pas réaliste d'autant que les partis politiques étaient quasiment absents des commissions temporaires, faute de moyens ou d'intérêt. Dans ces conditions, la transparence exige une traçabilité maximum des opérations de distribution en dehors comme pendant les périodes électorales.

En ce qui concerne la **traçabilité** :

- Les états de distribution rendus publics chaque semaine par la DGE n'offraient pas une vision globale et désagrégée de la situation (ils se bornaient à des données classées par région, sans inclure l'étranger et sans différencier selon notamment les catégories suivantes : éditions/rééditions, motifs des demandes de duplicatas, inscriptions/changements de résidence/de statut) ;

³⁶ Selon certaines sources, plus de 50% des personnes ayant fait une demande d'inscription ou de changement de résidence ou de statut n'auraient pas laissé de numéro de téléphone.

- Ces mêmes états se limitaient à communiquer des chiffres se rapportant à la période pendant laquelle la distribution était assurée par les commissions administratives chargées de la distribution (soit à compter de 45 jours avant le scrutin) ;
- Pour ajouter à la confusion, les tableaux hebdomadaires publiés par la DGE et ceux de la CENA ne permettaient aucun comparatif puisqu'ils étaient établis à des jours différents de la semaine. De plus, les tableaux préparés par les autorités administratives locales ne suivaient pas une structure et terminologie uniformes (appliqués aux cartes, les termes « attendues », « déposées », « distribuées », « enlevées » n'étaient pas toujours clairs) ;
- Les commissions administratives en charge de la distribution ne disposaient pas de l'accès à une base de données qui leur aurait permis de renseigner les électeurs et d'établir des relevés exploitables (en lieu et place de tableaux dressés manuellement). N'ayant en général pas de liste pré-imprimée des cartes à distribuer, les membres des commissions devaient inscrire manuellement sur des carnets les noms et prénoms des électeurs (ainsi que d'autres données pertinentes) qui retiraient leurs cartes.

Enfin, en ce qui concerne les aspects **logistiques**, les opérations de tri, d'acheminement et de distribution des cartes n'ont pas été réalisées dans des conditions permettant d'assurer la traçabilité et la fiabilité des différentes étapes du processus. A cela s'ajoute un manque d'uniformité dans les procédures suivies. Cela a engendré un manque d'information et de l'incompréhension aussi bien chez les électeurs que chez les acteurs institutionnels impliqués dans la distribution³⁷.

Le jour du vote n'a pas fait apparaître un nombre d'électeurs empêchés de voter en raison de cartes défectueuses, obsolètes (dans le cas des électeurs « délocalisés ») ou erronées (notamment concernant l'affectation à un lieu/bureau de vote) dans une proportion telle que l'intégrité du vote s'en serait trouvée sérieusement affectée. Rien n'a permis de démontrer que les allégations de manipulation qui circulaient au sujet de l'existence de bureaux fictifs, de l'utilisation frauduleuse de plus de 400.000 duplicatas, ou de la désorientation délibérée d'électeurs par affectation à des bureaux erronés, étaient fondées. Il n'en demeure pas moins que les situations où des électeurs étaient rejetés parce qu'ils ne figuraient pas sur la liste d'émargement du bureau de vote ont été plus que sporadiques, traduisant que le problème de fond observé depuis la refonte de 2016 réclame davantage que des mesures résiduelles de nettoyage du fichier. Il est important de créer les conditions de la confiance qui passent par un ensemble de dispositions visant à traiter les dysfonctionnements ayant inutilement complexifié la distribution des cartes, et à renforcer la transparence et la traçabilité du dispositif logistique et réglementaire en place.

Il est également important de sécuriser les pièces d'état civil et autres documents tels que certificats de résidence et extraits de naissance permettant de s'inscrire sur les listes électorales ou d'y faire effectuer des changements. Lors des dernières élections législatives, des cas isolés mais symptomatiques du risque encouru lorsque ces pièces ne sont pas sécurisées, ont été relevés. Ils démontrent l'importance de mesures spécifiques pour parer à ce risque notamment lors des prochaines élections locales où l'impact de telles falsifications est nécessairement plus élevé.

³⁷ On peut relever les anomalies suivantes : (1) cartes n'arrivant pas à bonne destination et réacheminées vers d'autres commissions ou bien retournées à Dakar où elles seront triées à nouveau (les préfets et sous-préfets n'ayant pas la même approche à ce sujet) ; (2) la ligne verte ne permettant de renseigner qu'un nombre infime d'électeurs ; (3) confusion engendrée par les 'Commissions à compétence nationale' mises en place en 2016 qui acceptaient des demandes d'inscriptions dans des lieux autres que là où l'électeur serait amené à retirer sa carte et finalement à voter ; (4) cartes défectueuses ou contenant des données erronées et non acceptées le jour du vote ; (5) électeurs renvoyés à la DAF à Dakar par les commissions à travers le pays ; (6) électeurs découragés après des démarches vaines ; (7) électeurs, surtout des primo-votants, croyant que la carte retirée au commissariat de police leur permet de voter ; (8) électeurs n'ayant pas consulté les listes provisoires publiées suite à la révision exceptionnelle de 2018 et, de ce fait, n'y ayant pas constaté les erreurs ou omissions qui s'y trouvaient ; (9) manque d'uniformité dans les renseignements donnés aux électeurs pour obtenir un duplicata en cas de perte de la carte ou du récépissé (certains sont renvoyés à la DAF, d'autres devant un centre d'instruction) ; (10) dossiers d'inscription « bloqués » pour cause de double/multiples inscriptions (les électeurs n'ayant pas retrouvé leurs cartes refont une démarche d'inscription).

V. CANDIDATURES

A. Conditions d'éligibilité

Une condition d'éligibilité ajoutée en 2018, celle d'être électeur, qui a été au cœur des débats et a écarté deux candidats importants du scrutin présidentiel de 2019

La Constitution en son article 28 énumère ces conditions : nationalité sénégalaise exclusive, jouir de ses droits civils et politiques, avoir trente-cinq ans au moins, et soixante-quinze ans au plus,³⁸ maîtriser le français. Le code électoral développe, quant à lui, les modalités pratiques de la soumission de l'acte de candidature, dont certaines peuvent être considérées comme des conditions d'éligibilité. Il en va ainsi par exemple de l'obligation de cautionnement, posant une condition pécuniaire, et de l'obligation de déposer des listes de parrainages-citoyen. Outre la jouissance des droits civils et politiques, le Code exige de tout candidat qu'il soit inscrit sur les listes électorales. Cette condition a été ajoutée lors de la réforme électorale de 2018. Si cette nouvelle condition a été controversée, ce n'est pas sur le fond – puisqu'elle n'a rien en soi de contestable, mais parce que dans le cas de cette élection présidentielle elle avait pour conséquence d'écarter aussi bien Karim Wade que Khalifa Sall.

Il faut noter enfin que le Code de nationalité pose une inéligibilité supplémentaire pour les individus ayant acquis la nationalité sénégalaise. Ainsi, un Sénégalais naturalisé ne peut être candidat qu'après dix ans de citoyenneté.³⁹ Ce cas d'inéligibilité n'est pas conforme aux engagements internationaux du Sénégal, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tel qu'interprété par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

B. Validation des candidatures

Enregistrement des candidatures controversé, en particulier du fait de la mise en œuvre du parrainage citoyen et de l'exclusion de deux candidats importants en raison de condamnations pénales

La Constitution confère au Conseil constitutionnel la responsabilité de valider les candidatures à l'élection présidentielle. Les candidatures doivent être déposées 75 jours au plus tôt et 60 jours au plus tard avant le premier tour du scrutin. Les candidatures doivent être présentées par un parti politique ou une coalition de partis ou une entité regroupant des personnalités indépendantes. Le Conseil est chargé ensuite de vérifier la validité des candidatures et une fois ces vérifications effectuées d'arrêter, 35 jours avant le premier tour du scrutin (Article 30 de la Constitution), la liste définitive des candidats autorisés à concourir à l'élection présidentielle. C'est lui qui tranche « sans délai », en premier et dernier ressort, les litiges portant sur la liste des candidats, les candidats écartés pouvant contester sa décision durant les 48 heures qui suivent la publication de la liste (ce délai était auparavant de 24 heures).

L'adoption d'un nouveau dispositif de parrainage-citoyen

En janvier 2017, un amendement à la législation électorale a introduit un système de parrainage-citoyen aussi bien pour les élections législatives que présidentielles applicable à tous les candidats⁴⁰. Ce système a été révisé dès l'année suivante par la réforme constitutionnelle de mai 2018 qu'une loi de juillet 2018 a transposée dans le code électoral. Cette réforme présentait la double particularité d'étendre le parrainage-citoyen aux candidatures issues des partis politiques ou coalitions de partis politiques et d'en accroître les exigences notamment en nombre et répartition des parrainages. En vue de l'élection présidentielle de 2019, les candidats potentiels devaient réunir un minimum de 0,8% des inscrits (soit 53.457) dans au moins sept régions, à raison d'un minimum de 2.000 par région. Ils devaient présenter un maximum de 1% de l'électorat, à savoir 66.820 électeurs inscrits.

³⁸ Ajout lors de la révision de 2016.

³⁹ Art. 16 Code de nationalité.

⁴⁰ S'agissant de l'élection présidentielle, la loi de 2017 exigeait de chaque candidat (et non seulement des candidats indépendants comme c'était le cas en 2012) la collecte de 10.000 électeurs inscrits dans 6 régions à raison de 500 au moins par région. En 2012, en plus de remplir les conditions d'éligibilité, la loi exigeait des candidats à l'élection présidentielle, le versement d'une caution mais elle ne prévoyait de procédure de parrainages que pour les candidats indépendants. De fait, les trois seules candidatures indépendantes avaient alors été invalidées par le Conseil constitutionnel pour ne pas avoir présenté les 10.000 parrainages-citoyens requis par la loi. Ce fut également le cas en 2007.

Cette réforme a suscité de vifs mécontentements. Réalisée dans un contexte d'échec de la concertation, elle a été perçue par l'opposition comme une atteinte au pluralisme politique.

Le processus de validation des listes de parrainage-citoyen

C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartenait de valider les candidatures au regard des critères d'éligibilité figurant dans la loi, parmi lesquels le dépôt des listes de parrainages par les candidats à la candidature. Le processus de dépôt et de validation des parrainages s'est fait en plusieurs étapes :

- La fiche de collecte des parrainages a été approuvée fin août et les candidats ont pu commencer à collecter des signatures à compter du 27 août 2018 ;
- Le 26 décembre 2018, date de clôture du dépôt des dossiers de candidatures, 27 candidats avaient déposé un dossier comprenant la liste des parrainages (présentée sur fichier électronique et support papier) ;
- Le 2 janvier 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré invalides 19 candidatures sur les 27 déposés. Trois autres candidats (Madické Niang, Malick Gakou et Idrissa Seck) avaient la possibilité de régulariser leurs listes dans les 48 heures ;
- Le 8 janvier 2019, à la suite d'une nouvelle séance de vérification, les dossiers de Madické Niang et de Idrissa Seck ont été approuvés, celui de Malick Gakou a été rejeté ;
- Le 13 janvier 2019, le Conseil constitutionnel a rendu publique la liste provisoire des candidats validés. Les candidats avaient, à compter de cette date, 48 heures pour déposer des réclamations devant le Conseil constitutionnel, celui devant alors statuer « sans délai ». Cette décision rejetait 22 des 27 candidatures présentées. Les candidatures de Macky Sall, Idrissa Seck, Ousmane Sonko, Madické Niang et El Hadji Sall étaient déclarées recevables ;
- Le 20 janvier 2019, le Conseil constitutionnel a confirmé la liste des cinq candidats validés après avoir rejeté les réclamations faites par des candidats recalés. Khalifa Sall et Karim Wade qui avaient réuni le nombre requis de parrainages ont été considérés comme inéligibles en raison de leurs condamnations à des peines d'emprisonnement. Ont donc été déclarées recevables, dans l'ordre de leur dépôt, les candidatures de Macky Sall, Idrissa Seck, Ousmane Sonko, Madické Niang et El Hadji Sall⁴¹.

Le contrôle des listes de parrainages

Critiquée au moment de son adoption en mai 2018, la réforme ne le fut pas moins pour sa mise en application. Pour vérifier les listes, le Conseil constitutionnel était tenu d'appliquer deux paramètres inédits :

- **L'interdiction faite à tout électeur de parrainer plus d'une candidature** sous peine de poursuites pénales (pour le parrain) et disqualification (pour le candidat) sauf régularisation sous 48 heures ;
- **L'obligation faite d'examiner les listes suivant l'ordre de leur dépôt.** Cette obligation exposait les listes à un risque croissant – mais nul pour la première - d'invalidation de leurs parrainages selon leur position dans l'ordre de dépôt des listes.

Un autre paramètre, implicite dans le découpage du processus électoral tel qu'établi par le Code électoral, était le fait que les candidats n'avaient pas accès, lors de la collecte des signatures, au fichier électoral et n'étaient donc pas en mesure de s'assurer que leurs parrains figuraient bien sur les listes électorales.

Même si le Conseil constitutionnel a fait preuve d'ouverture en autorisant des représentants de la société civile et des candidats à assister aux séances de vérification (ce à quoi il n'était pas astreint par la loi), l'effet cumulé des paramètres susmentionnés était problématique. Que le parrainage-citoyen soit légitime en son principe ne fait pas de doute. Le but de tout système de parrainage, y compris le

⁴¹ Le tableau en Annexe 2 reprend pour chaque candidature le nombre des parrainages recueillis.

parrainage-citoyen, est d'opérer une sélection raisonnable parmi les candidats potentiels afin d'assurer leur représentativité et d'écarter d'éventuelles candidatures abusives ou fantaisistes. Rien ne peut cependant justifier qu'un avantage soit accordé au premier candidat ayant déposé sa liste alors qu'il ne s'agit là que d'une circonstance sans rapport avec un critère de représentativité. Le droit de faire acte de candidature à une élection est un droit trop essentiel dans une démocratie pour que son exercice soit assujéti à ce qui ne peut avoir qu'un caractère aléatoire. Cela était de nature à créer la perception d'une rupture d'égalité entre candidats.

A cela s'ajoute l'inaccessibilité du fichier électoral aux candidats pendant la collecte des parrainages ce qui les exposait à des risques d'inexactitude, et pouvait les mettre en situation d'inégalité vis-à-vis du Président sortant si, comme beaucoup le supposent, sa candidature bénéficiait d'un accès au fichier.

Cela pose évidemment la question du sérieux avec lequel est effectué le contrôle des signatures, seul discriminant à même de certifier la sincérité du parrainage. Car sans ce contrôle, l'utilisation du fichier permet des abus. Enfin, le processus de vérification a été perçu comme comportant trop de « zones grises »⁴² pour permettre toute la transparence nécessaire et donc pour bénéficier de la confiance de toutes les parties.

On peut se demander si le Conseil constitutionnel est l'institution appropriée pour effectuer de telles vérifications qui ont davantage un caractère administratif que juridictionnel, et l'ont considérablement exposé. En traitant des réclamations faites par les candidats recalés, le Conseil pouvait être également être perçu comme se trouvant dans la position de juge et partie, ce qui n'était pas de nature à dissiper les controverses.

Par ailleurs, selon plusieurs interlocuteurs de la mission, la collecte des parrainages pouvait représenter un investissement financier difficile à assumer pour de nouvelles formations politiques, candidats émergents, ou candidates, indépendamment de leur représentativité. La collecte a également donné lieu, selon certains de nos interlocuteurs, à des pratiques d'achats de parrainages.

Le cas de Karim Wade et Khalifa Sall

Les candidatures de Khalifa Sall et de Karim Wade n'ont pas été rejetées en raison des parrainages mais parce qu'ils faisaient l'objet de condamnations à une « *peine d'emprisonnement sans sursis (...) pour l'un des délits passibles d'une peine supérieure à 5 ans d'emprisonnement* » (Article L.31). Leurs condamnations ont été considérées comme les privant automatiquement de leurs droits civiques, en tant qu'électeurs et, par voie de conséquence, en tant que candidats. Cette interprétation n'était pas sans équivoque. Elle tenait à un ajout fait en juillet 2018 à la liste des pièces à inclure dans les dossiers de candidature, à savoir le numéro de la carte d'électeur (Article L.115). Ainsi l'éligibilité était explicitement subordonnée à la qualité d'électeur ce qui est de pratique courante, mais, étant donné l'exposition médiatique des deux cas en question, pouvait apparaître comme dicté par les circonstances.

Les conditions dans lesquelles Karim Wade et Khalifa Sall ont été condamnés par les tribunaux sénégalais ont été portées à l'attention d'instances internationales par les deux intéressés. Les arrêts de la Cour de justice de la CEDEAO du 19 juillet 2013 (dans le cas de Karim Wade) et du 29 juin 2018 (dans le cas de Khalifa Sall), ainsi que les constatations du 8 novembre 2018 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (concernant Karim Wade) ont relevé, dans l'une ou l'autre affaire, un certain nombre de manquements graves notamment : violation du droit à un procès équitable, non-respect de la présomption d'innocence et du droit à l'assistance d'un conseil, détention arbitraire, absence de droit à un recours effectif.

Tous deux ont, de nouveau, saisi la Cour de justice de la CEDEAO, Karim Wade en novembre 2018 pour contester le refus de son inscription sur les listes d'électeurs, et Khalifa Sall en janvier 2019 pour

⁴² Ces « zones grises » se situaient essentiellement au niveau des règles et critères applicables. Les informations recueillies par la MOE font état d'un certain nombre de difficultés notamment : le manque de clarté ou l'incompréhension par les candidats potentiels des motifs de rejet régularisables/non-régularisables ; l'absence de contrôle des signatures apposées sur les listes de parrainages (le recours au numéro de la Carte Nationale d'Identité comme discriminant n'y remédiait qu'en partie, la signature seule pouvant exprimer un consentement); le traitement automatisé des listes placées sur les clés USB qui n'a pas été compris dans toutes ses implications, bien que le logiciel utilisé ait été préalablement testé de manière transparente.

contester le rejet de sa candidature par le Conseil constitutionnel. Les recours de Khalifa Sall et de Karim Wade ont été rejetés par la Cour de Justice de la CEDEAO le 21 février et le 4 mars respectivement. Karim Wade aurait saisi le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

C. Le parrainage citoyen étendu aux autres élections

Le parrainage-citoyen aux élections locales

La loi n°2018-22 du 4 juillet 2018 a étendu le parrainage-citoyen aux élections locales. Les candidats aux élections départementales doivent recueillir les signatures de 1% au minimum et 1,5% au maximum du corps électoral du département. Ces signatures doivent être réparties dans au moins la moitié des communes du département, à raison d'1,5% dans chacune de ces communes⁴³. Pour leur part, les candidats aux élections municipales doivent recueillir les signatures d'au moins 1% et au maximum 1,5% du corps électoral de la commune. Comme pour les élections nationales, les doubles parrainages sont interdits. A la différence des élections présidentielles, ces dispositions ne figurent que dans la loi.

L'extension du parrainage-citoyen à des élections locales pose de graves difficultés. Chaque candidat devra collecter des parrainages au sein d'un corps électoral considérablement réduit par rapport à une élection nationale. Il devra déposer sa liste auprès d'une commission de réception des candidatures siégeant à la préfecture ou à la sous-préfecture (Articles L.245 et L.280). Dans le cadre de communautés aussi restreintes, le secret du vote ou des intentions de vote (qui, dans l'esprit de l'interdiction du double parrainage, coïncident) serait sérieusement mis à mal. Sachant par ailleurs que les listes seront déposées auprès de l'autorité préfectorale, les électeurs souhaitant donner leur parrainage se trouveraient potentiellement soumis à une forme d'intimidation pouvant fausser ou entraver la libre expression de leur vote. Intimidés de la sorte, les électeurs seraient nécessairement peu disposés à accorder leurs parrainages aux candidats de l'opposition, ce qui ferait obstacle aux candidatures de ces derniers.

L'examen des parrainages au niveau local pose par ailleurs des problèmes pratiques importants, notamment en raison de délais d'examen excessivement courts, et pourrait avoir pour conséquence d'exposer inutilement les préfets et sous-préfets, chargés d'examiner les parrainages, à des controverses politiques. Enfin, la collecte simultanée de parrainages pour des élections municipales et des élections départementales, où des partis et coalitions différentes pourraient être en lice, ne pourrait que créer une grande confusion chez les parrains potentiels.

Le parrainage-citoyen présente des risques trop élevés dans le cas d'élections locales et devrait par conséquent être abrogé.

Le parrainage citoyen aux élections législatives

Par ailleurs, la mission note que les dispositions du code électoral qui concernent le parrainage-citoyen pour les élections législatives sont en pratique inapplicables lorsque ces élections suivent une dissolution de l'assemblée ; les différents délais ne permettant pas la collecte des parrainages nécessaires.

L'ensemble des problèmes à la fois techniques et politiques soulevés soulignent le besoin de réexaminer, de façon concertée, l'ensemble des dispositions concernant le parrainage-citoyen.

VI. CAMPAGNE ELECTORALE

A. Règles relatives aux activités de campagne et supervision

Des règles relatives aux activités de campagne limitées et diversement appliquées

La campagne du premier tour a débuté le 3 février. La veille et le jour du scrutin sont jours de silence électoral. Le code électoral établit une période de pré-campagne de trente jours précédant le début de la campagne, pour ce scrutin, débutant donc le 4 janvier. En période de campagne, le recours à la publicité

⁴³ Si le nombre de communes est impair, il est augmenté d'une unité pour en déterminer avec exactitude la moitié. (Article L.239).

commerciale est interdit, ainsi que l'utilisation des biens et moyens publics. L'affichage en dehors des endroits réservés est interdit⁴⁴. Chaque commune établit la liste des endroits réservés, et attribue de manière égale un espace à chaque candidat sur ces lieux dans un ordre défini par le Conseil constitutionnel,⁴⁵ pour qu'ils y apposent leurs affiches, professions de foi et circulaires. Les meetings de campagne se tiennent librement, suivant un système déclaratif au minimum vingt-quatre heures avant la tenue de la réunion à l'autorité compétente⁴⁶.

La Constitution confie aux cours et tribunaux la compétence de veiller « à la régularité de la campagne et à l'égalité des candidats pour l'utilisation des moyens de propagande »⁴⁷. Le Code électoral donne compétence à la Cour d'appel de Dakar pour veiller à l'égalité entre les candidats sur saisine de la CENA ou d'un candidat. Elle est en charge de rétablir l'équilibre entre les candidats si les moyens de l'Etat sont abusivement utilisés⁴⁸, c'est-à-dire en dehors des activités administratives, gouvernementales et parlementaires ordinaires⁴⁹.

En matière d'appel à la violence, à la haine, mais aussi concernant les sujets⁵⁰ que la Constitution interdit, les tribunaux d'instance dans chaque département sont compétents. Il en va de même pour les cas de diffamations et d'injures prévues exclusivement dans le Code pénal⁵¹.

Enfin, la législation interdit la diffusion de sondages d'opinion durant la période électorale, ce qui n'empêche nullement des sondages d'être commandés et effectués au bénéfice des candidatures qui peuvent les financer, mais prive les concurrents et les citoyens de ces informations. Ceci amplifie les inégalités de conditions de campagne déjà observées par ailleurs.

B. Déroulement de la campagne

Une campagne libre et globalement paisible, marquée par de fortes disparités de moyens entre candidats

La campagne s'est déroulée du 3 au 22 février inclus et a été particulièrement active et visible. Les candidats ont eu recours à différentes méthodes de campagne : rassemblements, caravanes, porte-à-porte, panneaux, affiches, distribution du matériel de propagande, entre autres, à travers toutes les régions du pays. Les activités menées par différents candidats n'ont pas été de même intensité. En particulier, la campagne de la coalition BBY s'est distinguée de celle des autres candidats par l'envergure de sa machine de campagne et l'importance de ses moyens. Le Président sortant s'est appuyé sur le réseau de sa coalition, qui inclut le soutien de la plupart des maires, ainsi que de membres du gouvernement dans leurs fiefs régionaux. Les activités organisées par les autres candidats ont été plus modestes, plaçant l'accent sur une campagne de proximité : caravanes, porte-à-porte, réunions dans les quartiers, soirées musicales, etc. Les réseaux sociaux ont également été utilisés surtout par les candidats Ousmane Sonko et Macky Sall.

En ce qui concerne les messages préélectorales des candidats, le Président sortant a mis en exergue les réalisations de sa présidence depuis 2012 et promis de multiplier ses efforts pour améliorer les conditions socio-économiques de la population. Les autres candidats ont également présenté leurs programmes, mais une partie considérable de leurs discours a été consacrée à une vive critique du régime de Macky Sall.

Dans les discours des candidats l'incitation à la haine, la violence, ou l'intolérance a été pratiquement absente, et la critique des concurrents n'a en général pas dépassé les limites du permissible. Plusieurs chefs religieux dont le Khalife général des Mourides, d'autres chefs religieux musulmans et catholiques

⁴⁴ Art. LO126 Code électoral, disposition complètement ignorée par les candidats lors de ce scrutin, tous

⁴⁵ Art. LO108 Code électoral

⁴⁶ Art. L59 Code électoral

⁴⁷ Art. 35 Constitution

⁴⁸ Les cas sont très rarement rapportés à la Cour d'appel de Dakar selon son Premier président.

⁴⁹ Art. L61 Code électoral

⁵⁰ Interdiction de s'identifier à une race, une ethnie, un sexe, une religion, une secte, une langue ou une partie du territoire.

⁵¹ L'art.625 du Code pénal prévoit une procédure accélérée durant la campagne électorale.

ont adressé au peuple sénégalais et aux responsables politiques des messages d'apaisement, de paix et de sérénité, en soulignant l'importance du respect mutuel entre les candidats et leurs représentants.

Dans l'ensemble, la campagne s'est déroulée dans une atmosphère paisible, et les candidats avaient la possibilité de se déplacer librement à travers le pays. Ce calme a été ébranlé le 11 février dans la région de Tambacounda lors de confrontations entre les militants du PUR et de la Coalition BBY, qui ont fait deux victimes, militants de BBY. Des appels au calme ont été lancés par plusieurs organisations de la société civile, les candidats, ainsi que par la MOE UE. Les autorités ont pris des mesures pour renforcer la sécurité des candidats par la mise à disposition d'éléments de la police et de la gendarmerie. Hormis le grave incident de Tambacounda, le calme a été maintenu, et la situation sécuritaire générale est restée paisible.

La MOE note qu'en dépit de l'interdiction de tout affichage électoral en dehors des emplacements spéciaux et de surface égale désignés par les maires,⁵² les équipes de campagnes ont eu recours à des panneaux publicitaires de manière parfois intensive, en particulier celle du Président sortant, mais également d'autres candidats, en fonction de leurs moyens.

Cet aspect confirme la nécessité de développer un cadre juridique clair en matière de financement des campagnes électorales. Comme décrit précédemment (Cadre juridique), le financement de la campagne électorale et la transparence du financement de la vie politique souffrent, en général, d'un manque de réglementation.

VII. LES MEDIAS

A. Paysage médiatique

Un paysage médiatique pluraliste, malgré une proximité de la télévision publique avec le pouvoir, et une tendance à la concentration au sein du secteur privé

Le Sénégal bénéficie d'un paysage médiatique foisonnant et varié. La radio est le moyen d'information le plus accessible à la majorité de la population, suivie par la télévision. La presse écrite contribue à animer le débat public et, grâce à un bon niveau d'accès à internet dans le pays, la presse en ligne et les réseaux sociaux jouent un rôle de plus en plus considérable⁵³.

Les médias publics sont composés par la Radiodiffusion Télévision Sénégalaise (RTS), qui compte quatre chaînes de télévision, deux stations radio avec couverture nationale et quatorze stations radio régionales, ainsi qu'un quotidien et une agence de presse. La première chaîne de télévision publique, RTS1, a toujours été proche du pouvoir et est considérée comme un média d'Etat plutôt qu'un média de service public. Les Directeurs généraux des médias publics sont nommés directement par le Président de la République. Au cours des dernières années, la nomination par le Chef de l'Etat d'un membre de son parti comme Directeur général de la RTS et la suppression d'émissions politiques ouvertes aux représentants de l'opposition ont alimenté les critiques faisant valoir une absence de pluralisme politique sur la chaîne de télévision publique⁵⁴.

Le nombre et la diversité des médias privés garantissent un pluralisme d'opinion. Toutefois le secteur connaît une tendance à la concentration en grands groupes et la propriété des organes n'est pas toujours transparente. Ces dernières années, les médias sénégalais ont connu une croissante politisation ; certains propriétaires de médias nationaux s'investissent en politique, et des acteurs politiques contrôlent des

⁵² Article LO.126 et L60 du Code électoral.

⁵³ Le taux de pénétration d'internet était de 68,5 % en Septembre 2018 (Autorité de régulation des Télécommunications et des Postes).

⁵⁴ L'actuel Directeur Général de la RTS est un membre de l'APR, qui dès l'élection de Macky Sall en 2012 a fait partie de la cellule de communication de la Présidence, puis a été nommé en octobre 2012 par le Président Directeur Général de la RTS. En juillet 2014 il a également été élu maire d'une commune de la région de Dakar sur la liste de l'APR.

médias locaux, avec de possibles conséquences sur l'indépendance éditoriale de leurs organes de presse⁵⁵.

Les radios privées au Sénégal se répartissent entre radios commerciales et radios associatives ou communautaires. Ces dernières se différencient des radios commerciales par l'interdiction d'avoir recours à la publicité payante et de diffuser de l'information et des émissions à caractère politique. Pourtant, les radios communautaires sont considérées comme la première source d'information au niveau local, et jouent un rôle important dans la diffusion d'information dans les différentes langues nationales. Actuellement, on compte autour de 130 radios communautaires et une cinquantaine de radios commerciales nationales et locales⁵⁶. Le secteur télévisuel a connu une multiplication de chaînes de télévision ces dernières années, et on en compte aujourd'hui une vingtaine, dont seize avec une couverture nationale.

Toute la presse écrite au Sénégal est en langue française. En dépit d'un haut niveau d'analphabétisme, l'information produite par la presse écrite constitue une importante source d'information grâce à de nombreuses revues de presse, en français et en langues nationales notamment le wolof, réalisées par les stations radio, les chaînes de télévision et les sites web d'information⁵⁷. On compte une vingtaine de quotidiens, dont la plupart ont un tirage de moins de 2.000 exemplaires⁵⁸.

L'amélioration de l'accès à internet a favorisé une prolifération de sites web qui relaient des informations en tout genre. La plupart se limitent à publier du contenu produit par d'autres sources, parfois sans vérifier l'information. L'Association des Editeurs et Professionnels de la Presse en Ligne (APPEL) réunit une cinquantaine de sites web. Cependant, le nombre de sites web qui ont des ressources suffisantes pour rendre un bon service d'information généraliste se limite à quatre ou cinq. Ces derniers sont aussi une importante source d'information pour les sénégalais qui vivent à l'étranger.

Les réseaux sociaux deviennent de plus en plus un outil de communication entre les citoyens sénégalais. La majorité des utilisateurs d'internet le font à travers leurs téléphones mobiles, et WhatsApp, l'application de messagerie instantanée, est la plateforme digitale la plus populaire, suivie par Facebook et Instagram⁵⁹. Twitter est de loin moins utilisé que les autres réseaux sociaux. Alors que la radio et la télévision restent les principales sources d'information pour les citoyens, les réseaux sociaux sont progressivement devenus le moyen de communication privilégié par les acteurs politiques, qui les utilisent pour faire leurs déclarations et montrer leurs activités. Ces informations sont ensuite relayées par la presse en ligne et les médias traditionnels.

B. Liberté de la presse et conditions de travail des journalistes

Les médias sénégalais bénéficient d'un climat généralement favorable à la liberté de la presse.

La liberté de la presse est garantie par des obligations internationales et des engagements énumérés dans le Préambule de la Constitution, ainsi que par ses articles 8, 10 et 11. Le Sénégal jouit d'un climat parmi les plus favorables du continent pour les médias⁶⁰. Cependant l'offense au Chef de l'Etat et la

⁵⁵ Le plus grand groupe médias du pays, Groupe Futurs Médias, qui compte, entre autres, la chaîne de télévision, la radio et le quotidien les plus populaires, a été fondé et est contrôlé par Youssou Ndour, chanteur, homme d'affaire proche de la mouvance présidentielle. Ministre de la Culture et ensuite du Tourisme entre avril 2012 et septembre 2013, il est actuellement Ministre conseiller du Président. Le Groupe D-Media, composé par une chaîne de télévision, une radio et un quotidien, est contrôlé par un des candidats recalés à l'étape des parrainages pour ce scrutin : Bougane Gueye Dany.

⁵⁶ L'Union des radios associatives et communautaires (URAC) compte 114 stations radios. Il y a également une quinzaine de radios communautaires qui n'en font pas partie.

⁵⁷ Le taux d'analphabétisme s'élevait à 54,6% en 2013 (Agence nationale de la statistique et de la démographie).

⁵⁸ Le quotidien plus populaire, L'Observateur, déclare un tirage de plus de 80.000 exemplaires par jour. Le quotidien public Le Soleil, et les quotidiens privés Sud Quotidien, Le Quotidien et La Tribune ont un tirage d'environ 10.000 exemplaires.

⁵⁹ En janvier 2019, WhatsApp comptait 4,7 millions d'utilisateurs, Facebook 3,3 millions, Instagram 660.000 et Twitter 80.000 sur une population d'environ 16.520.000. (Rapport Digital 2019 Sénégal par Hootsuite – We Are Social).

⁶⁰ Le Sénégal occupe le 50^{ème} rang sur 180 pays dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters Sans Frontières en 2018, et le 7^{ème} rang sur 54 pays africains.

diffamation peuvent donner lieu à des peines privatives de liberté qui visent en priorité le diffuseur (directeur de publication) et en second lieu, l'auteur lui-même⁶¹.

Les professionnels des médias ont pu couvrir les activités des candidats et de l'administration électorale sans entraves. Toutefois, le 11 février à Tambacounda un groupe de journalistes qui voyageait dans un bus à l'effigie du candidat du PUR a fait l'objet d'une attaque par des militants de BBY⁶². Les nombreuses associations de presse, ainsi que des organisations internationales, ont sévèrement condamné l'attaque et ont sollicité les parties concernées pour que soient prises des mesures de précautions afin d'éviter que des journalistes exerçant leur profession soient confondus avec des militants des forces politiques⁶³. Des cas isolés d'agressions de journalistes ont également été observés le jour du scrutin.

Selon le Syndicat des professionnels de l'information et de la communication au Sénégal (SYNPICS) et autres interlocuteurs, une des principales préoccupations des professionnels des médias lors de cette élection, a été le manque de moyens pour couvrir la campagne électorale. En fait, des journalistes ont été envoyés par leur organe de presse suivre les caravanes des candidats sans recevoir des moyens suffisants pour couvrir leurs dépenses. Les journalistes ont été donc exposés à des relations de dépendance avec les entourages des candidats, qui les ont accueillis dans leurs moyens de transports, et parfois leur ont offert des repas ou des hébergements. Cela a nui à l'indépendance et la neutralité du traitement journalistique des événements de campagne.

Enfin, depuis les élections de 2000, les soirs de scrutin les médias sénégalais publient des estimations qui souvent anticipent correctement les résultats provisoires⁶⁴. Le soir du 24 février, les médias nationaux ont commencé à publier des estimations qui variaient d'un organe de presse à l'autre, soit donnant vainqueur le Président sortant dès le premier tour, soit annonçant sa mise en ballottage et la nécessité d'un second tour. Lors d'une conférence de presse, les candidats Idrissa Seck et Ousmane Sonko ont accusé certains médias de faire un traitement tendancieux des estimations des résultats, suite à quoi tous les médias ont arrêté la diffusion d'estimations. Cela a été considéré par plusieurs interlocuteurs comme une conséquence de la politisation croissante des médias sénégalais. Dans les jours suivants, des médias ont continué à publier des résultats issus de déclarations des candidats ou de la collecte directe par les médias des premiers résultats par départements, parfois avec des erreurs. Le 26 février, le SYNPIC a diffusé un communiqué demandant aux organes de presse de faire preuve de rigueur et de responsabilité dans la publication des résultats et, de préférence, d'attendre la publication officielle des résultats.

C. Cadre juridique

Le nouveau code de la presse met à jour la réglementation du secteur, mais contient des dispositions qui maintiennent ou introduisent des sanctions pénales excessives pour les délits de presse

Le cadre juridique des médias, qui date des années quatre-vingt-dix, a fait l'objet d'une réforme qui, à la suite de plus de dix ans de négociations entre législateur et représentants des médias, a abouti à un nouveau Code de la presse, promulgué le 13 juillet 2017⁶⁵. Ce code, qui attend toujours les décrets d'application, encadre également la presse en ligne. D'un côté, il a été bien accueilli par les professionnels des médias qui attendaient une réglementation du secteur en phase avec l'évolution de l'environnement médiatique sénégalais ; de l'autre, il fait l'objet de critiques. En fait, si l'enjeu qui a bloqué l'approbation du nouveau texte de loi pour si longtemps était la dépenalisation des délits de presse, le nouveau code ne dépenalise pas les délits de presse mais, au contraire, le législateur, dans la toute dernière version du code, a introduit des sanctions administratives et pénales, y compris des peines

⁶¹ Loi n.65-60 du 21 juillet 1965 portant création du Code Pénal. Section VI – Des infractions commises par tous moyens de diffusion publiques

⁶² Le bus et l'équipement des journalistes ont été incendiés, huit journalistes ont été agressés dont deux ont été grièvement blessés.

⁶³ [Déclaration commune du SYNPICS, CJRS, CDEPS, UNPJS, APPEL et RSF - 13 février 2017](#)

⁶⁴ L'élection présidentielle de 2007 a fait exception.

⁶⁵ Loi n. 2017-27 du 13 juillet 2017 portant Code de la presse, qui va abroger la Loi n.96-04 du 22 février 1996.

privatives de liberté, qui durcissent l'encadrement juridique des médias et peuvent être considérées comme excessives.

Le Code des communications électroniques promulgué en décembre 2018 et qui attend un décret d'application, a contribué au nécessaire encadrement juridique d'internet, qui a pourtant été sujet à controverses entre la société civile et le législateur⁶⁶. En effet, la loi, tout en protégeant la neutralité du Net dans ses articles 25 et 26, a introduit à l'article 27 des exceptions. En particulier, les fournisseurs de service internet et l'autorité de régulation pourront intervenir sur la gestion du trafic internet à la fois pour prévenir une congestion d'internet et pour « préserver la concurrence dans le secteur des communications électroniques ». Ces conditions ne sont pas définies avec suffisamment de clarté dans la loi, permettant une discrétion excessive pour décider d'une éventuelle limitation de l'accès à internet, ce qui pourrait aboutir à une restriction de l'accès à l'information.

D. Règlements de la période électorale

L'organe de régulation n'a pris aucune sanction formelle pour des violations du Code, privilégiant le dialogue avec les médias concernés, au détriment de l'égalité entre candidats requise par le code électoral.

La couverture médiatique durant la période électorale est régulée principalement par le Code électoral et par les réglementations mises en place par le CNRA. La période électorale est constituée par une période de précampagne de 30 jours, pour cette élection du 4 janvier au 2 février 2019, et par une période de campagne électorale de 20 jours, pour ce scrutin du 3 au 22 février 2019. Pendant la période de précampagne, tous les médias ont l'interdiction de couvrir et relayer toute manifestation ou déclaration publique de soutien à un candidat ou à une coalition. Lors de la campagne électorale, les médias audiovisuels publics doivent accorder un accès égal aux candidats, tandis que les autres médias, y compris la presse écrite et en ligne, doivent respecter un principe d'équité et d'équilibre. Le Code électoral interdit toute forme de publicité commerciale aux fins de propagande électorale⁶⁷. Un silence électoral est également prévu pour la veille et le jour du scrutin. Les radios communautaires sont soumises à une interdiction permanente de diffuser des informations, messages ou débats à caractère politique ainsi que d'accepter et de relayer de la publicité⁶⁸.

Le Conseil National de Régulation de l'audiovisuel (CNRA) est l'organe de régulation des médias audiovisuels. Le Président du CNRA et les autres membres sont nommés par le Président de la République⁶⁹. Durant la période électorale, le CNRA supervise le respect des dispositions du Code électoral relatives à la couverture médiatique de la campagne électorale et son mandat s'étend des médias audiovisuels à la presse écrite et en ligne. Le CNRA est doté d'une unité de monitoring des médias pour veiller au respect des dispositions⁷⁰. Il peut être saisi de plaintes et prendre des sanctions, le cas échéant.

La MOE UE a observé des violations du Code électoral par de nombreux médias nationaux et locaux, tout au long de la période électorale. Suite à la décision du 20 janvier 2019 du Conseil constitutionnel arrêtant la liste définitive des candidats, tous les médias audiovisuels, de la presse écrite et en ligne, publics comme privés, ont largement diffusé les déclarations de soutien des candidats recalés et autres figures publiques aux candidats en lice, ce qui contrevient aux dispositions qui règlent la précampagne électorale.

⁶⁶ Le 11 octobre 2018, lors de la discussion de ladite loi à l'Assemblée Nationale, l'Association Sénégalaise des Utilisateurs des TIC (ASUTIC) et de nombreuses autres associations de la société civile ont publié une [« Déclaration de la société civile sur l'article 27 du projet de loi portant code des communications électroniques »](#).

⁶⁷ Article L.61 du Code électoral.

⁶⁸ Articles n°18 et n°19 du Cahier des charges applicable aux radios communautaires.

⁶⁹ L'actuel Président du CNRA a pris ses fonctions en septembre 2018 et huit autres membres ont été nommés par la suite. La liste des nouveaux membres du CNRA n'a pas été publiée sur le site web d'information de l'autorité de régulation.

⁷⁰ Le CNRA a informé le MOE UE, qu'il est doté d'un système de monitoring des médias qui a pu veiller sur 11 chaînes de télévisions, 8 stations FM, 21 quotidiens, 31 sites d'information en ligne, et un suivi des médias locaux était assuré par 14 points focaux dans les régions.

Pendant la campagne électorale, de nombreux médias audiovisuels privés, nationaux et locaux, ainsi que des sites web d'information n'ont pas respecté la disposition du Code électoral relative à l'interdiction de la publicité politique. Ces espaces payants ont pris la forme de publiereportages, bandes annonces d'évènements de campagne, ou bannières publicitaires pour la presse en ligne. La plupart des médias n'ont pas respecté le silence électoral la veille du scrutin. Néanmoins, le jour du scrutin, les médias audiovisuels se sont abstenus de diffuser des déclarations politiques ou appels au vote. Tout au long de la période électorale, des radios communautaires ne se sont pas abstenues de couvrir le débat politique, y compris la campagne électorale, et ont relayé de la publicité électorale, en dépit des interdictions prévues par leur cahier des charges.

Le CNRA, autorité qui veille au respect par tous les médias des dispositions du Code électoral sur la couverture de la période électorale, n'a pris aucune sanction formelle pour des violations du Code. Il a décidé de privilégier un dialogue avec les médias concernés plutôt que de recourir au pouvoir de sanction dont le CNRA disposait. Pourtant l'absence d'action du CNRA sur de nombreuses infractions, notamment des violations de l'interdiction de publicité politique, a réduit les conditions d'égalité et d'équité entre candidats édictées par le Code électoral. En fait, ces violations ont bénéficié aux candidats et coalitions disposant de plus grandes ressources financières.

A quelques jours de la fin de la campagne électorale, le CNRA a interdit une initiative sollicitée par des citoyens, initialement au moyen des réseaux sociaux, pour l'organisation d'un débat entre candidats, ce qui aurait été une première au Sénégal⁷¹. En effet, une campagne sur les réseaux sociaux portée par l'initiative #sunudebat avait cherché à organiser un débat entre les candidats présidentiels fixé au jeudi 21 février. L'interdiction du CNRA était en pratique inutile puisque, suite au refus de participer du Président sortant, la plupart des autres candidats avaient renoncé à participer et les organisateurs avaient annoncé le 18 février que le débat n'aurait probablement pas eu lieu.

Le CNRA, jusqu'alors plutôt souple dans l'exercice de ses prérogatives, a interdit l'organisation de tous débats dans les médias privés sur la base d'une interprétation très restrictive des textes de loi selon laquelle seul l'organe de régulation peut organiser ou autoriser l'organisation d'un débat entre candidats⁷². Pendant la période électorale, le CNRA n'a pas publié sur son site web institutionnel des rapports sur ses activités de monitoring des médias, des informations sur les infractions détectées et les communiqués de presse qu'il diffusait à travers la Radiodiffusion Télévision Sénégalaise (RTS).

La Loi sur les sondages d'opinion interdit la publication de sondages politiques à compter de la convocation du corps électoral jusqu'à la publication des résultats définitifs⁷³. Pourtant cette loi prévoyait l'institution d'une Commission nationale des sondages avec un mandat de trois ans. Une Commission fut ainsi mise en place en mai 2011, mais ne semble plus active à ce jour. La période électorale pour le scrutin du 24 février 2019 s'est *de facto* déroulée dans un vide juridique sur cette question. La MOE UE a observé la diffusion d'un seul sondage pendant la campagne électorale, diffusé principalement sur les réseaux sociaux, la presse en ligne et quelques quotidiens mineurs. Les organes de presse les plus importants ne lui ont pas accordé d'espace, sinon pour mettre en doute sa fiabilité.

E. Monitoring des médias de la MOE UE⁷⁴

Les médias sénégalais ont rempli leur mission d'informer les électeurs en couvrant largement la campagne électorale, mais la télévision publique a favorisé l'Exécutif et la coalition BBY, et l'interdiction de la publicité n'a pas été respectée.

⁷¹ Le 19 février 2019 le CNRA a diffusé un communiqué interdisant l'organisation de tout débat organisé sans son autorisation.

⁷² Le CNRA dans sa décision d'interdire l'organisation de débats entre candidats a fait référence à l'article L0.130 du Code électoral et à l'article 8 de la loi n° 2006-04 du 04 janvier 2006 portant création du CNRA.

⁷³ Article n°20 de la Loi n° 1986/16 du 14 avril 1986, portant sur la réalisation, publication et diffusion de sondages d'opinion.

⁷⁴ L'unité de monitoring des médias de la MOE UE, composé par huit agent de monitoring sénégalais, a conduit un monitoring quantitatif et qualitatif d'un échantillon des médias composé par deux médias audiovisuels publics - RTS1 et RSI ; trois chaînes de télévisions privées - TFM, 2STV et SEN TV ; trois radios privées - RFM, SUD FM et iRadio ; six quotidiens - Le Soleil, L'Observateur, Le Quotidien, La Tribune, Sud Quotidien et Walf Quotidien ; quatre sites web d'information - seneweb.com, dakaractu.com, senego.com et leral.net. Les résultats détaillés du monitoring quantitatif sont disponibles dans les Annexes.

La chaîne de télévision et la station radio publiques, RTS1 et RSI, ont suivi la campagne électorale de tous les candidats en leur attribuant chacun une équipe vidéo et en leur offrant un espace égal dans l'émission quotidienne « Journal de la campagne », réalisée sous la direction du Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA)⁷⁵. A cela s'ajoutent des émissions d'information aux électeurs sur des aspects techniques de l'organisation de l'élection. Néanmoins, dans son journal télévisé, la RTS1 a concentré sa couverture sur les activités du gouvernement et la coalition BBY, qui ont obtenu respectivement 52 % et 11 % du temps d'antenne, alors que les autres quatre candidats ont reçu chacun entre 2 et 3 % de temps d'antenne. Le gouvernement a également bénéficié d'une couverture positive au moyen de vidéos de publicité institutionnelle promouvant ses projets et réalisations. La station radio publique RSI a couvert de façon plus équilibrée les cinq candidats dans ses émissions d'information classiques.

Le Président sortant a bénéficié d'un accès privilégié à la chaîne de télévision la RTS1 dès la période de précampagne, quand celle-ci a accordé une large couverture à des inaugurations de plusieurs ouvrages par le Président de la République. Bien que cela ne soit pas interdit, ceci s'est traduit par un clair avantage pour le Président sortant au préjudice des autres candidats en lice⁷⁶. Le soir des élections, la RTS1 a interrompu ses émissions pour diffuser en direct le discours du Premier Ministre et directeur de campagne de la coalition BBY qui annonçait la victoire du Président sortant au premier tour. La conférence de presse organisée par deux candidats de l'opposition, Idrissa Seck et Ousmane Sonko, le même soir n'a pas été couverte par la RTS1.

Les médias audiovisuels privés ont abondamment couvert la campagne électorale. Les stations radios monitorées ont généralement respecté un principe d'équilibre entre les cinq candidats dans leurs émissions d'informations classiques⁷⁷. Cependant, des chaînes de télévision dans leurs journaux télévisés ont couvert davantage la coalition BBY au détriment des autres candidats en lice. Notamment TFM a dédié à BBY 44 % du temps d'antenne et aux autres quatre candidats entre 4 et 12 % chacun. La chaîne 2STV a dédié à BBY 37 % du temps d'antenne et aux autres quatre candidats entre 7 et 9 % chacun. Il faut souligner que durant cette campagne, un autre acteur politique a obtenu une large couverture dans les journaux télévisés et radiophoniques : Abdoulaye Wade. Lors de son retour au Sénégal, l'ancien Président a pendant quelques jours presque monopolisé l'attention de la presse. Les médias audiovisuels privés ont également organisé des émissions durant lesquelles les programmes des candidats étaient discutés entre commentateurs politiques et où des représentants et des candidats ont été invités. Dans ces dernières émissions, ils ont concentré leur couverture sur la coalition BBY, suivie par la coalition Idy 2019. La coalition BBY a profité des espaces de publicité dans les organes du Groupe Futurs Médias et dans la presse en ligne, alors que la coalition Idy 2019 a bénéficié de publiereportages sur la chaîne de télévision du Groupe D-Média⁷⁸.

Le monitoring quantitatif de la presse écrite indique que le quotidien public, Le Soleil, a dédié 44 % de l'espace de ses Unes au Président sortant. Abdoulaye Wade, qui a été ignoré par le quotidien public, a été au contraire l'acteur politique qui a globalement obtenu la plus grande couverture dans les Unes des quotidiens privés, suivi par les coalitions BBY et Idy 2019.

La presse en ligne a largement couvert la campagne électorale. Les sites web d'information ont produit des articles et du contenu multimédia, notamment des vidéos en français et wolof dans différents formats : des chroniques quotidiennes de la campagne avec leurs correspondants auprès des caravanes des candidats, des émissions politiques et des revues de presse. Finalement, ils ont assuré un important service à destination du public en diffusant en direct des conférences de presse que les chaînes de télévisions avaient négligées ou n'étaient pas en mesure de couvrir en direct, y compris la conférence de presse de deux candidats de l'opposition le soir du scrutin. Le rôle joué par la presse en ligne lors de

⁷⁵ Les médias audiovisuels publics ont offert un espace de sept minutes à chaque candidat lors de l'émission « Journal de la campagne » diffusée tous les soirs à 21 heures en simultanée sur la chaîne de télévision RTS1 et la station radio RSI.

⁷⁶ Du 16 au 31 janvier 2019, la chaîne publique RTS1 a accordé au Président Macky Sall, lors des émissions en direct ou dans les journaux télévisés couvrant des inaugurations ou autres événements officiels, plus de quinze heures de temps d'antenne.

⁷⁷ Journaux télévisés et journaux parlés.

⁷⁸ La chaîne de télévision TFM et la station radio RFM pour le Groupe Futurs Médias, et la chaîne de télévision SEN TV pour le Groupe D-Media. Ce dernier, propriété de Bougane Guèye, membre de Idy 2019, et sujet principal des publiereportages.

cette élection confirme la tendance à une convergence des médias dans des plateformes digitales qui réunissent les formats de production classiques de la presse écrite et des médias audiovisuels avec un coût de production réduit et la facilité de couvrir des événements en direct donnée par internet.

VIII. PARTICIPATION DES FEMMES

L'absence de candidate à l'élection présidentielle contraste avec la représentation féminine à l'Assemblée nationale

Au Sénégal, les femmes peinent à obtenir leur place dans la vie publique, comme l'illustre l'absence de candidate à l'élection présidentielle actuelle ; ceci en dépit de la ratification des principaux instruments internationaux en la matière⁷⁹, la reconnaissance de grands principes dans la Constitution, des avancées évidentes dans la législation et la représentation politique⁸⁰. La loi a institué la parité dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives propulsant le Sénégal au rang de leader de la sous-région en termes de représentation féminine à l'Assemblée nationale, et au douzième rang mondial lors des dernières législatives⁸¹. Cependant pour l'élection présidentielle, sur les trois femmes candidates à la candidature, seules deux ont présenté un nombre suffisant de parrains, en grande partie invalidés par le Conseil constitutionnel. Le filtrage serré du système de parrainage a empêché les petits partis d'être représentés, dont ceux dirigés par une femme.

Les observations de la MOE confirment les limites du régime de parité femme/homme qui ne touche que les sièges électifs. En effet, la présence des femmes dans l'administration électorale et les démembrements de la CENA est très faible, et les rares femmes nommées le sont pour la plupart à des postes subalternes⁸². Pour les membres de bureaux de vote (BV), la proportion de femmes est plus élevée, largement due au fait que le recrutement se fait principalement dans le corps des enseignants, où elles sont bien représentées.

Bien que très mobilisées pour les activités de campagne, les militantes ne sont que très peu représentées dans les organes dirigeants des partis, en dehors des sections exclusivement féminines. Les représentants de candidats rencontrés par les observateurs de la MOE UE sont d'ailleurs presque toujours des hommes⁸³.

IX. PARTICIPATION DES PERSONNES HANDICAPÉES

La loi d'orientation sociale adoptée en 2010 en vertu de la Convention relative aux droits des personnes handicapées reste largement méconnue et inappliquée

Le Sénégal a ratifié en 2010 la Convention relative aux droits des personnes handicapées. La loi d'orientation sociale constitue le cadre de référence en la matière⁸⁴. Elle instaure principalement un quota de 15% d'emplois réservés dans tous organismes publics ou privés et une obligation de mise aux normes des lieux ouverts au public quant à l'accessibilité⁸⁵. Le Code électoral régit l'assistance au vote qui peut être fournie soit par l'électeur du choix de la personne handicapée, soit par un membre du bureau de vote.

Bien que des initiatives de la société civile⁸⁶ pour l'application de la loi d'orientation sociale existent, ses effets sont encore limités au regard de l'importance du nombre de personnes handicapées⁸⁷. Selon la

⁷⁹ La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme de 2003.

⁸⁰ Égalité devant la loi sans distinction de sexe, lois favorisant l'égal accès aux mandats et fonctions, interdiction de toute discrimination entre hommes et femmes devant l'emploi, le salaire et l'impôt.

⁸¹ Classement « Femmes dans les parlements », Union interparlementaire, 2018.

⁸² Des exceptions sont à signaler telles que les CEDA de Diourbel, Bambey et Kédougou, dirigées par des femmes.

⁸³ Six femmes seulement pour 322 hommes étaient représentantes de candidats dans les 35 CDRV observés.

⁸⁴ Loi n° 2010-15 du 06 juillet 2010

⁸⁵ Art. 29 alinéa 2 et Art. 31, loi d'orientation sociale 2010

⁸⁶ Dont l'initiative spécifiquement électorale de la Fédération sénégalaise des associations de personnes handicapées et de l'ONG Sightsavers nommé Projet de Participation Politique et Citoyenne des personnes handicapées au Sénégal.

Fédération sénégalaise des associations de personnes handicapées (FSAPH) l'accessibilité des lieux publics et en particulier des bureaux de vote restent une préoccupation majeure, et peu de mesures sont prises en faveur de ces populations fragiles.

X. OBSERVATION NATIONALE ET INTERNATIONALE

Une très forte présence d'observateurs, facilitée par un nouveau cadre juridique

Jusqu'en 2014, l'observation électorale, nationale comme internationale, dépendait essentiellement d'arrangements ad hoc. La réforme de 2014 confirmée en 2017 a donné un cadre juridique à l'observation électorale. Le décret n°2107-170 portant partie réglementaire du Code électoral tel qu'amendé en 2017 prévoit une procédure spéciale de réception et de traitement des demandes d'accréditation⁸⁸. Cependant, le cadre juridique demeure incomplet. En particulier, il ne prévoit pas de recours en cas de refus ou de retrait d'accréditation. Par ailleurs, la loi prévoit que la commission spéciale chargée de traiter les demandes d'accréditation est mise en place trois mois avant le scrutin ce qui postule que l'observation ne peut s'appliquer qu'au jour du scrutin et aux opérations précédant et suivant immédiatement celui-ci, sans même inclure l'intégralité de la campagne électorale. En l'état, ce dispositif ne permet pas l'observation des phases d'inscription des électeurs qui ont lieu bien avant le scrutin. Il serait plus simple de confier la tâche d'accréditer les observateurs à la CENA considérant aussi qu'il s'agit d'un organe permanent. Selon les chiffres du Ministère de l'intérieur, 5.002 observateurs ont été accrédités pour ces élections dont 31 missions étrangères (pour un total de 899 observateurs) et 10 missions nationales (pour un total de 4.103 observateurs).

Observateurs nationaux

Parmi les groupes d'observateurs nationaux, plusieurs ONG sont regroupées au sein du collectif COSCE (Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Elections) financé par USAID⁸⁹. Le COSCE a déployé 45 observateurs de longue durée début décembre dans les régions, et près de 2000 observateurs le jour du scrutin. De même, Caritas a déployé quelque 1.000 observateurs, avec l'aide de l'Association des scouts et guides du Sénégal. L'Institut Gorée a déployé 100 observateurs avec le soutien d'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA). La Plateforme de veille des femmes pour la paix et la sécurité a déployé 60 observatrices et 20 journalistes-moniteurs pour le scrutin, avec le soutien d'ONU Femmes.

Observateurs internationaux

La CEDEAO a déployé une Mission d'observation électorale de long terme comptant 112 observateurs dont 15 de longue durée. La Mission était dirigée par l'ancien Président du Bénin Thomas Boni Yayi. Une Mission d'observation de l'Union Africaine était également présente avec quelque vingt équipes de courte durée, dirigée par l'ancien Premier ministre du Tchad Albert Pahimi Padacké. La MOE a tenu des rencontres régulières avec les MOEs de la CEDEAO et de l'UA. Les Etats-Unis ont déployé environ 30 équipes d'observateurs à travers le pays le jour du scrutin.

⁸⁷ 15% de la population sénégalaise selon les derniers chiffres de l'Organisation mondiale de la Santé.

⁸⁸ Ces demandes doivent être déposées au plus tard 15 jours avant le scrutin et approuvées par une commission chargée de la réception et de l'instruction de ces demandes composée de trois représentants du Ministère de l'intérieur, d'un représentant du Ministère des affaires étrangères, et de trois représentants de la CENA. Les lettres d'invitation et les titres d'accréditation sont préparés par cette commission et signés par le Ministre de l'intérieur.

⁸⁹ Le programme SUNU-Election, financé à hauteur de 3 millions USD sur une période de 20 mois qui englobe également les élections locales, comporte trois axes : renforcer les capacités d'intervention de la justice dans le processus électoral; favoriser les conditions d'un dialogue inclusif et consensuel sur le processus électoral; promouvoir la participation citoyenne aux processus électoraux.

XI. SCRUTIN

Un scrutin transparent et calme, marqué par une forte participation des électeurs

A. Les opérations de vote

L'élection présidentielle s'est déroulée dans 15.397 bureaux de vote (dont 14.651 au Sénégal) pour un total de 6.683.043 électeurs inscrits (dont 309.592 à l'étranger). La carte électorale, rendue publique le 25 janvier, comptait 763 (dont 662 au Sénégal) nouveaux bureaux de vote par rapport aux élections législatives de juillet 2017⁹⁰.

Les opérations de vote se sont déroulées dans le calme et ont été caractérisées par une forte mobilisation des électeurs. La participation s'est établie à 66,26%, soit près de 15 points de plus qu'au premier tour de l'élection présidentielle de 2012. La plupart des bureaux de vote observés ont ouvert à l'heure ou avec un retard inférieur ou égal à dix minutes. Les retards observés étaient essentiellement imputables à des lenteurs dans l'aménagement du bureau de vote ou les préparatifs des membres des bureaux de vote. Au moment de l'ouverture et dans les heures qui ont suivi, l'affluence était forte, notamment dans les bureaux de vote observés des régions de Dakar, Thiès, Saint-Louis, Kédougou et Fatick. Le matériel électoral était au complet dans tous les bureaux de vote observés au moment de leur ouverture. Au moins deux représentants des candidats étaient présents dans plus de 94% des bureaux de vote visités.

Le vote a été évalué positivement dans plus de 98% des bureaux de vote observés, et les électeurs pouvaient y exprimer leur choix librement. Dans plus de 95% des bureaux de vote observés, les 3 membres du bureau de vote étaient présents et la CENA était représentée dans la quasi-totalité des bureaux de vote. Les procédures ont généralement été respectées dans les bureaux de votes observés, à l'exception de la vérification de présence d'encre indélébile sur les doigts des électeurs, qui n'a pas été systématiquement effectuée. Un cas d'achat de bulletins non utilisés a été observé à Louga ainsi que des cas isolés de transport d'électeurs à Tambacounda, en milieu rural, organisé par des autorités locales.

Dans les bureaux de vote visités, des électeurs détenant leur carte d'électeur n'ont pu voter parce que ne trouvant pas leur nom sur les listes d'émargement. Des cas isolés avaient été recensés dès l'ouverture dans la région de Louga où des mesures avaient été prises pour orienter ces électeurs vers leurs bureaux de vote. A mi-journée, par une décision dont la formulation était ambiguë, le ministère de l'intérieur a donné la consigne aux présidents des bureaux de vote de permettre aux électeurs ne trouvant pas leur nom sur la liste d'émargement du bureau de vote indiqué sur leurs cartes CEDEAO/électeur de voter dans le bureau de vote où la liste incluait leur nom pour autant que celui-ci soit situé dans le même lieu de vote. Les candidats Ousmane Sonko et Idrissa Seck ont publiquement contesté la légalité de cette consigne. La Mission ne dispose pas d'information sur sa mise en application. Il semble cependant qu'étant survenue tardivement, elle n'ait pas été appliquée. Dans certains départements, il a été observé que les préfets ont ignoré délibérément cette instruction, préférant s'en tenir à la loi. En tout état de cause, dans les bureaux de vote visités en milieu et fin d'après-midi, les observateurs ont pu constater que les présidents de bureau de vote en ignoraient l'existence ou préféreraient eux aussi s'en tenir à la loi.

B. Les opérations de dépouillement

Les procédures de dépouillement ont été globalement conduites de manière transparente, ordonnée et généralement consensuelle. Quelques irrégularités ont cependant été consignées. Dans près de 19% des bureaux de vote observés, les bulletins nuls n'étaient pas contresignés (avec mention de la cause de nullité), comme l'exigeait le Code électoral. Les observateurs ont également constaté qu'une fois le décompte effectué, les bulletins utilisés comme les bulletins non utilisés étaient traités avec négligence. La loi n'exigeait certes pas leur archivage, excluant d'office la possibilité de tout recompte.

On a noté à Dakar le cas d'une équipe d'observateurs qui s'est vu interdire l'accès d'un bureau de vote pendant 45 minutes avant d'être finalement autorisée à suivre le dépouillement. Dans trois bureaux de

⁹⁰ Du référendum de 2016 aux élections législatives de juillet 2017, 1604 nouveaux bureaux de vote avaient déjà été créés en raison du passage de 900 à 600 inscrits maximum par bureau de vote. La cartographie des bureaux de vote a connu des changements substantiels au cours des trois dernières années.

vote sur quatre, l'heure de fermeture légale a été respectée. Dans un bureau de vote sur cinq, le retard dans la fermeture a excédé la demi-heure, permettant à des électeurs faisant la queue à l'extérieur comme à l'intérieur du bureau de vote de voter.

XII. RESULTATS ET DEVELOPPEMENTS POST ELECTORAUX

A. Compilation des résultats

Une compilation départementale efficace et rapide mais manquant de garanties de contrôle juridictionnel ; une compilation nationale consensuelle et efficace malgré des problèmes de transmission de certains résultats de l'étranger

La procédure de recensement des votes par les Commissions départementales de recensements des votes (CDRV) puis la Commission nationale de recensements des votes (CNRV) prévoit des garanties de transparence et assure un droit de recours effectif. Cependant sa mise en œuvre met en lumière des faiblesses, notamment une perte de l'information entre les différents échelons de la procédure, qui tendent à amoindrir ces garanties et le contrôle effectif des résultats.

Les 45 CDRV du territoire national ont rendu leurs résultats départementaux dans les temps impartis, avant le mardi 26 février à midi. Les huit CDRV de l'étranger avaient jusqu'au mercredi 27 à midi. Trois d'entre elles⁹¹ n'ont pas été en mesure de produire des résultats complets, un nombre conséquent de bureaux de votes n'ayant pas fait parvenir de résultats⁹².

Bien que la transparence ait été jugée satisfaisante par nos observateurs, elle aurait pu être optimisée par l'utilisation de projecteurs dans chaque CDRV pour que la retranscription informatique des résultats soit sous le contrôle constant des représentants des candidats, de la CENA et des observateurs. De plus, l'absence d'archivage des bulletins exprimés ou nuls rend tout recompte impossible en cas de contestation. Ainsi les CDRV se bornent à une correction mathématique des résultats sans pouvoir juridictionnel d'annuler ou de modifier les résultats d'un bureau de vote. Les CDRV ne tiennent pas compte non plus des observations éventuelles portées aux procès-verbaux des bureaux de vote. Cette compétence est exclusivement donnée à l'échelon supérieur, la CNRV. Il serait plus pertinent de la confier à l'échelon départemental, dans la mesure où le nombre de procès-verbaux à traiter y est limité, et la connaissance par les représentants locaux des candidats d'éventuels problèmes dans des bureaux de vote est meilleure qu'à l'échelon national.

La CNRV, présidée par le Premier président de la Cour d'appel de Dakar a travaillé de manière consensuelle en présence d'un représentant de la CENA et des représentants de tous les candidats⁹³ à partir du 26 février. Elle a traité les procès-verbaux (PV) départementaux, effectué les corrections mathématiques et traité les rares observations qu'ils contenaient. Elle a en outre effectué les recherches des PV manquants en provenance de l'étranger avec le concours de la CENA⁹⁴. Pour ces PV de bureaux de vote directement remis à la CNRV, elle a effectué les corrections mathématiques préalables et a traité les observations qu'ils contenaient. Cependant pour tous les autres PV déjà traités au niveau départemental, les observations n'ont pas été considérées. Il est clair que la CNRV n'a pas la possibilité de reprendre un à un les quelque 15.397 PV pour y relever les observations, le temps imparti pour ce faire n'étant pas suffisant. Les représentants nationaux des candidats rencontrent la même difficulté.

B. Publication des résultats

Un procès-verbal de résultats provisoires rendu dans les temps impartis mais sans la signature de la représentante d'un des candidats

⁹¹ CDRV de l'Europe du Sud, de l'Afrique du centre et de l'Afrique de l'ouest.

⁹² 34 bureaux de vote en Côte d'Ivoire, 15 en Italie, 3 en Espagne et 6 au Gabon.

⁹³ Il faut signaler cependant l'absence notable, le dernier jour, de la représentante d'Idrissa Seck.

⁹⁴ La plupart des PV ont été retrouvés soit par les services diplomatiques, soit par la CENA. Les quelques PV encore manquants ont été adjoints au PV final, pour information du Conseil constitutionnel.

La proclamation des résultats provisoires a eu lieu le jeudi 28 février, soit la veille de l'expiration du délai. Les travaux se sont déroulés de bout en bout en présence des observateurs de l'Union européenne, rejoints le dernier jour par des observateurs de la CEDEAO, de la Fédération internationale des ambassadeurs de la paix mondiale et de la Plateforme de veille des femmes. Le PV de résultats provisoires a été signé par tous les représentants à l'exception de la représentante d'Idrissa Seck. Les représentants des candidats Ousmane Sonko, Madické Niang et El Hadji Sall se sont cependant concertés pour notifier des observations au PV final à l'intention du Conseil constitutionnel.

Aucun recours n'ayant été déposé contestant les résultats provisoires, le Conseil constitutionnel a prononcé le 5 mars les résultats définitifs. Le Conseil a considéré que les observations portées au procès-verbal de résultats de la CNRV par les représentants des candidats Ousmane Sonko, Madické Niang et El Hadji Sall ne révélaient pas d'irrégularités de nature à altérer la sincérité du scrutin. Le Conseil constitutionnel a néanmoins pris en compte les quelques procès-verbaux de résultats qui n'étaient pas parvenus à la CNRV à temps et représentaient un peu plus de 2.000 voix.

Les résultats finaux sont donc les suivants :

Inscrits	6 683 043	
Votants	4 428 680	66,26 %
Exprimés	4 386 139	
Macky Sall	2 555 426	58,26 %
Idrissa Seck	899 556	20,51 %
Ousmane Sonko	687 523	15,67 %
El Hadji Sall	178 613	4,07 %
Madické Niang	65 021	1,48 %

C. Suivi judiciaire post électoral

Les quelques troubles post-électorales ont fait l'objet d'arrestations et de comparutions immédiates, la clémence ayant en général présidé à ces procès dans un souci d'apaisement.

Quelques mouvements contestataires et cas d'incitation à la violence ou d'injure publique ayant suivi l'annonce des résultats provisoires ont donné lieu à des arrestations. Le 1^{er} mars, dans un communiqué de presse, la coalition IDY2019 a dénoncé ces arrestations qualifiées d'arbitraires qui viseraient particulièrement ses militants.

Les informations des observateurs de long terme de la MOE à travers le pays tendent à montrer que les arrestations ont suivi les procédures légales. Les autorités judiciaires semblent plutôt faire preuve de clémence dans ces affaires à en juger par les décisions rendues. A Thiès, huit arrestations ont fait suite à des violences de rue et des destructions matérielles. La Division des Investigations Criminelles de Dakar a procédé à deux arrestations à Touba pour des appels à la violence. Deux arrestations à Ziguinchor, pour manifestation illégale avec dégâts matériels, ont donné lieu à une sentence d'un mois avec sursis. A Dakar, le rappeur Abdou Karim Guèye, arrêté pour injure publique et appel à la violence a été condamné à une amende de 50.000 FCFA⁹⁵. Neuf militants d'IDY 2019 dont trois femmes, qui avaient été arrêtés à Dakar pour trouble à l'ordre public suite aux résultats provisoires, ont été libérés mardi 5 mars. Abdourahim Kébé, ancien officier chargé de la sécurité d'Idrissa Seck, déféré au parquet de Dakar pour une publication sur sa page Facebook appelant à la révolte, a été libéré et placé sous contrôle judiciaire le 5 mars en attendant son procès. Par ailleurs, Mory Gueye, responsable de la jeunesse de Rewmi a été condamné à six mois de prisons dont un mois ferme pour outrage à magistrat, participation à un rassemblement illicite, diffusion et publication de fausses nouvelles, et menace et voie de fait.

D. Résultats

⁹⁵ Environ 75 euros.

L'élection présidentielle de 2019 a vu une forte participation de l'électorat, à 66,26% en moyenne (contre 51,58% au premier tour en 2012). On peut noter que la plus forte participation a été enregistrée dans les régions de Thiès avec un taux moyen de 70,18%, Kolda (68,84%), de Dakar (68,48%), Louga (68,41%), Matam (68,69%), Saint Louis (67,62%). Dans d'autres régions le taux de participation a été légèrement en dessous de la moyenne nationale : Tambacounda avec 63,63%, Fatick (64,30%), Diourbel (62,75%), et Ziguinchor (63,29%). Les départements du territoire national ayant enregistré les plus faibles taux de participation sont Bakel (58,02%), Mbacké (61,71%) et Kedougou (61,86%).

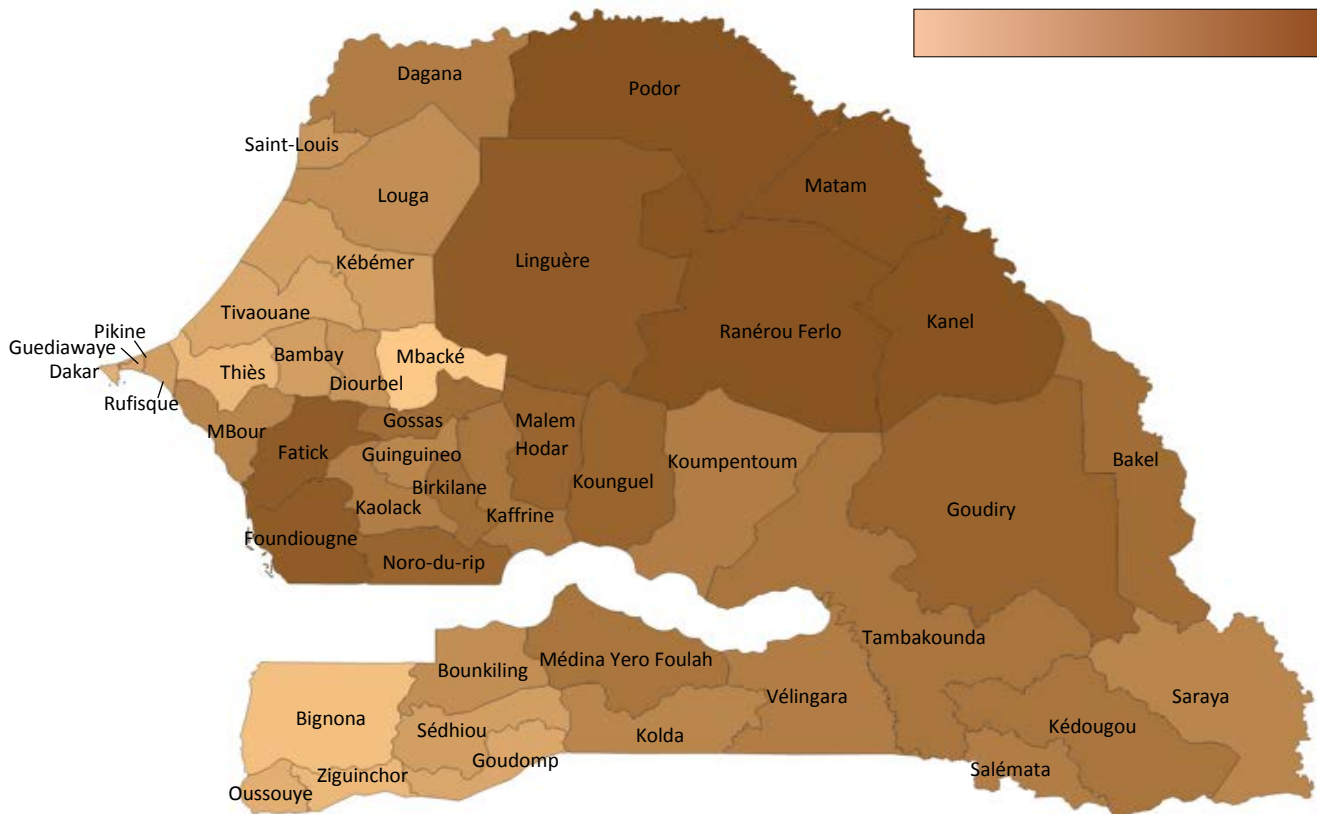
Macky Sall

Avec 58,26% des votes exprimés en sa faveur, Macky Sall est arrivé en tête dans la quasi-totalité du territoire national. Il enregistre ses meilleurs résultats dans le Fouta : la région de Matam (Kanel, Matam, Rénérou Ferlo) où il a remporté 93,26 % en moyenne, ainsi qu'à Podor (93,40%) dans la région de Saint Louis, région où il obtient en moyenne plus de 74% des votes. Les autres régions où il obtient des scores élevés sont : Fatick, d'où il est originaire (79,78%), Kaffrine (74,53%), et Tambacounda (72,35%).

A l'échelle nationale il n'est arrivé en deuxième position que dans cinq départements : Thiès (région de Thiès) avec 39,44% des voix contre 47,15% pour Idrissa Seck ; Mbacké (région de Diourbel) avec 30,44% des voix contre 58,29% pour Idrissa Seck) ; et toute la région de Ziguinchor gagnée par Ousmane Sonko: Bignona où Macky Sall obtient 33,50% contre 62,89% pour Sonko, à Oussouye (46,68% contre 49,37%) et Ziguinchor (42,32% contre 53,19%). Macky Sall est arrivé en tête dans tous les quatre départements de Dakar, traditionnellement considérés comme fiefs de l'opposition. Il est également largement en tête parmi la diaspora d'Afrique, et légèrement en tête parmi celle d'Europe.

Résultats - Macky SALL

30,44% 93,69%



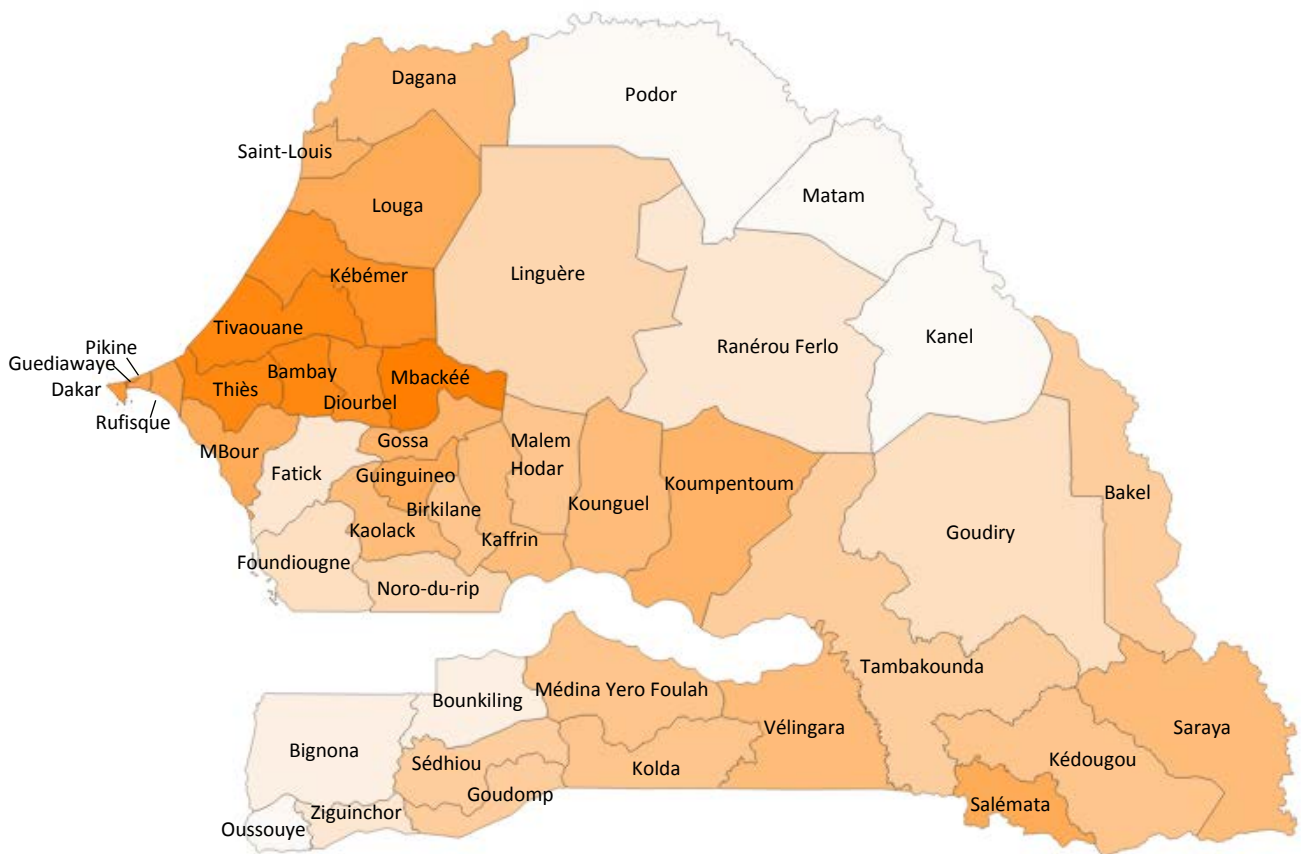
Idrissa Seck

Idrissa Seck a terminé la course présidentielle en deuxième position avec 20,51% de votes en sa faveur. Son score le plus spectaculaire a été dans le département de Mbacké (région de Diourbel) où il a remporté 58,29% des voix, contre 30,44 % pour Macky Sall. Il a enregistré sa deuxième victoire dans son département-fief de Thiès (région de Thiès) avec 47,15% de votes contre 39,44% de Macky Sall. Il prend également une part notable des voix dans les régions de Dakar et de Louga ou il a obtenu en moyenne 24,07% et 18,67%, respectivement. Dans les autres régions ses résultats ont été plus faibles.

C'était la troisième élection présidentielle consécutive à laquelle Idrissa Seck était candidat. En 2007, Idrissa Seck était arrivé deuxième avec 14,92% des voix ; le Président sortant Abdoulaye Wade avait remporté l'élection dès le premier tour avec 55,90%. En 2012, il n'avait obtenu que 7,86% des voix.

Résultats – Idrissa SECK

1,95%



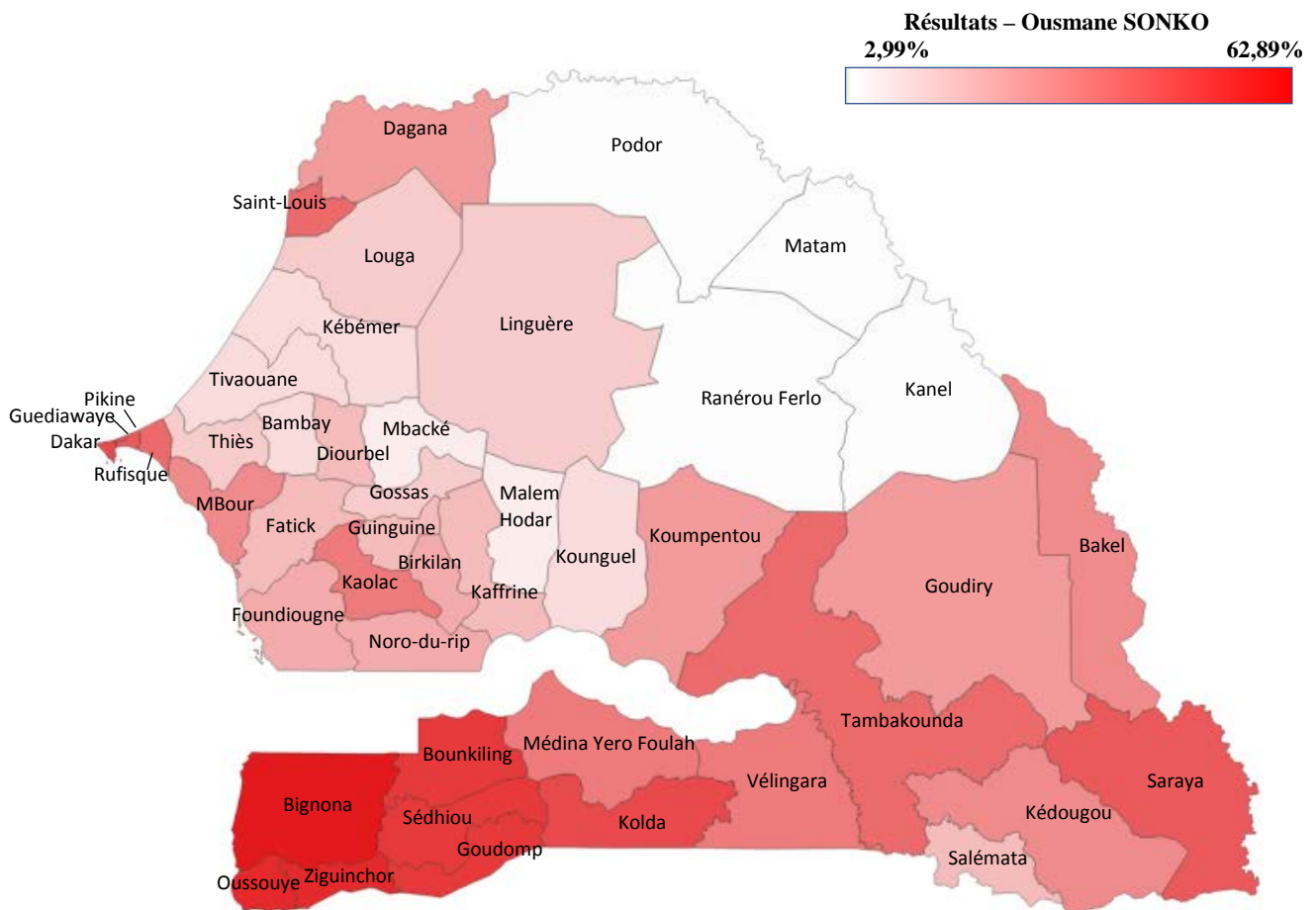
Ousmane Sonko

Avec 15,67% de votes en sa faveur, le candidat de la Coalition Sonko Président a terminé troisième. C'est une performance très significative pour ce nouveau venu, élu à l'Assemblée nationale en 2017 à la tête d'une liste, Ndawi Askan Wi/Alternative du peuple, qui avait obtenu 37.535 voix, soit 1,1% des voix, et un siège. Ousmane Sonko a déclaré son intention de se préparer aux futures échéances électorales.

Ousmane Sonko réalise ses meilleurs scores dans le sud du pays et à Dakar. Dans la région de Ziguinchor il a obtenu 57,25% de votes en moyenne, tandis que les résultats de Macky Sall et Idrissa Seck ont été assez modestes avec 38,72% de votes pour le premier et seulement 2,80% pour le second. Il réalise ses meilleurs scores à Bignona (62,89%) et Ziguinchor (53,19%) en dépit du soutien à Macky Sall des maires de ces deux villes, Mamadou Lamine Keita et Abdoulaye Baldé, hommes politiques de premier plan. Sonko a également obtenu 34,94% en moyenne dans la région de Sedhiou, et 18,32% dans la région de Kolda.

Dans la région de Dakar, Sonko a obtenu 19,99% des votes, dont 22,28% à Dakar et 19,66% à Pikine. Hors de ces régions, on peut également noter les scores de 15,45% dans le département de Kaolack, 17,02% à Saint Louis, et 17,32% à Tambacounda.

Sonko arrive en tête dans la circonscription Amérique-Océanie (45,87%) et fait un bon score en Europe ouest-centre-nord (40,85%).



El Hadji Sall

Le Coordonnateur national du Parti de l'Unité et du Rassemblement, El Hadji Sall, a obtenu 4,07% des votes en sa faveur. Il obtient ses meilleurs scores dans les départements de Louga (12,92%), Rufisque (8,78%), Tivaouane (8,72), Dagana (6,91%), Saint-Louis (6,83%) et Pikine (6,05%).

Madické Niang

Le secrétaire général du mouvement Jamm Ak Xeweul (Paix et Prospérité) et Chef de la Coalition Madické 2019, Madické Niang, a été le dernier avec 1,48% de votes. Il obtient son meilleur score à Mbacké (4,48%).

XIII. MISE EN OEUVRE DES RECOMMANDATIONS PRECEDENTES

La Mission d'observation électorale déployée par l'UE pour l'élection présidentielle de 2012 avait considéré que cette élection avait marqué « une étape fondamentale dans le renforcement de la démocratie sénégalaise ». Elle avait estimé le cadre juridique globalement conforme aux engagements régionaux et internationaux du Sénégal. Elle avait, entre autres, noté l'absence de réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que d'un cadre juridique pour l'observation électorale. Elle avait également critiqué la décision du Conseil constitutionnel validant la candidature du Président sortant pour un troisième mandat, la procédure d'examen des parrainages, à l'époque limités aux candidats indépendants, et l'absence de recours effectif contre la liste provisoire des candidatures.

La MOE UE avait formulé 35 recommandations qui concernaient entre autres la publication des états détaillés de la distribution des cartes d'électeur ; l'encadrement juridique de l'observation électorale ; l'introduction du bulletin unique ; des mesures visant à clarifier la question de la limitation des mandats ; la suppression de la carte d'électeur au profit de la carte d'identité ; un mécanisme de financement public des partis politiques accompagné d'un plafonnement des dons et des dépenses ; une révision du cadre juridique pour l'enregistrement des candidatures ; des mesures de transparence dont l'accès aux documents normatifs dès leur adoption sur le site internet du Journal Officiel, la mise en ligne, en temps réel et systématique, des bilans des révisions des listes électorales, des décisions de l'administration électorale, et toute information utile et nécessaire aux électeurs et aux parties prenantes ; et l'adoption d'un Code de la presse dépenalisant les délits de presse, et l'actualisation de la législation des médias.

Le bilan de la mise en œuvre a été limité. On note néanmoins l'adoption d'un encadrement juridique de l'observation électorale.

XIV. RECOMMANDATIONS

La MOE UE offre à la considération des acteurs sénégalais une série de recommandations visant à l'amélioration du processus électoral. Elles constituent la contribution de la mission aux discussions nationales concernant le cadre et la conduite des élections et les réformes possibles. Elles sont présentées dans le tableau en page suivante :

Recommandations

N.	CONTEXTE	RECOMMANDATION	DISPOSITI ONS CONCERN EES	INSTITU TIONS CONCE RNEES	INSTRUMENTS INTERNATIONAUX , REGIONAUX ET BONNES PRATIQUES
----	----------	----------------	------------------------------------	------------------------------------	---

Cadre juridique

1	<p>La jouissance du droit de vote est soumise à des exclusions liées notamment à des condamnations pénales ou au fait d'être déclaré incapable majeur.</p> <p>Pour les condamnés, hors cas exprès d'amnistie et de réhabilitation et hors condamnation légère, la perte du droit de vote se fait sans limitation de durée.</p> <p>Le retrait du droit de vote pour les personnes atteintes d'un handicap mental ne devrait pas être automatique mais soumis à l'appréciation d'un tribunal.</p> <p>(Page 22)</p>	<p>S'assurer de l'inclusivité du corps électoral en révisant certaines exclusions</p> <p>1. Il est recommandé de prévoir une période de retrait du droit de vote proportionnée à la durée de la sentence.</p> <p>2. Il est recommandé d'annuler le caractère automatique du retrait du droit de vote pour les incapables majeurs.</p>	<p>Art. L30-L31-L32-L33 Code électoral</p>	<p>Gouvernement, Législateur</p>	<p>Droit de vote</p> <p>Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), art. 25 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité [...] sans restrictions déraisonnables [...] b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; »</p> <p>Observation générale n°25 §14 : « Si le fait d'avoir été condamné pour une infraction est un motif de privation du droit de vote, la période pendant laquelle l'interdiction s'applique devrait être en rapport avec l'infraction et la sentence. »</p> <p>Non-discrimination</p> <p>PIDCP, art. 26 : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».</p> <p>Comité des droits de l'Homme, CCPR/C/BLZ/CO/1 : « L'État partie devrait revoir sa législation de façon à garantir qu'elle n'entraîne pas une discrimination à l'égard des personnes présentant un handicap mental, intellectuel ou psychosocial, en leur refusant le droit de voter ou de s'inscrire sur les listes électorales, sur des bases qui sont disproportionnées ou sans rapport raisonnable et objectif avec leur capacité de voter »</p>
---	--	--	--	---	--

Inscription des électeurs

<p>2</p>	<p>Révisions exceptionnelles trop courtes (tendance observée depuis 2013).</p> <p>Nombre encore important de citoyens Sénégalais, notamment dans la tranche d'âge 18-23 ans, qui ne sont pas sur les listes électorales.</p> <p>Listes provisoires d'électeurs non consultées par un trop grand nombre d'électeurs concernés et durée de leur publication non précisée dans la loi.</p> <p>Nombre potentiellement significatif d'électeurs empêchés de voter parce que leur carte CEDEAO/Electeur indique un bureau de vote erroné.</p> <p>(Pages 23-24)</p>	<p>Faciliter l'inscription des électeurs / ne pas poser de conditions déraisonnables à l'inscription</p> <p>1. Quel que soit le type de scrutin, il est recommandé de prévoir des périodes de révision exceptionnelle suffisamment longues pour permettre au plus grand nombre de citoyens de faire une demande d'inscription ou de modifications des données électorales figurant sur la carte.</p> <p>Il ne devrait pas être possible de déroger par décret à la date-limite du délai de recours (20 jours après la publication des listes provisoires) prévue à l'article L.45, alinéa 2, du Code électoral. La durée de cette publication devrait être précisée dans la loi et être la même pour tout type de révision. Elle devrait être précédée et s'accompagner d'une campagne d'information et de sensibilisation des électeurs.</p> <p>2. Il est recommandé de prendre des mesures permettant de limiter le nombre de cartes CEDEAO/Electeur à rééditer chaque année électorale du fait des modifications de la carte électorale.</p>	<p>Décrets portant révision exceptionnelle</p> <p>Loi N° 2016-09 du 14 mars 2016 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO</p> <p>Décret n° 2016-1536 portant application de la loi n° 2016-09 instituant une carte d'identité biométrique CEDEAO</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Assemblée nationale</p>	<p>Droit de vote</p> <p>CADHP, Article 13.1 : « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi. »</p> <p>Les États s'engagent à prendre les arrangements propres à donner effet aux droits</p> <p>PIDCP, Article 2.2 : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur. »</p> <p>Droit de vote</p> <p>Article 25, PIDCP : « Tout citoyen a le droit et la <u>possibilité</u>, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : (...) b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; »</p> <p>Observation générale n°25&11 : « les Etats doivent prendre les mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit. Quand l'inscription des électeurs est nécessaire, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription. »</p> <p>Article 4, Protocole CEDEAO : « Chaque Etat membre doit</p>
----------	--	--	--	--	--

					s'assurer de l'établissement d'un système d'état civil fiable et stable. Un système d'état civil central doit être mis en place dans chaque Etat membre. »
3	<p>1. Accessibilité du fichier électoral actualisé seulement 15 jours avant la date du scrutin (Article 11, alinéa 7) avec diverses implications négatives pour la collecte des parrainages⁹⁶ (Page 23 et 29)</p> <p>2. Publication de la nouvelle carte électorale 30 jours avant la date du scrutin, avec des implications négatives notamment concernant les délais d'information et de retrait des cartes par les électeurs « relocalisés » (Page 39)</p>	<p>Rendre le fichier électoral accessible à tout moment</p> <p>1. Il est recommandé d'amender l'article L.11, alinéa 7 du Code électoral de façon à accorder aux partis politiques et aux entités regroupant des candidats indépendants un droit d'accès à tout moment et à leur frais (pour autant que ces frais se limitent aux frais de reproduction) aux données figurant sur le fichier électoral à la condition qu'ils s'engagent par écrit à ne pas en faire un usage commercial.</p> <p>2. Il est recommandé de rendre publique la carte électorale à une date la plus éloignée possible du jour du scrutin de manière à faciliter la distribution et le retrait des duplicatas pour les électeurs affectés par d'éventuels changements dans la carte électorale et permettre aux candidats d'entamer la collecte des parrainages sur base d'un fichier électoral actualisé.</p>	<p>Code électoral Article L.11, alinéa 7</p> <p>Code électoral Article L.11, alinéa 9 ; Article L.66, alinéa 5</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Assemblée nationale</p>	<p>Transparence et accès à l'information</p> <p>CEDEAO, Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, Article 5 : « les listes électorales seront établies de manière transparente et fiable avec la participation des partis politiques et des électeurs <u>qui peuvent les consulter en tant que de besoin</u>. »</p> <p>Code électoral :</p> <p>Article L.47 : « tout électeur peut en prendre communication et copie à ses frais » (des listes électorales mais postérieurement à des élections, une fois les listes archivées).</p> <p>Article R.46: « tout électeur qui, en application de l'article L.47 prend communication d'une liste électorale doit s'engager au préalable et par écrit à ne pas en faire un usage commercial ».</p> <p>Article R.44 : « A la fin des opérations [de révision], le Ministre chargé des élections arrête et <u>publie</u> la liste définitive des électeurs par tout moyen de communication disponible. Un exemplaire de cette liste est adressé à la CENA. »</p>
4	Nécessité de mettre à jour le fichier	Accroître la fiabilité du fichier	Textes réglementaire		Droit de vote

⁹⁶ N.B : Les impératifs liés à la protection des données personnelles ne devraient pas être opposables à l'accès au fichier électoral. L'accès à l'ensemble des données figurant sur le fichier pour des buts de communication politique ou de collecte de parrainages au bénéfice de catégories prévues par la loi (partis politiques) devrait être dispensé de toute formalité déclarative préalable. Dès lors, il devrait être octroyé à tout moment, à condition de s'engager à ne pas en faire un usage commercial. La délivrance des listes peut éventuellement être facturée de façon identique pour tous les demandeurs pour autant qu'elle implique un coût – mais sans que ces frais ne puissent excéder le coût de la reproduction et de l'envoi du document.

	<p>électoral de manière régulière et de sécuriser les pièces d'état civil servant à s'inscrire sur les listes électorales. La radiation des personnes décédées reste une préoccupation. La révision exceptionnelle de 2018 n'a enregistré qu'un total de 130 radiations au Sénégal et à l'étranger. Nombreuses erreurs matérielles et autres scories affectant la fiabilité du fichier électoral. (Page 24)</p>	<p>électoral</p> <p>En vue des futures révisions des listes électorales, Il est recommandé de sécuriser les procédures de délivrance des extraits de naissance et des certificats de résidence et prendre des mesures afin de faire figurer sur les actes de décès et les permis d'inhumation les données d'état civil permettant d'identifier les électeurs décédés.</p>	<p>es, circulaires ou toute autre mesure équivalente</p>		<p>CEDEAO, Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, Article 5 : « les listes électorales seront établies de manière transparente et fiable avec la participation des partis politiques et des électeurs <u>qui peuvent les consulter en tant que de besoin.</u> »</p>
5	<p>Commissions administratives en charge de la distribution des cartes CEDEAO/Électeur privées des moyens d'information indispensables à l'accomplissement de leurs tâches, celles-ci devant inclure la possibilité d'orienter les électeurs. (Pages 24-26)</p>	<p>Renforcer l'efficacité des commissions de distribution des cartes CEDEAO/Électeur</p> <p>Les commissions administratives en charge de la distribution des cartes devraient bénéficier des mêmes outils et accès aux bases de données dont dispose l'administration afin de leur permettre de vérifier en temps réel les données relatives aux retraits des cartes et de renseigner les électeurs ne sachant où retirer leur carte. L'établissement des relevés de distribution et de retrait devrait être informatisé.</p>	<p>Circulaire ministérielle ou toute autre mesure équivalente ou, le cas échéant, le décret 2017-170 du 27 janvier 2017 portant partie réglementaire du Code électoral</p>	<p>Gouvernement</p>	<p>Droit de vote</p> <p>CADHP, Article 13.1 : « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi. »</p> <p>Obligation de donner effet aux droits reconnus dans le PIDCP</p> <p>PIDCP, Article 2.2 : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur. »</p> <p>Droit de vote</p> <p>PIDCP, Article 25 : « Tout citoyen a le droit et <u>la possibilité</u>, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : (...) b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin</p>

					secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; » Observation générale n°25 para.11 : « les Etats doivent prendre les mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit. Quand l'inscription des électeurs est nécessaire, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription. »
6	Manque de traçabilité des opérations de distribution et de retrait des cartes CEDEAO/Électeur. (Page 26)	<p>Assurer la traçabilité des opérations de distribution des cartes CEDEAO/Électeur</p> <p>La distribution de cartes CEDEAO/Électeur en dehors des périodes où elle est assurée par les commissions administratives prévues à l'article L.54 devrait répondre à des exigences de traçabilité plus élevées que celles s'appliquant à la distribution des cartes dépourvues des données électorales. Un dispositif devrait être mise en place, prenant en compte les paramètres suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les relevés de distribution et de retrait des cartes CEDEAO/Électeur devraient pouvoir être extraits à tout moment d'une base de données centralisée (avec différents niveaux d'accès) ; – ces relevés devraient être publiés à intervalles réguliers pendant et hors des périodes pendant lesquelles siègent les commissions administratives de distribution ; – ces relevés devraient différencier entre les différents motifs justifiant 	Circulaire ministérielle ou toute autre mesure équivalente ou, le cas échéant, le décret 2017-170 du 27 janvier 2017 portant partie réglementaire du Code électoral		<p>Droit de vote</p> <p>CADHP, Article 13.1 : « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi. »</p> <p>Obligation de donner effet aux droits reconnus dans le PIDCP</p> <p>PIDCP, Article 2.2 : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur. »</p> <p>Droit de vote</p> <p>PIDCP, Article 25 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : (...) b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; »</p> <p>Observation générale n°25 para.11 : « les Etats doivent prendre les mesures efficaces pour faire en sorte que toutes les personnes</p>

		les éditions et rééditions de cartes (y compris les nouvelles inscriptions) ainsi qu'entre cartes à produire, cartes produites, cartes distribuées et cartes retirées par commune, département et région.			qui remplissent les conditions pour être électeurs aient la possibilité d'exercer ce droit. Quand l'inscription des électeurs est nécessaire, elle devrait être facilitée et il ne devrait pas y avoir d'obstacle déraisonnable à l'inscription. »
--	--	---	--	--	--

Enregistrement des Candidatures

7	<p>1. Difficultés et controverses liées à l'adoption et à la mise en œuvre du système du parrainage-citoyen. (Pages 27-28)</p> <p>2. Importance de consolider par</p>	<p>Ne pas poser de conditions déraisonnables l'exercice du droit de se porter candidat</p> <p>1. Il est recommandé de mener une réflexion d'ensemble sur l'opportunité de conserver en l'état les dispositifs de parrainage-citoyen (règles, critères de validation, méthodes de vérification, institution en charge de vérifier les listes de parrainage) pour les tous les types de scrutin considérant les contraintes et difficultés observées lors des élections présidentielles. Ces discussions devraient être conduites dans un cadre de concertation impliquant l'opposition et la société civile.</p> <p>2. Sur base de cette discussion, il est recommandé de préciser par voie réglementaire la procédure de dépôt et</p>	Articles L.239 et L.275 du	<p>Droit d'être élu</p> <p>PIDCP, Article 25 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : (...) b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; »</p> <p>Observation générale n°2, para.15 : « toute restriction au droit de se porter candidat, par exemple un âge minimum, doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables. »</p> <p>Observation générale n°25, para.17 : « toute condition exigeant un nombre minimum de partisans de la présentation de la candidature devrait être raisonnable et ne devrait pas servir à faire obstacle à la candidature. »</p>
---	---	--	----------------------------	--

	<p>voie réglementaire l'ensemble des dispositions y relatives. (Pages 27-28)</p> <p>3. Le critère de l'ordre de dépôt pour l'examen des listes de parrainages porte atteinte au principe d'égalité entre les candidats, et est injustifiable au regard du critère de représentativité qui est au fondement de la justification même du système de parrainage-citoyen. (Page 29)</p> <p>4. Délais trop courts aussi bien pour la vérification des listes de parrainages que pour la régularisation des listes recalées. (Pages 28-29)</p>	<p>de vérification des listes de parrainage, les motifs d'invalidation non susceptibles de régularisation ainsi que les méthodes de vérification des listes de parrainage, et de rendre obligatoire la présence, lors des séances de vérification, de représentants et mandataires des candidats.</p> <p>3. Il est recommandé de supprimer l'obligation faite au Conseil constitutionnel d'examiner les candidatures à l'élection présidentielle selon leur ordre de dépôt étant donné que ce critère ne permet pas de déterminer la représentativité d'une candidature. Les parrainages multiples devraient être retranchés de toutes les listes indépendamment de leur ordre de dépôt de celles-ci.</p> <p>4. Il est recommandé d'accroître les délais de vérification des listes de parrainage et de régularisation pour les candidats potentiels recalés dans un premier temps ainsi que de renforcer la transparence des mécanismes de vérification des parrainages, y compris des signatures</p>	<p>Code électoral</p> <p>Articles L.57 du Code électoral</p> <p>Articles L.57, L.239 et L.275 du Code électoral, décision du Conseil constitutionnel</p>		
8	<p>Inapplicabilité du système de parrainage-citoyen dans le cas d'élections locales et risques élevés encourus en termes de secret du vote et de vérification des parrainages.</p>	<p>Ne pas poser de conditions déraisonnables l'exercice du droit de se porter candidat aux élections locales et protéger le secret du vote</p>			<p>Droit d'être élu Secret du vote</p> <p>PIDCP, Article 25 : « Tout citoyen a le droit et <u>la possibilité</u>, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : (...) b) de voter et <u>d'être élu</u>, au cours d'élections</p>

<p>Le recours au parrainage-citoyen (jusqu'à 1,5% du corps électoral de la commune) porte atteinte au secret du vote quand la collecte et la vérification se font à l'échelle de communes faiblement peuplées et pourrait donner lieu à une forme de coercition ou d'intimidation à l'encontre des électeurs.</p> <p>Enfin, le nombre potentiellement élevé de listes candidates rend pratiquement inapplicable la vérification des signatures dans les délais prévus (48 heures)</p> <p>(Pages 30-31)</p>	<p>Il est recommandé d'abroger les dispositions portant sur le parrainage-citoyen dans le cadre des élections locales (municipales et départementales). La question de la représentativité ne s'y pose pas de la même manière que pour des élections nationales, et le parrainage citoyen à cette échelle risque de porter atteinte à des droits politiques fondamentaux.</p>			<p>périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; »</p> <p>Observation générale n°25, para.20 : « les Etats devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral (...). Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote..."</p>
--	---	--	--	---

Administration électorale

<p>9</p>	<p>1. Violation de l'article L.7, alinéa 3 qui stipule que les membres de la CENA sont nommés pour un mandat de 6 ans. Certains membres sont en poste depuis plus de 6 ans.</p> <p>(Pages 19-20)</p> <p>2. Composition de la CENA à l'entière discrétion du Président de la République.</p>	<p>Garantir la neutralité de l'organe en charge de la supervision du processus électoral</p> <p>1. Il est recommandé que la durée du mandat des membres de la CENA telle que fixée par la loi soit respectée dans la pratique, de manière à ce que leur indépendance, pendant la durée de leur mandat, soit garantie.</p> <p>2. Il est recommandé de réviser le mode de désignation des membres de la CENA de façon à ce qu'au moins une fraction d'entre eux soient nommés sur proposition d'institutions autres que</p>	<p>Code électoral, Article L.7 alinéa1, 2 et 3</p> <p>Article R.10 et R.11 - partie</p>	<p>Gouvernement, Assemblée nationale</p>	<p>Élections honnêtes qui reflètent la libre expression de la volonté des électeurs</p> <p>Observation générale n°25, para.10 : « une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. »</p> <p>Protocole CEDEAO, Article 3 : « les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique. En cas de nécessité, une concertation nationale appropriée doit déterminer la nature et la forme desdits Organes ».</p>
----------	---	--	---	--	--

	(Page 19) 3. Non-respect de l'article R.10 du décret n°2017-170 du 27 janvier 2017 portant partie réglementaire du Code électoral (nomination des membres des CEDA). (Page 20)	celles relevant du seul pouvoir exécutif. Le Président, le vice-Président et le Secrétaire général de la CENA devraient être désignés par leurs pairs. 3. Il est recommandé que les Présidents des CEDA et des DECENA fassent l'objet d'une nomination officielle.	réglementaire du Code électoral		
10	Mise à disposition tardive des fonds affectés à la CENA et aux CEDA et insuffisance de la dotation financière globale. (Pages 19-20)	Garantir l'efficacité de l'organe en charge de la supervision du processus électoral Il est recommandé que la CENA dispose d'une enveloppe financière suffisante pour accomplir l'ensemble des tâches qui lui sont imparties en vertu du Code électoral et que les crédits qui lui sont alloués soient libérés en temps utile.	Loi de finances et autres mesures		Élections honnêtes qui reflètent la libre expression de la volonté des électeurs Observation générale n°25, para.10 : « une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. » Protocole CEDEAO, Article 3 : « les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique. En cas de nécessité, une concertation nationale appropriée doit déterminer la nature et la forme desdits Organes ».
11	Distribution de cartes d'électeurs sans supervision de la CENA hors des périodes d'inscription et de distribution pré-électorale (Page 25)	Garantir le rôle de l'organe en charge de la supervision du processus électoral en matière de distribution des cartes CEDEAO/Électeur Il est recommandé que la CENA supervise l'ensemble des opérations de distribution des cartes CEDEAO/Électeur pendant et hors période électorale, et qu'elle rende publiques les informations recueillies dans l'exercice de son rôle de supervision, notamment les relevés de	Mise en œuvre de l'Article L.11, alinéa 5 du Code électoral		Élections honnêtes qui reflètent la libre expression de la volonté des électeurs Observation générale n°25, para.10 : « une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. » Protocole CEDEAO, Article 3 : « les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique. En cas de nécessité, une concertation nationale appropriée doit déterminer la nature et la forme desdits Organes ».

		distribution et de retrait des cartes.			
12	<p>Manque d'uniformité dans la périodicité et le fonctionnement des comités électoraux, ainsi que dans l'exercice effectif de leurs prérogatives</p> <p>(Page 18)</p>	<p>Renforcer et clarifier le rôle des comités électoraux</p> <p>Il est recommandé que le mode de fonctionnement des comités électoraux prévus à l'article L.65 soit réglementé de manière à leur faire jouer pleinement leur rôle de concertation, notamment dans la définition de la carte électorale. Il est recommandé que la périodicité de leurs réunions soit strictement définie dans le Code électoral et que les résultats des travaux de chaque réunion de ces comités soient rendus publics.</p>	<p>Code électoral, Article L.65</p>		<p>Élections honnêtes qui reflètent la libre expression de la volonté des électeurs</p> <p>Observation générale n°25, para.10 : « une autorité électorale indépendante devrait être créée afin de superviser le processus électoral et de veiller à ce qu'il soit conduit dans des conditions d'équité et d'impartialité, conformément à des lois établies qui soient compatibles avec le Pacte. »</p> <p>Protocole CEDEAO, Article 3 : « les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique. En cas de nécessité, une concertation nationale appropriée doit déterminer la nature et la forme desdits Organes ».</p>

Financements politiques

13	<p>Il n'existe pas de système de financement public des partis politiques.</p> <p>(Pages 14, 32, 46)</p>	<p>Garantir des conditions équitables de campagne entre candidats et renforcer la transparence des financements politiques</p> <p>1. Dans le cadre plus large d'une concertation sur la législation relative aux partis politiques, il est recommandé de prévoir l'établissement d'un système de financement public des partis politiques assorti d'un mécanisme de contrôle des dépenses, y compris des dépenses électorales.</p>	<p>Art. 4 de la Constitution</p> <p>Loi n° 81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques ou futur Code des partis politiques</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Partis et coalitions politiques</p>	<p>Prévention de la corruption/Équité de la campagne</p> <p>Convention des Nations Unies contre la Corruption de 2005 (ratifiée en 2005) : Article 7.3 : « Chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques. »).</p> <p>Convention de Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de 2003 (ratifiée en 2007). Art. 10 « Chaque Etat partie adopte les mesures législatives et autres</p>
----	--	---	---	--	--

	<p>La loi ne prévoit pas de mécanismes de financement, ni de plafonnement de dépenses lors de la campagne électorale menée par les partis ou coalitions politiques ou leurs candidats.</p> <p>(Pages 14, 32, 46)</p> <p>La loi ne prévoit pas de mécanismes de contrôle des dépenses lors de la campagne électorale.</p> <p>(Pages 14, 32, 46)</p>	<p>2. Il est recommandé d'adopter un cadre juridique réglemant le financement de la campagne électorale, en prévoyant notamment que les dépenses des candidats, partis et coalitions politiques soient plafonnées.</p> <p>3. Il est recommandé de prévoir le dépôt de rapports financiers détaillés par les candidats, partis et/ou coalitions politiques auprès d'une institution indépendante dotée des pouvoirs et moyens suffisants pour remplir son mandat. La publication de ces rapports devraient être assurée dans un délai raisonnable.</p>			<p>mesures pour :</p> <p>(a) prohiber l'utilisation des fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques ; et</p> <p>(b) intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politiques. »</p>
14	<p>Si le Code électoral interdit l'utilisation des biens ou moyens publics aux fins de campagne (L.61), l'arsenal législatif est faible en matière de prévention des abus.</p> <p>(Page 13, 32)</p>	<p>Prévenir l'abus de ressources publiques pendant la campagne électorale</p> <p>Il est recommandé de définir plus précisément les notions de « biens ou moyens publics » et de prévoir la possibilité de déposer plainte pour abus de ressources administratives.</p>	<p>Code électoral (article L.61 et article LO.125</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Partis et coalitions politiques</p>	<p>Transparence</p> <p>Convention des Nations Unies contre la Corruption de 2005 (ratifiée en 2005) :</p> <p>Article 7.3 : « Chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques. »).</p>

Participation des femmes

15	<p>Malgré une bonne représentation des femmes parmi les élus due à la loi sur la parité, elles rencontrent des difficultés à s'imposer aux différents échelons de la société, à intervenir dans le débat public et à prendre une part active au travail parlementaire.</p> <p>(Page 38)</p>	<p>Améliorer la participation des femmes dans la vie publique</p> <p>Il est recommandé de renforcer le rôle des femmes dans la vie publique et politique, notamment par le biais de programmes d'appui et de formation des élues et candidates.</p>	N/A	<p>Gouvernement</p> <p>Assemblée nationale</p> <p>Observatoire nationale de la parité</p> <p>Société civile</p>	<p>Non-discrimination Parité hommes/femmes dans la prise des décisions politiques</p> <p>Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979,</p> <p>Art. 4 : « L'adoption par les Etats Parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination. »</p> <p>Art. 7 : « Les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays. »</p> <p>Protocole à la CADHP relatif aux droits des femmes, Art. 9 :</p> <p>« 1. Les États entreprennent des actions positives spécifiques pour promouvoir la gouvernance participative et la participation paritaire des femmes dans la vie politique de leurs pays, à travers une action affirmative et une législation nationale et d'autres mesures de nature à garantir que :</p> <p>(...) c) les femmes soient des partenaires égales des hommes à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes de développement de l'État.</p> <p>2. Les États assurent une représentation et une participation accrues, significatives et efficaces des femmes à tous les niveaux de la prise des décisions. »</p>
----	---	--	-----	---	--

Participation des personnes handicapées

16	<p>Bien que la loi d'orientation</p>	<p>Assurer l'accès au vote des personnes handicapées</p>	<p>Article L.30 Code</p>	<p>Gouvernement,</p>	<p>Droit de vote Convention relative aux droits des personnes handicapées de</p>
----	--------------------------------------	---	------------------------------	----------------------	---

	<p>sociale, loi spécifique sur le handicap, a été adoptée en 2010, peu d'avancées notables ont été observées dans ce domaine.</p> <p>(Page 38)</p> <p>Le quota prévu par la loi de 15% dans les emplois publics ou privés n'est pas appliqué, pas plus que la mise aux normes d'accessibilité des endroits ouverts aux publics, notamment les bureaux de vote.</p>	<p>Il est recommandé de permettre aux personnes handicapées moteurs de signaler leur handicap lors de l'inscription sur les listes électorales, afin qu'elles puissent être affectées à un bureau de vote accessible.</p> <p>Il est recommandé de promouvoir et d'appliquer la loi d'orientation sociale de 2010 afin d'assurer aux personnes atteintes d'un handicap une participation effective à la vie publique et politique.</p>	<p>électoral</p> <p>Loi d'orientation sociale de 2010</p>	<p>Assemblée nationale</p> <p>Tout organisme public ou privé</p>	<p>2006,</p> <p>Art. 29 : « Les Etats Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres (...) et notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues. »</p>
--	--	---	---	--	---

Scrutin, recensement des votes

17	<p>Négligence constatée en ce qui concerne les bulletins de vote non utilisés qui ne sont pas conservés.</p> <p>(Page 40)</p>	<p>Renforcer l'intégrité et la transparence des procédures de vote</p> <p>Il est recommandé que les bulletins utilisés et non utilisés pendant le scrutin soient conservés de façon à permettre, le cas échéant, un recompte des voix.</p>	<p>Code électoral, Article L.84</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Législateur</p>	<p>Transparence Vote secret</p> <p>Observation générale n°25, para.20 : « les Etats devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral (...). Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral du vote. »</p> <p>Protocole CEDEAO, Article 6 : « L'organisation, le déroulement des élections et la proclamation des résultats s'effectueront de manière transparente ».</p>
18	<p>Risques d'achats de voix, contraintes financières et les divers inconvénients propres au système de bulletin multiple.</p>	<p>Renforcer le secret du vote</p> <p>Il est recommandé d'examiner, à la lumière des discussions déjà engagées sur la question, la possibilité d'introduire à moyen ou long terme le</p>	<p>Chapitre V, Code électoral</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Législateur</p>	<p>Transparence Vote secret</p> <p>Observation générale n°25, para.20 : « les Etats devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral (...). Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte les obligeant à révéler leurs</p>

		bulletin unique selon un calendrier suffisamment échelonné dans le temps pour que des mesures d'accompagnement et de sensibilisation des électeurs puissent être mises en œuvre afin de faciliter la transition d'un système à un autre.			intentions de vote ou dans quel ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral du vote. » Protocole CEDEAO, Article 6 : « L'organisation, le déroulement des élections et la proclamation des résultats s'effectueront de manière transparente ».
19	<p>Des faiblesses apparaissent dans la transmission des observations entre les différents niveaux de la procédure de recensement des votes et ne sont pas entièrement contrôlées :</p> <p>Des observations portées au PV des BV ne sont pas traitées au niveau départemental, mais seulement au niveau national, ce qui rend cette tâche difficile voire impossible, vu le nombre de PV à traiter.</p> <p>Aucun archivage des bulletins exprimés n'est prévu, ce qui empêche tout recompte.</p> <p>Dans les CDRV, la saisie des données est difficilement observable.</p> <p>(Page 41)</p>	<p>Renforcer la transmission des observations notées aux procès-verbaux de résultats et permettre d'éventuels recomptes</p> <p>1. Il est recommandé de donner compétence aux CDRV de traiter les observations mentionnées aux PV et de permettre aux CDRV de demander d'éventuels recomptes en prévoyant un archivage des bulletins exprimés</p> <p>2. Il est recommandé d'équiper les CDRV de projecteurs afin que le traitement informatique des données soit observable par tous les membres et observateurs.</p>	Art. LO138 et LO139 Code électoral	<p>Gouvernement</p> <p>Législateur</p> <p>Administration territoriale</p> <p>Cour d'appel de Dakar et tribunaux ordinaires</p>	<p>Transparence PIDCP : Article 2.3 : Les États parties au présent Pacte s'engagent à: a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;...</p> <p>Élections honnêtes /État de droit (rule of law) Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n°25 PIDCP : « Il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et du dépouillement et une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une autre procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement »</p> <p>Transparence Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance CEDEAO de 2001, art.6 : « L'organisation, le déroulement des élections et la proclamation des résultats s'effectueront de manière transparente. » Art.7 : « Un contentieux électoral crédible relatif à l'organisation, au déroulement des élections et à la proclamation des résultats doit être institué. »</p>

Médias

<p>20</p>	<p>L'offense au Chef de l'Etat et la diffamation donnent lieu à des peines privatives de la liberté qui visent en priorité le diffuseur (directeur de publication) et en second lieu l'auteur lui-même.</p> <p>Le nouveau Code de la presse maintient des peines privatives de liberté et en élargit le champ d'application aux nouvelles dispositions introduites régissant les conditions de création des entreprises de presse et de l'exercice de la profession.</p> <p>(Page 34)</p>	<p>Garantir la liberté d'expression et alléger les sanctions pour les délits de presse.</p> <p>1. Il est recommandé de supprimer le délit d'offense au Chef de l'État.</p> <p>2. Il est recommandé de supprimer les peines privatives de liberté en matière de diffamation, d'infraction aux conditions de création des entreprises de presse et d'exercice des professions de la presse.</p> <p>3. Il est recommandé que ces peines se limitent à des sanctions pécuniaires et administratives en cas de responsabilité avérée du diffuseur.</p>	<p>Loi n.65-60 du 21 juillet 1965 portant création du Code Pénal. Section VI – Des infractions commises par tous moyens de diffusion publiques</p> <p>Loi n. 2017-27 du 13 juillet 2017 portant création du Code de la presse. Titre III – Dispositions administratives et pénales</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Législateur</p>	<p>Liberté d'expression et opinion</p> <p><u>Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples</u>, Affaire Lohé Issa Konaté c. Burkina Fasso – N°004/2013, jugement du 5 décembre 2014, dans lequel la Cour déclare que l'existence de sanctions privatives de liberté en matière de diffamation dans la législation de l'Etat défendeur constitue une violation de l'article 9 de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que de l'article 66 du Traité révisé de la CEDEAO (liberté de la presse)</p> <p><u>Comité des droits de l'homme de l'ONU (CCPR)</u>, Observation générale 34.</p> <p>Paragraphe 38 :</p> <p>(...) le simple fait que des formes d'expression soient considérées comme insultantes pour une personnalité publique n'est pas suffisant pour justifier une condamnation pénale, même si les personnalités publiques peuvent également bénéficier des dispositions du Pacte. De plus, toutes les personnalités publiques, y compris celles qui exercent des fonctions au plus haut niveau du pouvoir politique, comme les chefs d'État ou de gouvernement, sont légitimement exposées à la critique et à l'opposition politique. (...) la loi ne doit pas prévoir des peines plus sévères uniquement en raison de l'identité de la personne qui peut avoir été visée. (...)</p> <p>Paragraphe 47 :</p> <p>Les lois sur la diffamation doivent être conçues avec soin de façon à garantir qu'elles répondent au critère de nécessité énoncé au paragraphe 3 et qu'elles ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression. (...) À tout le moins dans le cas des commentaires au sujet de figures publiques, il faudrait veiller à éviter de considérer comme une infraction pénale ou de rendre d'une autre manière contraires à la loi les déclarations fausses qui</p>
-----------	---	--	--	--	--

					ont été publiées à tort, mais sans malveillance. (...). Les États parties devraient envisager de dépénaliser la diffamation et, dans tous les cas, l'application de la loi pénale devrait être circonscrite aux cas les plus graves et l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée.
21	<p>Le nouveau Code de communications électroniques, tout en protégeant la neutralité du Net dans ses Articles 25 et 26, introduit à l'Article 27 des exceptions qui permettraient à l'autorité de régulation et aux fournisseurs de service internet d'exercer un pouvoir discrétionnaire excessif, notamment par des interventions possibles sur l'accès à internet, aboutissant à une possible restriction d'accès à l'information.</p> <p>(Page 35)</p>	<p>Garantir et protéger l'accès à internet, et par ce biais, à l'information.</p> <p>Il est recommandé de clarifier et préciser les conditions justifiant une intervention sur le trafic d'internet par l'autorité de régulation et les fournisseurs de services.</p>	Loi n2018-28 du 12 décembre 2018 portant Code des Communications électroniques	Gouvernement Législateur	<p>Liberté d'expression et opinion Comité des droits de l'homme de l'ONU (CCPR), Observation générale n. 34</p> <p>Paragraphe 43 :</p> <p>Toute restriction imposée au fonctionnement des sites Web, des blogs et de tout autre système de diffusion de l'information par le biais de l'Internet, de moyens électroniques ou autres, y compris les systèmes d'appui connexes à ces moyens de communication, comme les fournisseurs d'accès à Internet ou les moteurs de recherche, n'est licite que dans la mesure où elle est compatible avec le paragraphe 3. (...)</p> <p>Paragraphe 22 :</p> <p>Le paragraphe 3 énonce des conditions précises et ce n'est que sous réserve de ces conditions que des restrictions peuvent être imposées : les restrictions doivent être « fixées par la loi »; elles ne peuvent être imposées que pour l'un des motifs établis aux alinéas a et b du paragraphe 3; et répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité. Des restrictions pour des motifs qui ne sont pas spécifiés dans le paragraphe 3 ne sont pas permises, même au cas où de tels motifs justifieraient des restrictions à d'autres droits protégés par le Pacte. Les restrictions doivent être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire.</p>
22	Le Président et les membres du Conseil national de régulation de l'audiovisuel, (CNRA) sont nommés par le Président de la	Garantir la neutralité et l'efficacité du contrôle exercé par l'organe en charge de la supervision de tous les médias pendant la période électorale.	Loi n° 2006-04 du 4 janvier 2006, portant	Gouvernement Législateur	<p>Équité de la campagne</p> <p>Transparence et accès à l'information</p> <p>Charte africaine de la démocratie, des élections, et de la</p>

	<p>République. La liste des membres du CNRA et leur date de nomination ne sont pas publiées sur le site web de l'organe de régulation.</p> <p>(Page 35)</p> <p>Durant la période électorale, le CNRA n'a publié de rapports sur son monitoring des médias, des informations sur les infractions détectées, ou ses communiqués de presse.</p> <p>L'absence d'action par le CNRA à l'égard des nombreuses infractions, notamment des violations de l'interdiction de la publicité politique, a permis des atteintes aux conditions d'égalité et d'équité entre candidats édictées par le Code électorale.</p> <p>(Page 36)</p>	<p>1. Afin de garantir une effective indépendance de l'organe de régulation, il est recommandé de considérer une révision de la procédure de nomination du Président et des membres du CNRA.</p> <p>2. Afin de garantir la transparence des activités de l'organe de régulation, il est recommandé de s'assurer de la publication des informations sur sa composition, notamment sur son site web, et, en période électorale, de publier régulièrement les rapports du monitoring des médias, les infractions détectées, les décisions ainsi que les communiqués de presse du CNRA.</p>	<p>création du Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA)</p>	<p>CNRA</p>	<p>gouvernance (CADEG)</p> <p>Article 17</p> <p>(...)</p> <p>3. Faire en sorte que les partis et les candidats qui participent aux élections aient un accès équitable aux médias d'Etat, pendant les élections.</p>
23	<p>Lors de la campagne électorale plusieurs médias audiovisuels et sites web d'information n'ont pas respecté l'interdiction d'accepter et relayer toute forme de publicité commerciale afin de propagande électorale (Art. L.61 du Code électorale). Ces violations ont été tolérées par l'autorité de régulation, et elles ont bénéficié aux candidats et coalitions disposant des plus grandes ressources financières, en dépit de l'objectif du Code électorale</p>	<p>Assurer l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la campagne électorale.</p> <p>1. Afin de garantir des conditions d'égalité entre candidats pendant la campagne électorale, il est recommandé de veiller au respect de l'interdiction de publicité politique dans tous les médias, édictée dans le Code électorale.</p> <p>2. Dans l'hypothèse où le législateur décidait de réviser cette disposition,</p>	<p>Art. L.61 Code électorale</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Législateur</p> <p>CNRA</p>	<p>Non-discrimination</p> <p>Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)</p> <p>Article 13</p> <p>(...)</p> <p>2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leurs pays.</p> <p>Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)</p> <p>Article 25</p> <p>Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des</p>

	<p>de garantir des conditions d'égalités entre candidats dans ce secteur. (Page 37)</p>	<p>notamment dans le cadre d'un encadrement juridique du contrôle des dépenses de campagne, il est recommandé d'introduire des critères de diffusion tels que l'application des mêmes tarifs pour tous les candidats, la non-discrimination des candidats dans l'achat des espaces de propagande médiatique et l'obligation de signaler clairement la nature publicitaire du message. Les tarifs appliqués devraient être rendus publiques.</p>			<p>discriminations visées à l'article 2 et sans restriction déraisonnables : (...) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.</p>
24	<p>Les radios communautaires sont considérées comme la première source d'information au niveau local, et jouent un rôle important dans la diffusion d'information dans les différentes langues nationales.</p> <p>Pourtant, l'encadrement juridique des radios associatives et communautaires leur interdit de traiter d'information politique et de vendre des espaces publicitaires. Dans la pratique ces dispositions ne sont souvent pas respectées par les radios communautaires, ni sanctionnées par l'autorité de régulation. (Pages 35-36)</p>	<p>Garantir le droit à diffuser et recevoir de l'information.</p> <p>Il est recommandé de réformer le cadre juridique et réglementaire régissant les radios associatives et communautaires en leur permettant de jouer leur rôle dans l'information des communautés locales et d'avoir accès à des ressources publiques et/ou privées pour garantir leur viabilité économique.</p>	<p>Art. 18 et Art. 19 du Cahier de charges applicable aux radios communautaires.</p> <p>Loi n. 2017-27 du 13 juillet 2017 portant Code de la presse.</p>	<p>Législateur</p> <p>Gouvernement</p>	<p>Liberté d'expression et opinion Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), Article 9</p> <p>1. Toute personne a droit à l'information.</p> <p>Comité des droits de l'homme de l'ONU (CCPR), Observation Générale 34, Paragraphe 13 :</p> <p>L'existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le Pacte. Elle constitue l'une des pierres angulaires d'une société démocratique. Le Pacte prévoit un droit permettant aux médias de recevoir des informations qu'ils utilisent pour exercer leurs fonctions. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique. Le public a aussi le droit correspondant de recevoir des médias le produit de leur activité.</p> <p>Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP),</p>

					<p>Article 19(2) :</p> <p>Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.</p> <p>Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n. 25, Paragraphe 12 :</p> <p>La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique.</p>
25	<p>La Loi sur les sondages d'opinion interdit la publication de sondages politiques de la convocation du corps électoral jusqu'à la publication des résultats définitifs. Par ailleurs, la loi n'est pas appliquée du fait de l'absence de mise en place de la Commission nationale des sondages prévue.</p> <p>(Pages 31 et 36)</p>	<p>Garantir le droit à diffuser et recevoir de l'information</p> <p>Il est recommandé de considérer des mesures visant à renforcer et clarifier les conditions de publication et de diffusion de sondages d'opinion, prévoyant notamment une méthodologie clairement définie, encadrée et transparente, y compris lors de la période électorale.</p>	<p>Loi n° 1986-16 du 14 avril 1986, portant sur la réalisation, publication et diffusion de sondages d'opinion.</p>	<p>Gouvernement</p> <p>Législateur</p>	<p>Accès à l'information</p> <p>Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), Article 9</p> <p>1. Toute personne a droit à l'information.</p> <p>Comité des droits de l'homme de l'ONU (CCPR), Observation Générale 34, Paragraphe 13 :</p> <p>L'existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le Pacte. Elle constitue l'une des pierres angulaires d'une société démocratique. Le Pacte prévoit un droit permettant aux médias de recevoir des informations qu'ils utilisent pour exercer leurs fonctions. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni</p>

					restriction, et capables d'informer l'opinion publique. Le public a aussi le droit correspondant de recevoir des médias le produit de leur activité.
--	--	--	--	--	--

Société civile

26	<p>La forte implication de la société civile le long du processus et le jour du scrutin a contribué à la transparence et au bon déroulement du scrutin.</p> <p>(Pages 9 et 39)</p>	<p>Soutenir les initiatives de la société civile en faveur de la transparence et du bon déroulement du processus électoral</p> <p>Appuyer l'implication de la société civile dans des activités destinées à renforcer la transparence et l'intégrité du processus électoral.</p>		<p>Bailleurs, Gouvernement</p>	<p>Transparence</p> <p>Protocole CEDEAO, Article 6 : « L'organisation, le déroulement des élections et la proclamation des résultats s'effectueront de manière transparente ».</p>
-----------	--	---	--	------------------------------------	---

XV. ANNEXES

Annexe 1 : Monitoring des médias

La MOE UE a mis en place une unité de monitoring des médias (UMM) basée à Dakar et composée de huit analystes nationaux, dont sept moniteurs et un assistant, qui ont travaillé sous la supervision de l'analyste des médias. L'UMM a conduit une analyse quantitative et qualitative de la couverture médiatique des principaux acteurs du processus électoral pendant la campagne électorale du 3 au 22 février 2019.

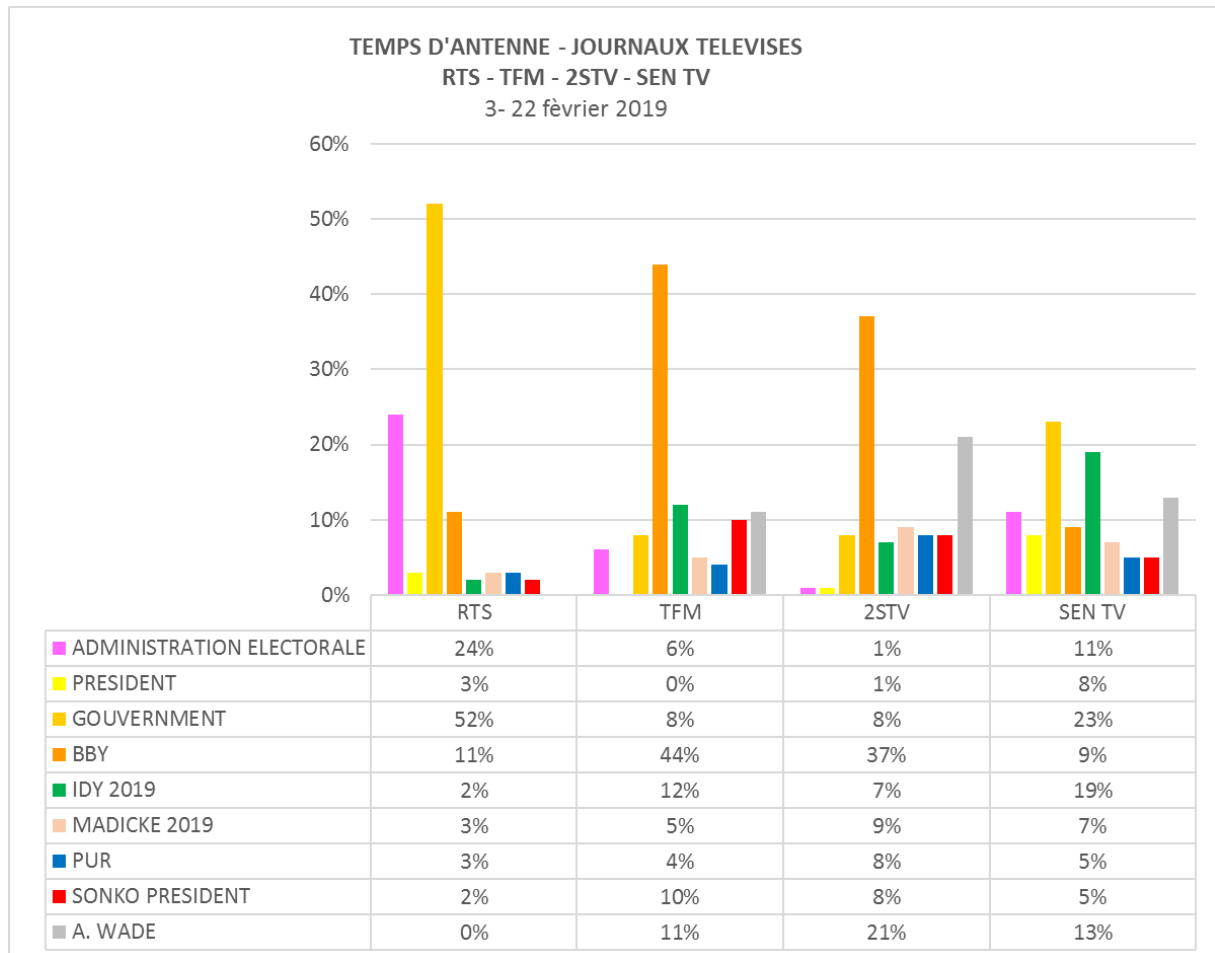
Les activités de monitoring des médias se sont basées sur un échantillon comprenant des médias nationaux audiovisuels, écrits et en ligne, publics et privés :

- **4 chaînes de télévision** : RTS (publique) et trois chaînes privées TFM, 2STV et SEN TV. Les chaînes de télévision ont été monitorées tous les jours de 19h45 à minuit.
- **4 stations radio** : RSI (publique) et trois stations privées RFM, iRadio et SUD FM. Les stations radio ont été monitorées tous les jours dans les tranches horaires 7h00-9h00 et 12h00-14h00.
- **6 quotidiens** : Le Soleil (public), L'Observateur, Le Quotidien, La Tribune, Sud Quotidien et Walf Quotidien. Les « Unes » des quotidiens ont fait l'objet d'une analyse quantitative pendant toute la campagne électorale.
- **4 sites web d'information** - seneweb.com, dakaractu.com, senego.com et leral.net. Les sites web ont fait l'objet d'une analyse qualitative visant à vérifier le respect de la réglementation, par exemple l'interdiction de publicité politique.

Pendant toute la période d'analyse l'UMM a enregistré et analysé les émissions des médias audiovisuels afin de quantifier le temps d'antenne, le temps de parole et le ton de la couverture réservée aux candidats, leur coalitions et partis politiques, ainsi qu'à autres acteurs politiques et acteurs institutionnels, tels que le Président de la République, les ministres, et composantes de l'administration électorale.⁹⁷ L'UMM a également analysé la couverture par genre dans les médias audiovisuels. Les données quantitatives ont été traitées par type de médias et, une fois consolidées, ont donné lieu à des graphiques illustrant le comportement des médias pendant la période concernée. Dans les pages suivant vous trouverez un résumé des résultats quantitatifs du monitoring des médias de la MOE UE.

⁹⁷ Le Président de la République et les ministres ont été identifiées respectivement en tant que « Président » et « Gouvernement » quand le Président candidat Macky Sall et les ministres faisaient l'objet d'une couverture médiatique dans le cadre de leurs fonctions institutionnelles. Dans tous les autres cas, la couverture médiatique dont ils ont bénéficié a été attribuée à la coalition Benno Bokk Yaakaar (BBY).

CHAINES DE TELEVISION

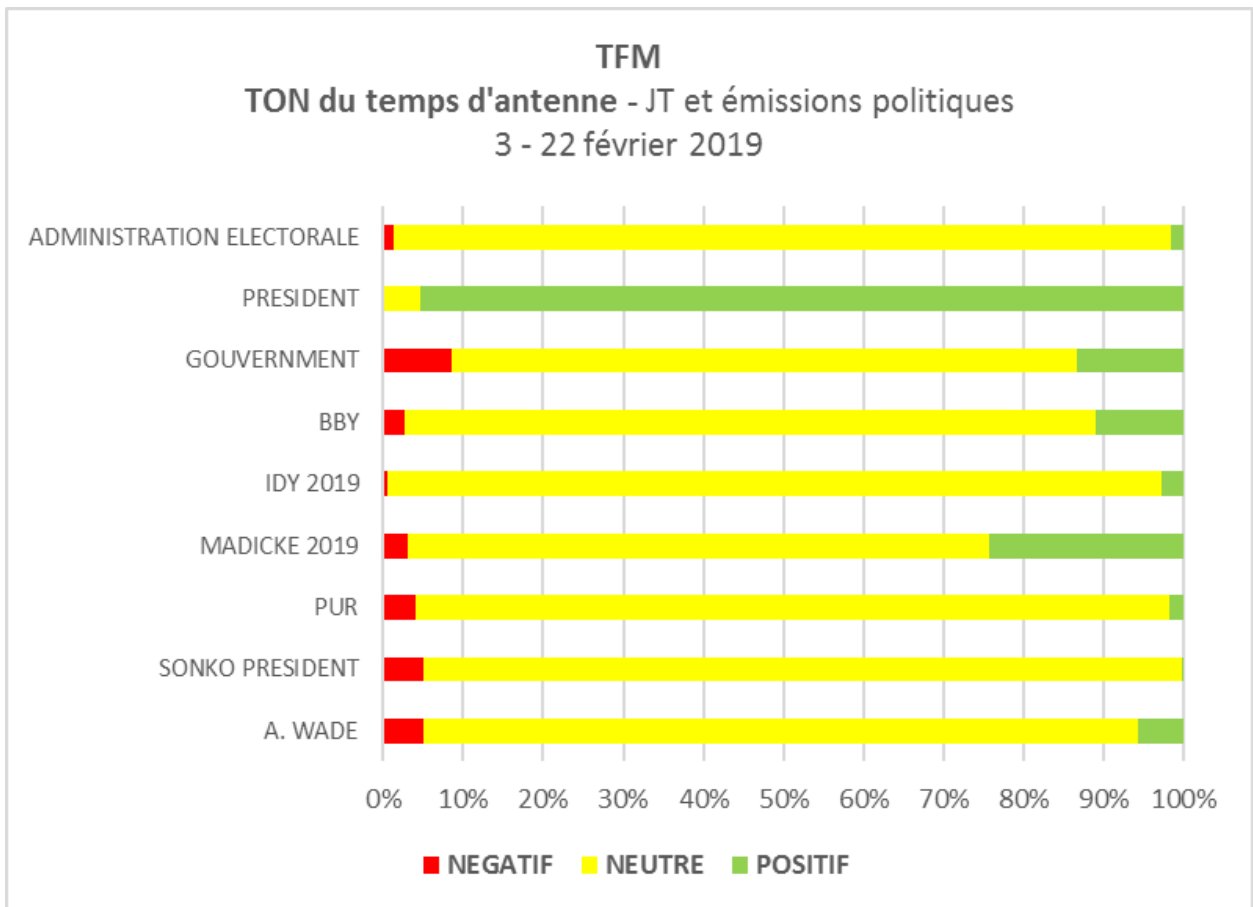
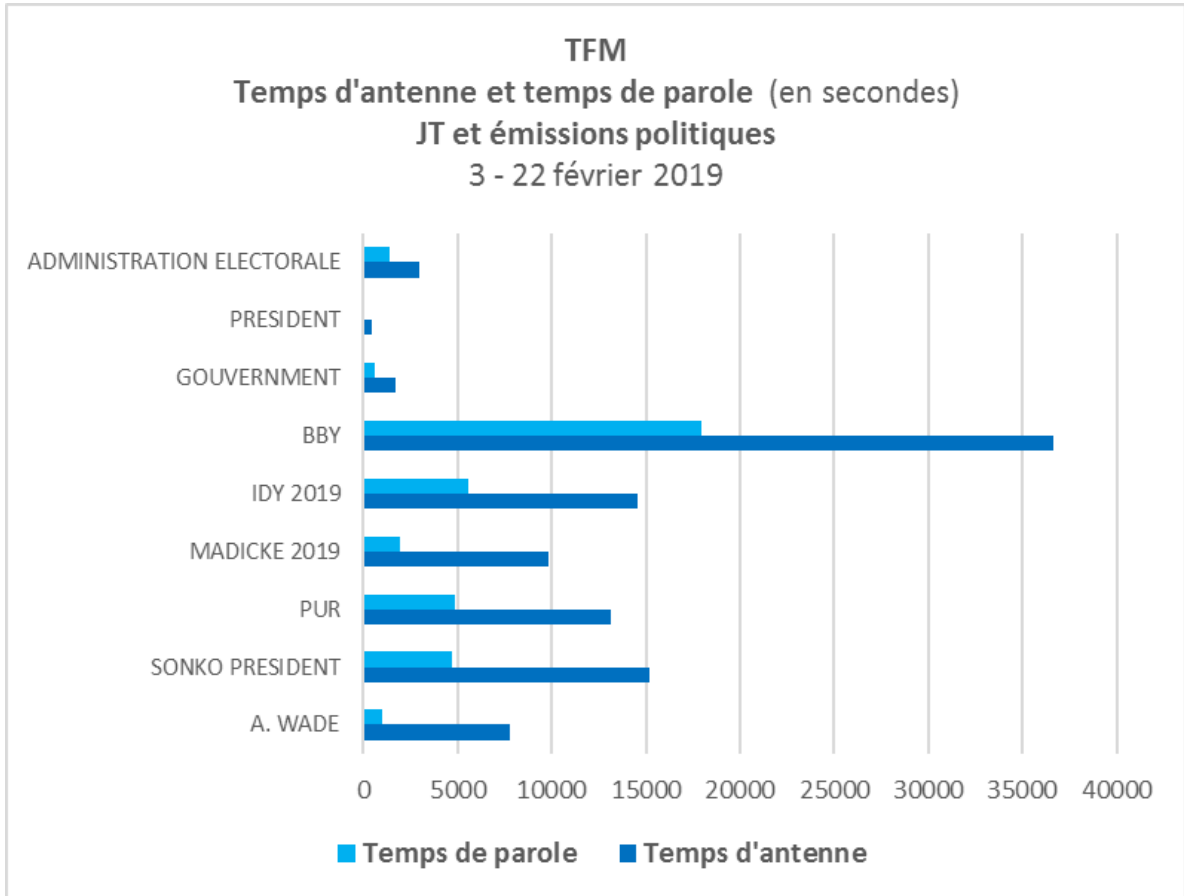


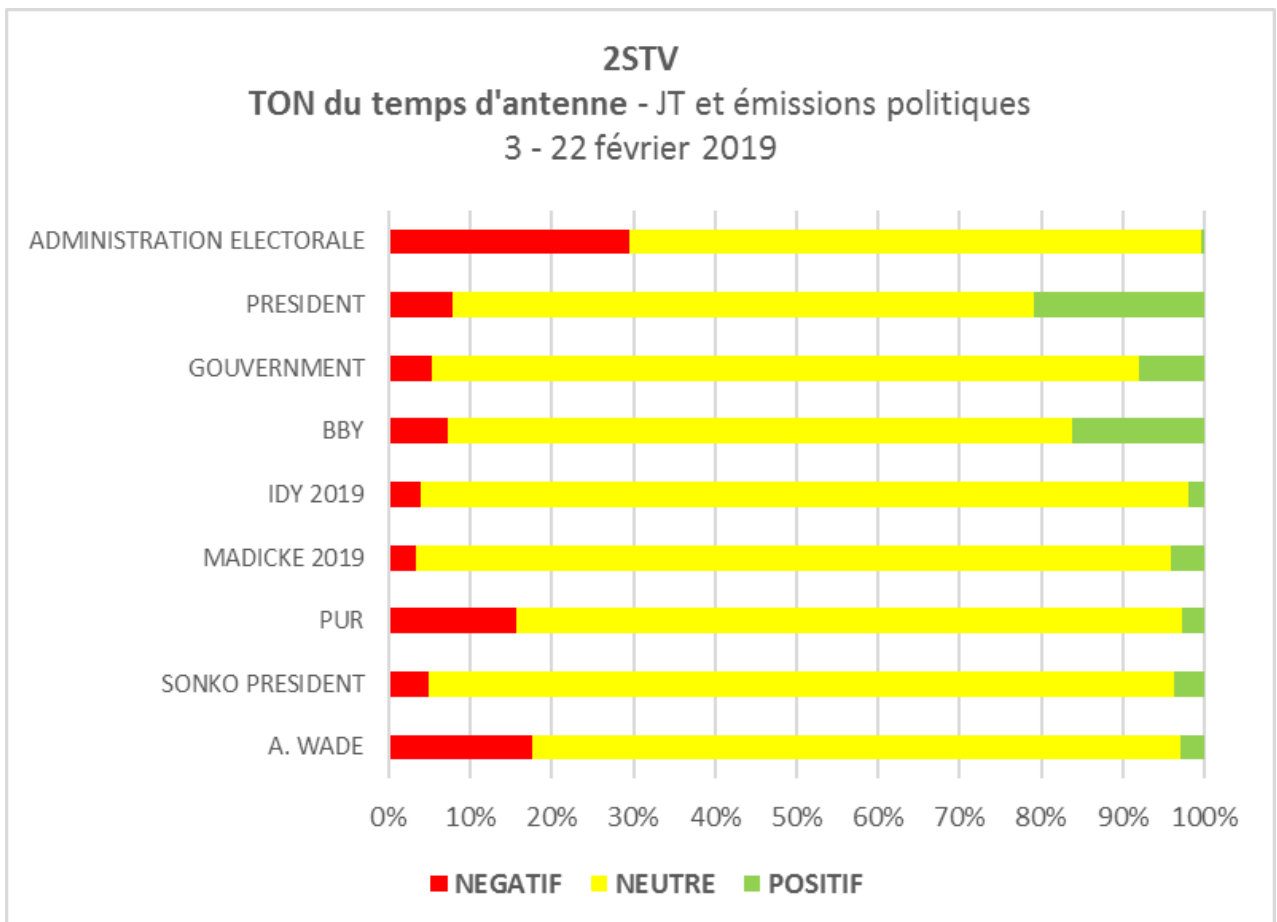
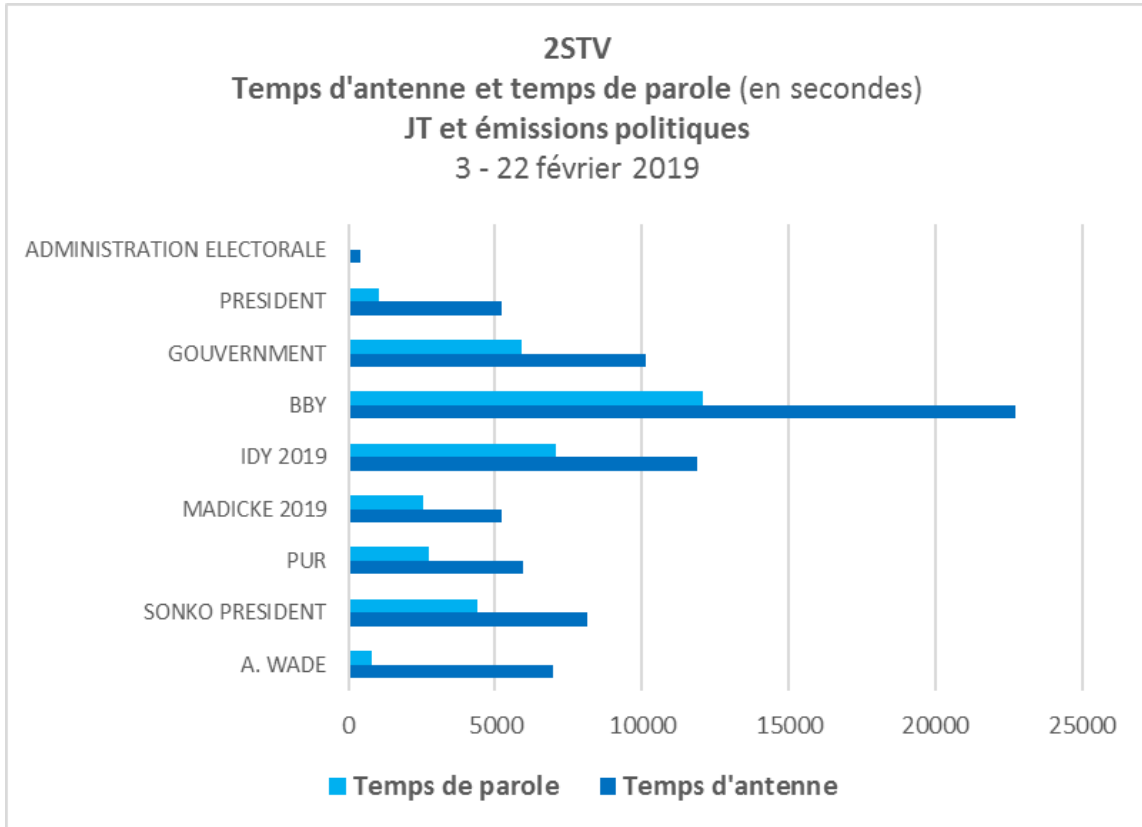
Temps d'antenne total JT RTS : 25.701 secondes

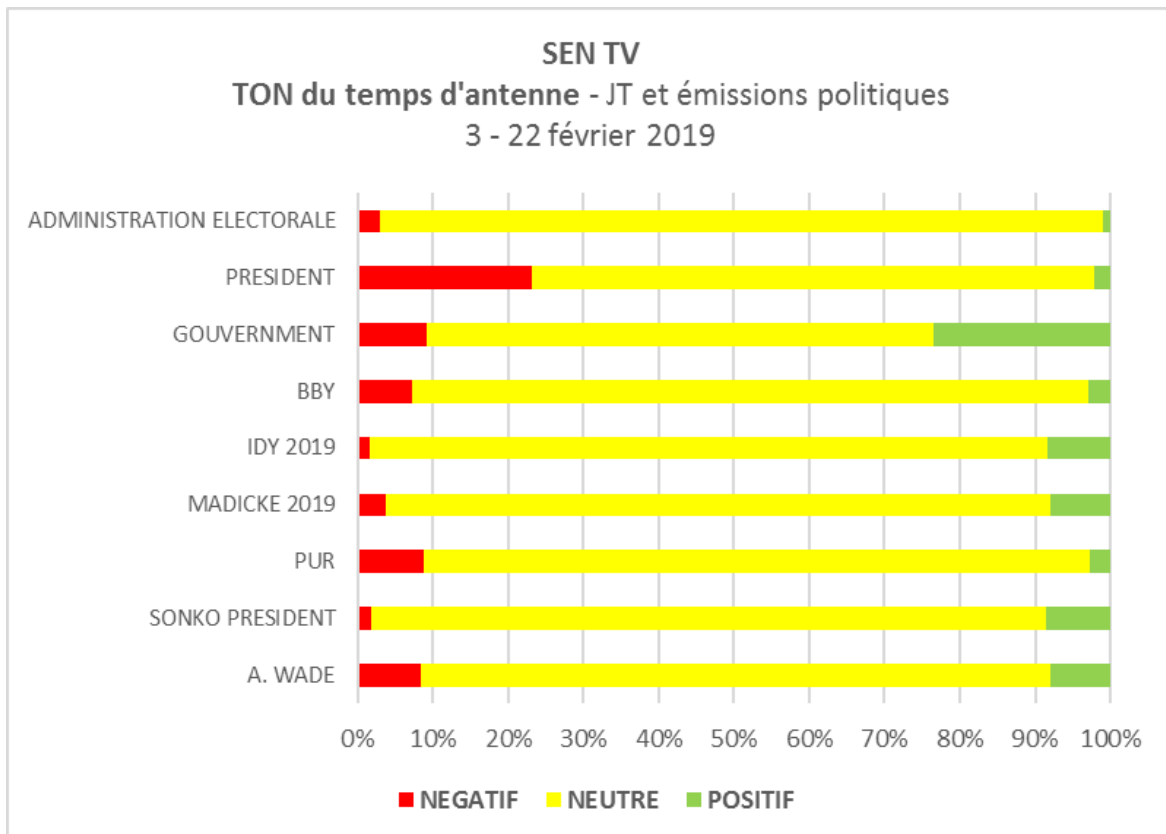
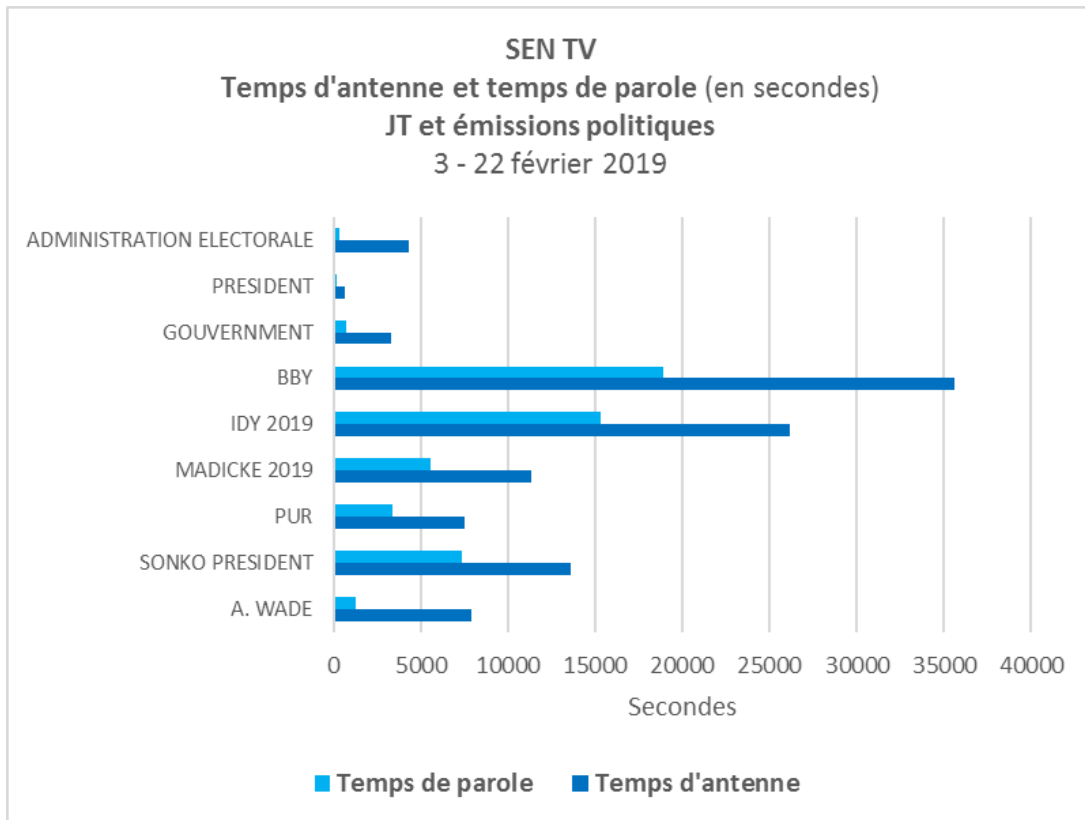
Temps d'antenne total JT TFM : 13.542 secondes

Temps d'antenne total JT 2STV : 22.375 secondes

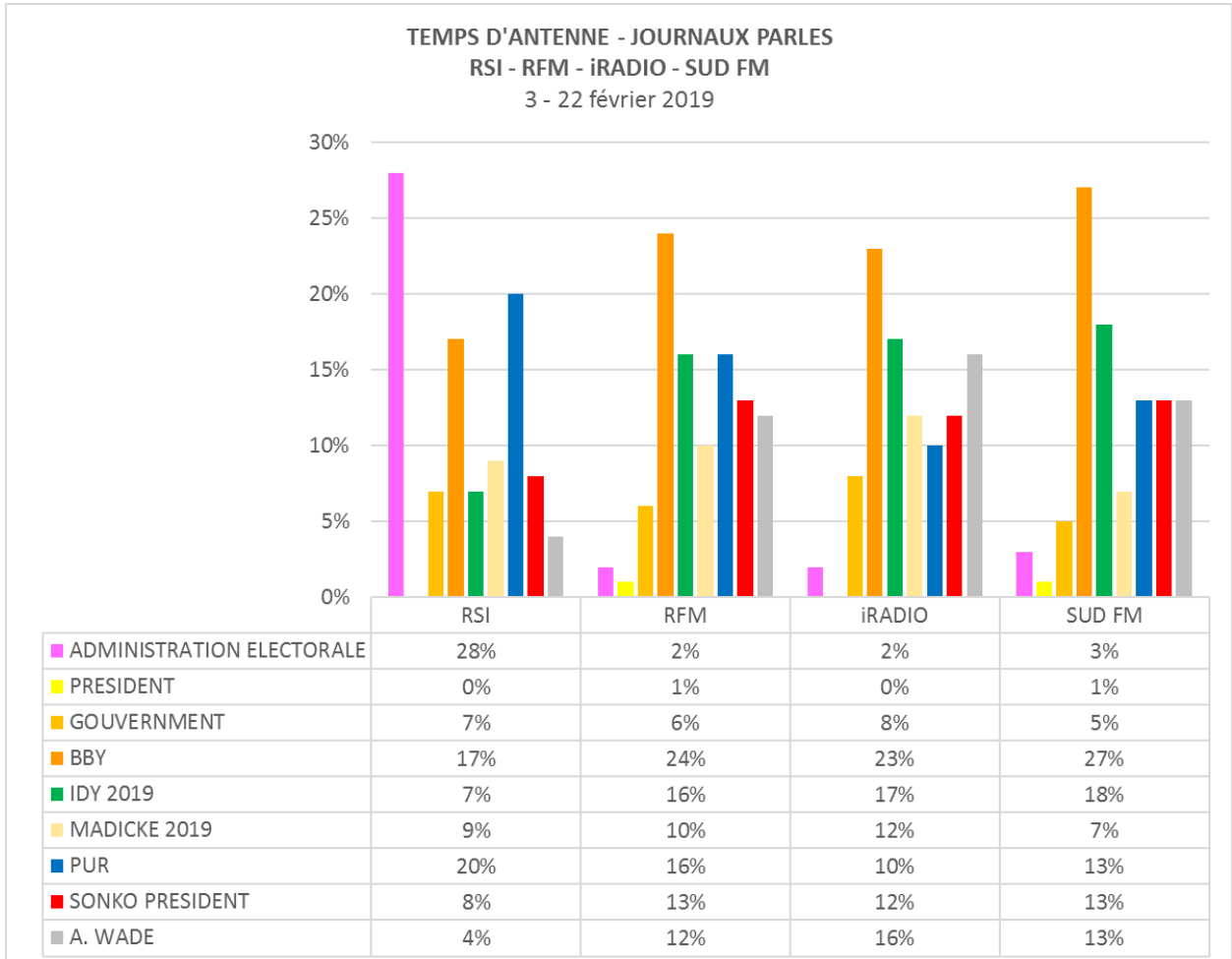
Temps d'antenne total JT SEN TV : 14.247 secondes







STATIONS RADIO



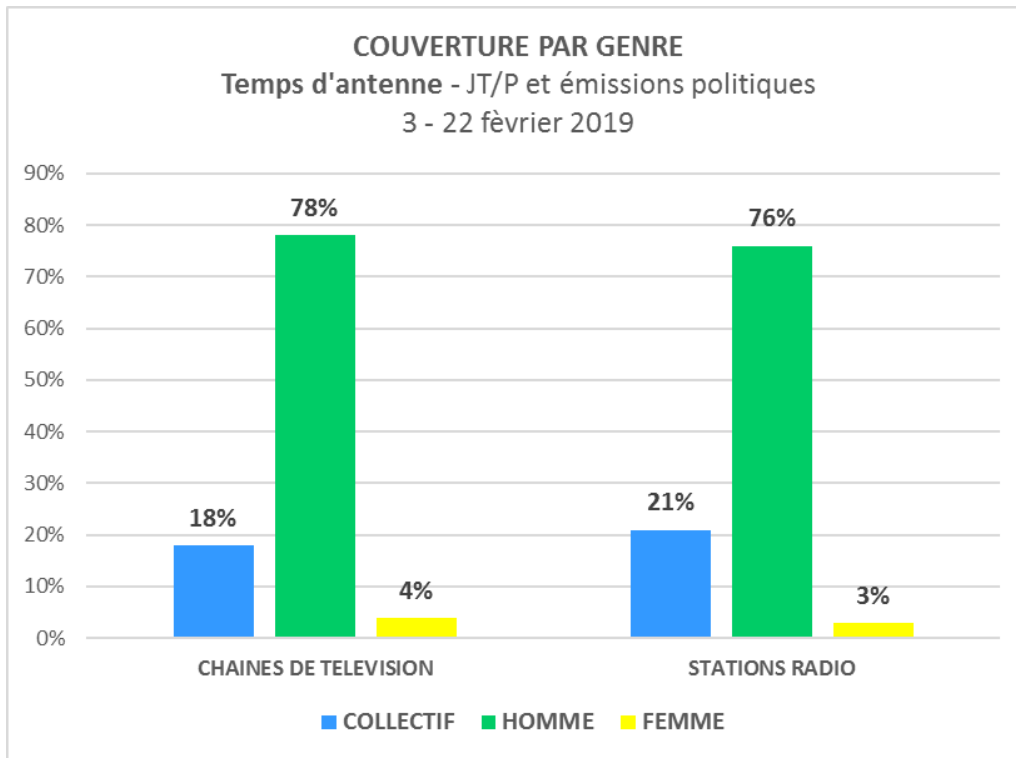
Temps d'antenne total JP RSI : 15.681 secondes

Temps d'antenne total JP RFM : 26.201 secondes

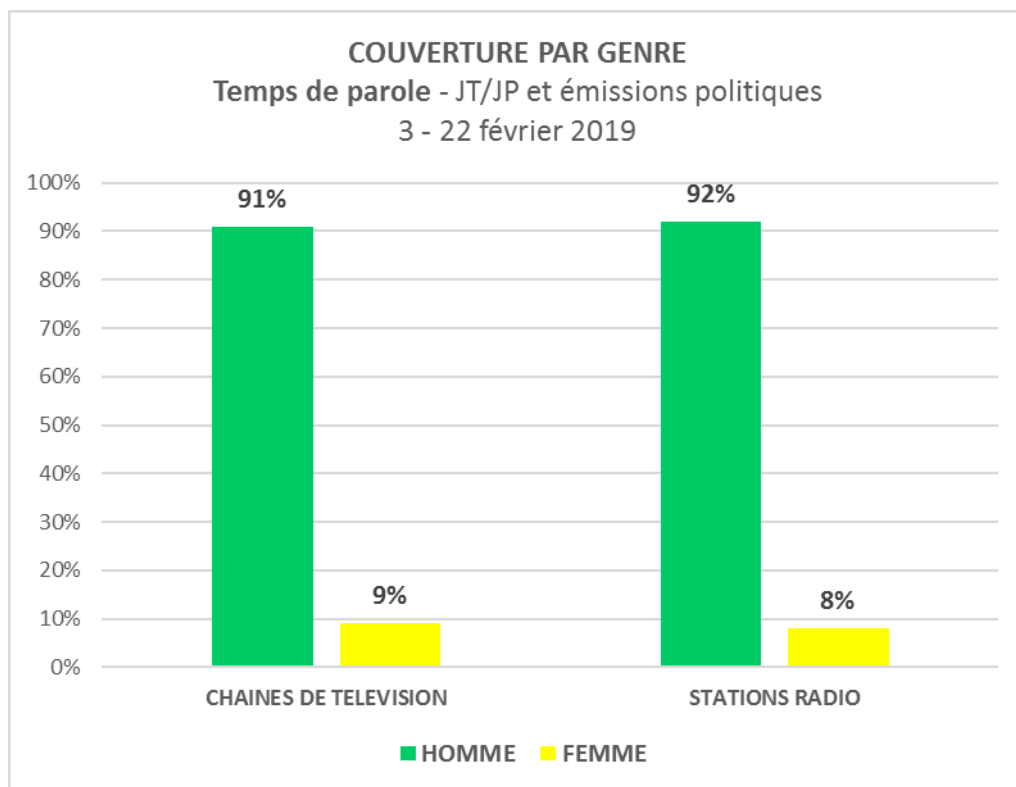
Temps d'antenne total JP iRADIO : 24.380 secondes

Temps d'antenne total JP SUD FM : 36.736 secondes

COUVERTURE PAR GENRE DANS LES MEDIAS AUDIOVISUELS



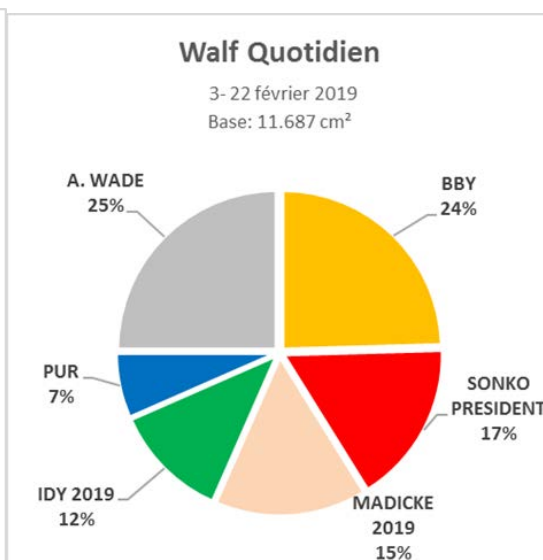
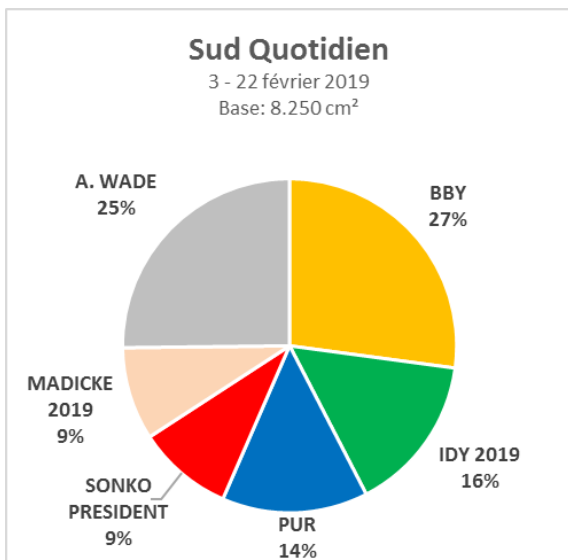
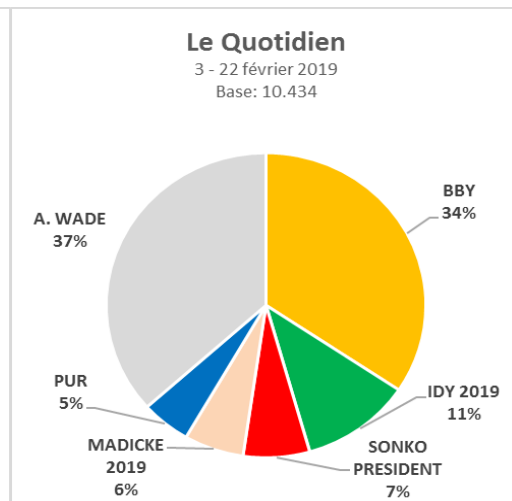
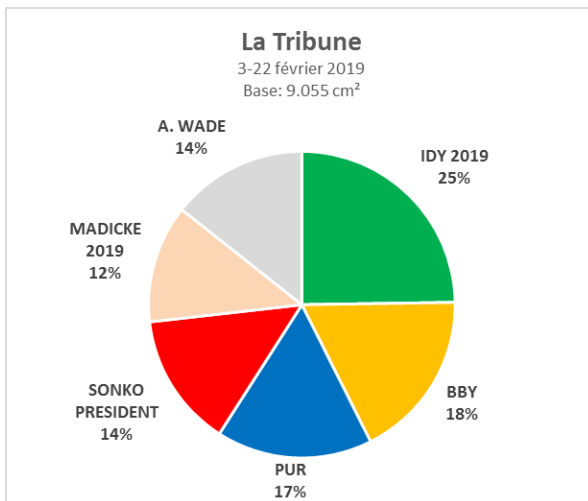
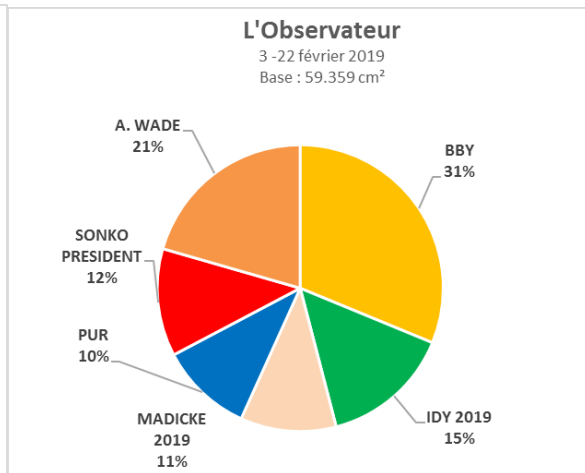
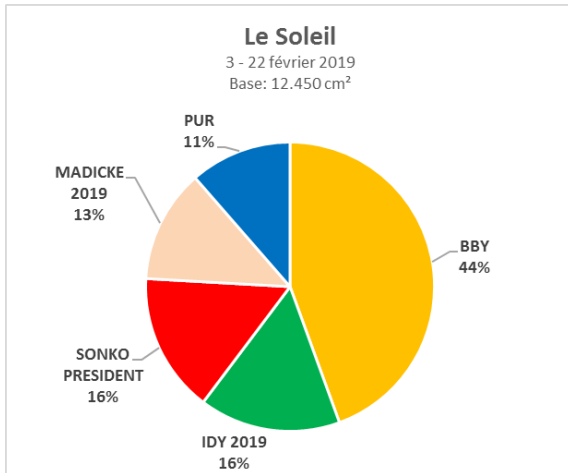
Temps d'antenne total dans les chaines de télévision : 351.954 secondes
Temps d'antenne total dans les stations radio : 258.634 secondes



Temps de parole total dans les chaines de télévision : 121.401 secondes

Temps de parole total dans les stations radio : 64.648 secondes

PRESSE ECRITE



Annexe 2 : Parrainages recueillis

En caractère gras, apparaissent les candidatures qui ont été validées. Pour ce qui est des parrainages présentés, en rouge sont indiqués les candidats ayant présenté soit moins que le minimum, soit davantage que le maximum de parrainages autorisés.

Ordre de dépôt	Candidats	Parrainages présentés <i>*min. 53.457 / max. 66.820</i>	Parrainages validés	Autres motifs de rejet
1	Macky Sall (coalition)	66.820	62.689 (14 régions)	
2	Idrissa Seck (coalition)	66.820	57.276 (7 régions)	
3	Ousmane Sonko (coalition)	66.820	61.791 (9 régions)	
4	Cheikhe Hadjibou Soumaré (coalition)	60.851	42.103 (6 régions)	
5	Madické Niang (coalition)	65.078	55.836 (8 régions)	
6	El Hadji Malick Gakou (coalition)	67.842	52.911 (11 régions)	
7	Boubacar Camara (indépendant)	59.493	23.357 (2 régions)	
8	Amadou Seck (coalition)	60.666	4.096	
9	El Hadji Sall (parti)	66.412	63.262 (7 régions)	
10	Aïssata Tall Sall (coalition)	56.138	10.129 (2 régions)	
11	Mamadou Lamine Diallo (parti)	66.810	5.060	
12	Aïssatou Mbodji (parti)	64.479	13.680 (1 région)	
13	Papa Diop (coalition)	65.781	33.426 (6 régions)	
14	Khalifa Ababacar Sall (coalition)	66.820	57.758 (8 régions)	Perte de la qualité d'électeur
15	Karim Meïssa Wade (coalition)	66.818	57.047 (11 régions)	Perte de la qualité d'électeur
16	Pierre Atépa Goudiaby (indépendant)	62.197	12.218 (2 régions)	Anomalies dans les pièces du dossier
17	Moustapha Mamba Guirassi (coalition)	n/a	n/a	Discordance entre fichier électronique et papier
18	Abdoul Mbaye (parti)	57.635	41.667 (7 régions)	
19	Thierno Alassane Sall (indépendant)	58.285	30.367 (5 régions)	
20	Abdou Wahad Bengeloune (coalition)	62.265	6.650 (1 région)	
21	Bougane Gueye (indépendant)	66.819	20.724 (3 régions)	
22	Moustapha Mbacké Diop (indépendant)	1.182		Pas de fichier électronique, de caution, non inscrit sur listes électorales
23	Samuel Sarr (parti)	55.990	8.745 (1 région)	
24	Amsatou Sow Sidibé (parti)			Anomalies état civil, pas de caution, fichier inexploitable
25	El Hadji Mansor Sy (parti)	57.517	9.584 (2 régions)	Pas de document attestant paiement caution
26	Mamadou Ndiaye (parti)	28.433	4.081	
27	Mamadou Diop (parti)			Dossier déposé tardivement (le 27 décembre)

*à noter qu'un seul des candidats validés représente un parti politique (El Hadji Sall pour le Parti de l'Unité et du Rassemblement - PUR). Tous les autres candidats validés sont issus de coalitions. Du reste, 13 des 27 candidatures présentées émanent de coalitions et 9 de partis politiques. Les 5 candidats indépendants ont tous été rejetés, comme cela fut déjà le cas en 2012 et 2007.

