

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES ANTICIPEES DU 29 AVRIL 2001

INTRODUCTION

Genèse et composition de la mission

En réponse à l'invitation de S.E. Monsieur Cheikh Tidiane Gadio, Ministre des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur de la République du Sénégal, transmise sous couvert de l'Ambassadeur du Sénégal en France, et dans le cadre de l'engagement de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) en accompagnement du processus électoral en cours dans ce pays, membre de la communauté francophone, S.E. Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de la francophonie, a décidé l'envoi d'une mission d'observation des élections législatives anticipées, fixées au 29 avril 2001.

Cette mission a été conduite par S.E. Monsieur Emil Constantinescu, ancien Président de la République de Roumanie. Elle était composée des parlementaires et autres hautes personnalités suivants : Monsieur Claude Duplain, député (Canada) (APF), Monsieur Abderhamane Bourhane, membre de la Commission électorale (Comores), Monsieur Jérôme Ngouloubi, magistrat (Congo), Monsieur Jean Pierre Foucher, député (France) (APF), Maître Ahmed Tidjane Cisse, député (Guinée) (APF), Maître Georges Assaf, Directeur de l'Institut des droits de l'Homme du Barreau de Beyrouth (Liban), Monsieur André Rasolo, Directeur de l'Observatoire des élections du FFKM (Réunion œcuménique des Eglises) (Madagascar), Maître Djovi Gally, Président de l'Observatoire Panafricain de la Démocratie (OPAD) (Togo).

S.E. Monsieur Jean Martin Mbemba, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice de la République du Congo, a été invité, par ailleurs, dans un souci d'information, notamment entre pays engagés dans des processus électoraux et la réforme de leurs textes fondamentaux, à se joindre à la mission, pour une partie de ses activités.

La délégation a été assistée, durant tout son séjour, soit du 25 avril au 2 mai 2001 par une équipe de coordination technique composée de Madame Marie-Catherine Dumont-Dabiezies, responsable de projets à la Délégation aux Droits de l'Homme et à la Démocratie et de M. Tessa Bakary, (Côte d'Ivoire) professeur au Département de science politique de l'Université Laval à Québec, avec le concours de la Commission Nationale de la Francophonie du Sénégal.

Madame Christine Desouches, Délégué aux droits de l'Homme et à la démocratie, a, en outre, supervisé cette coordination, en sa partie finale.

Les fonctions de rapporteur ont été assurées par M. Tessa Bakary.

Une approche renouvelée de l'observation du processus électoral

Dans le cadre général du respect des Principes directeurs de la Francophonie, en ce domaine, le déploiement de cette mission a offert l'opportunité de la mise en œuvre, pour la seconde fois, après le Bénin, lors des élections présidentielles, de mars 2001, d'une approche francophone renouvelée en matière d'observation des élections, ce, en application de la trame que constitue la Déclaration de Bamako, adoptée en novembre 2000, en particulier dans son volet « Élections ».

Cette approche consiste, d'abord, sur la base des principes et paramètres reconnus désormais consensuellement comme constitutifs d'élections libres, fiables et transparentes, à prendre plus systématiquement en compte dans l'observation, durant les trois phases (avant, pendant et après le scrutin), les éléments suivants : la libre expression du choix des citoyens, l'égalité de traitement des candidats, l'indépendance et la crédibilité de toutes les structures impliquées dans le processus, en particulier, pour ce qui concerne le Sénégal, l'Observatoire National des Elections (ONEL), le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration Territoriale, la Cour d'Appel de Dakar, le Conseil Constitutionnel, le Haut Conseil de l'Audiovisuel, (HCA.), la mobilisation et le rôle des acteurs (partis politiques, médias, société civile, etc.), associés directement ou indirectement à l'organisation et au déroulement du scrutin.

Cette recherche de l'ajustement de la démarche a bénéficié, à nouveau, de l'intérêt présenté par l'expérience sénégalaise accumulée en matière électorale, dans la mesure où, en premier lieu, ces élections législatives intervenaient à la

fois en tant que cinquième scrutin organisé sur la base du code électoral consensuel, adopté en 1992 (présidentielles de 1993 et 2000, législatives de 1993 et 1998), et en tant que troisième scrutin après la création de l'ONEL, en 1997.

Ce scrutin, toutefois, présentait la spécificité de concerner les premières élections législatives anticipées de toute l'histoire du Sénégal, intervenant dans une configuration politique totalement inédite, créée par l'alternance, par la voie des urnes, un an plus tôt, en mars 2000, à la tête de l'Etat et l'adoption, par référendum, en janvier 2001, d'une nouvelle constitution, suivie des modifications apportées par voie d'ordonnances, au Code électoral.

Cette approche renouvelée de l'observation a donné également lieu, d'une part, à la consolidation de l'option francophone tendant à privilégier les échanges d'expériences entre les différents acteurs sénégalais du processus électoral et leurs homologues comorien, congolais et malgache, appelés, dans les prochains mois, à exercer des responsabilités et tâches similaires, et, d'autre part, à la poursuite de l'appui désormais traditionnel au renforcement des capacités des acteurs de la société civile concernés.

Dans le cadre du mandat qui est leur a été assigné, les observateurs de la Francophonie ont pu rencontrer les autorités politiques, notamment Son Excellence Maître Abdoulaye Wade, Chef de l'Etat, et administratives, les institutions impliquées dans l'organisation, la tenue, la supervision et le contrôle des élections législatives. (voir supra). Ils ont pu s'entretenir aussi avec quelques « têtes de listes » ou leur représentants : M. Idrissa Seck, (Coalition Sopi), M. Djibo Leyti Ka (URD), M. Khalifa Sall (PS) M. Landing Savane (AJ/PADS). (voir infra le calendrier des activités).

Méthodes de travail de la mission - médiatisation - coordination avec les autres observateurs

Dès son arrivée, la mission de la Francophonie a tenu une première séance de travail au cours de laquelle le Chef de la délégation a rappelé le mandat de la mission, de même que l'esprit et les modalités de la démarche préconisée au lendemain de Bamako. Il avait été mis, à cet effet, à la disposition des membres les textes pertinents, de même que le rapport de la mission d'observation des élections présidentielles de mars 2000.

La mission a rendu public un communiqué expliquant l'objet de sa présence, et précisant sa composition et ses méthodes de travail. Tout au long de la mission, le Président Constantinescu a accordé des entretiens, aussi bien à la radio qu'à la télévision.

Le Chef de la délégation a souligné aussi les directives données à la mission relatives à l'intérêt de celle-ci de travailler en étroite collaboration avec la mission d'observation dépêchée par l'OUA.

A ce titre, et conformément à la politique de coopération développée entre l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), particulièrement dans le domaine de l'observation des élections en Afrique, la mission de la Francophonie a travaillé de concert avec la mission dépêchée par l'OUA au Sénégal et qui était composée de la manière suivante : S.E.M Mamadou Diawara, ambassadeur de la République de Guinée auprès de l'OUA, Chef de délégation ; Monsieur Pascal Barutwanayo, ambassadeur du Burundi à Addis Abeba ; Monsieur Benjamin Nan, ambassadeur du Burkina Faso à Addis Abeba ; Dr. Ben Hadj Abdellatif, Secrétaire général de l'OUA ; Monsieur Moussa Tcha, Ambassadeur à l'OUA, coordinateur.

Cette coopération privilégiée s'est traduite par des échanges réguliers d'information, la constitution d'équipes mixtes d'observation et, enfin, l'élaboration et la publication d'un communiqué conjoint à l'issue du scrutin du 29 avril 2001 (voir infra).

De même en concordance avec son souci de collaboration avec les structures agréées regroupant les observateurs nationaux, la délégation de la Francophonie a noué et maintenu tout au long de l'observation des contacts étroits avec la Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO). De fait, et outre les échanges d'information intervenus entre les deux Organisations, avant le jour du scrutin, le déploiement des observateurs de la Francophonie sur le terrain s'est effectué sur la base d'une concertation avec la coordination technique des observateurs de la RADDHO, à laquelle, par ailleurs, la Francophonie, comme elle l'avait fait pour le scrutin présidentiel de l'an 2000, avait apporté un soutien financier (150 000 FF), en vue de faciliter l'observation menée par la société civile.

I. CONTEXTE POLITIQUE ET JURIDIQUE

Le rapport de la mission d'observation de la Francophonie établi à l'occasion de l'élection présidentielle des 27 février et 19 mars 2000 contient un rappel substantiel de l'histoire politique récente du Sénégal et met l'accent sur les traits essentiels du cadre juridique et institutionnel en vigueur à cette date.

De ce fait, seules seront évoquées dans ce rapport les conséquences majeures de la nouvelle configuration politique consécutive à la première alternance pacifique et non contestée, par voie électorale, intervenue à la tête de l'Etat sénégalais au soir du 19 mars 2000, par la victoire, au second tour, avec 58,49 % des suffrages exprimés, de Maître Abdoulaye WADE, contre 41,51 % de ces suffrages, pour le Président sortant, Monsieur Abdou DIOUF, qui a constitué un événement majeur pour le Sénégal et sur l'ensemble du continent africain.

Dans le cadre d'un espace politique qui, articulé entre un pôle social-démocrate et un pôle libéral, se présente comme relativement stable, en dépit de l'existence d'une soixantaine de formations politiques, la tendance au regroupement de

partis politiques que l'on avait pu constater lors du scrutin présidentiel de l'an 2000, avec la constitution de différents « Fronts », (FAL, FRTE), s'est confirmée à l'occasion de ces élections législatives anticipées de 2001 (Coalition Sopi, FDD, etc.).

Par ailleurs, on peut noter, à la veille de ce scrutin, l'amplification du phénomène de « transhumance politique » dont le passage, au PDS, du troisième personnage de l'Etat, M. Ablaye Diack, Président du Sénat, et appartenant au parti socialiste, fut la manifestation la plus médiatisée, de même que « l'affaire Aly Lô », du nom du député socialiste sortant, inscrit d'abord sur la liste PS, puis sur celle de la coalition Sopi, peu avant le scrutin du 29 avril (voir infra).

Composante majeure des mœurs politiques sénégalaises, ou phénomène passager, il demeure cependant que la récurrence de cette pratique, au lendemain ou la veille de scrutins importants, constitue une donnée suffisamment importante pour avoir été prise en compte dans la nouvelle Constitution, qui tente dans l'alinéa 4 de l'article 60 de la circonscrire, en stipulant que « *Tout député qui démissionne de son parti en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat* ».

A. Adoption d'une nouvelle constitution (7 janvier 2001)

Soucieux de traduire dans le texte fondamental de la République les options majeures annoncées et développées sur la base de l'expérience accumulée en particulier par le Parti Démocratique Sénégalais (PDS), depuis sa création en 1974, ainsi que par les partis membres de la Coalition ayant porté l'alternance en mars 2000, le Président de la République a soumis au référendum, quelques mois plus tard, un projet de texte constitutionnel largement novateur par rapport au texte de la Constitution de 1962, qui avait fait lui-même l'objet de plusieurs modifications.

C'est à une écrasante majorité (94% de OUI), que, le 7 janvier 2001, les sénégalais ont approuvé (voir tableau infra) les choix présentés, confortant, par là, la dynamique créée en 2000, ainsi que l'option pour le changement.

Tableau 1 : Résultats du référendum constitutionnel

Inscrits	2.552.558
Votants	1.678.097 (65,74%)
Oui	1.552.401 (94%)
Non	___99.032 (6%)

1. Les grands traits de l'organisation des pouvoirs

Le Président de la République demeure la clef de voûte du système institutionnel (articles 26 à 52). Il nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions (article 49). Ces dernières sont toutefois dorénavant précisées, en particulier dans l'article 53 (« le Gouvernement comprend le Premier Ministre, Chef du Gouvernement et les Ministres. Le Gouvernement conduit et coordonne la politique de la nation sous la direction du Premier Ministre. Il est responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée Nationale dans les conditions prévues par les articles 85 et 86 de la Constitution »), ainsi qu'à l'article 57 (« le Premier Ministre dispose de l'Administration et nomme aux emplois civils déterminés par la loi. Il assume l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire sous réserve des dispositions de l'article 43 de la Constitution »).

De même sont consacrés les mécanismes du parlementarisme rationalisé : distinction du domaine de la loi et du règlement (articles 67, 76, 83) ; partage de l'initiative des lois entre l'exécutif et le législatif (articles 51, 77, 80, 82) ; encadrement du travail parlementaire par l'exécutif (articles, 68, 73, 84).

2. Les dispositions nouvelles

Parmi les principales innovations, il convient de relever les points suivants :

- Intégration du Préambule, qui proclame un certain nombre de principes essentiels (« le respect des libertés fondamentales et des droits du citoyen comme base de la société sénégalaise ; le respect et la consolidation d'un Etat de droit dans lequel l'Etat et les citoyens sont soumis aux mêmes normes juridiques sous le contrôle d'une justice indépendante et impartiale ; la volonté du Sénégal d'être un Etat moderne qui fonctionne selon le jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition démocratique, et un Etat qui reconnaît cette opposition comme un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique »), dans la Constitution ;
- Réaffirmation, explicitation et élargissement des libertés publiques protégées comme le fait que « l'homme et la femme ont également le droit d'accéder à la possession et à la propriété de la terre dans les conditions déterminées par la loi (articles 7 à 25) ;

- Réduction du mandat présidentiel (de 7 à 5 ans), renouvelable une fois seulement (article 27) ;
- Suppression du Sénat et du Conseil Economique et Social ;
- Constitutionnalisation des fonctions du Premier Ministre (articles 50, 53, 55, 56, 57) ;
- Institutionnalisation de l'opposition » la Constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du Gouvernement le droit de s'opposer. La loi définit leur statut et fixe leurs droits et devoirs. L'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée Nationale par ses députés (article 58) ;
- Constitutionnalisation de la possibilité de cumul des fonctions de Président de la république et de membre d'une formation politique (article 38, al.2). « La charge de Président de la République est incompatible avec l'appartenance à toute assemblée électorale, Assemblée Nationale ou Assemblées locales, et avec l'exercice de toute autre fonction, publique ou privée, rémunérée. Toutefois, il a la faculté d'exercer des fonctions dans un parti politique ou d'être membre d'académies dans un des domaines du savoir » ;
- Instauration d'un droit de dissolution de l'Assemblée nationale non lié au vote d'une motion de censure (article 87) (voir infra).

B. La dissolution de l'Assemblée Nationale

Au lendemain de l'alternance, il est apparu que la mise en œuvre du nouveau projet politique impliquait l'appui d'une Assemblée nationale rénovée, dans la mesure où celle qui était sortie des urnes, en avril 1998, tout comme le Sénat, étaient à forte majorité socialiste. Le mandat des députés, selon le terme normal de la législature, ne prenant fin qu'en 2003, cette recherche d'une mise en concordance rapide de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire ne pouvait se résoudre que par la dissolution.

Or la Constitution en vigueur conditionnait l'exercice de ce pouvoir reconnu au Chef de l'Etat au seul cas du vote, par l'Assemblée Nationale, d'une motion de censure, à la majorité absolue de ses membres, à l'encontre du Gouvernement (article 75 de la Constitution de 1962, révisée en 1991).

La nouvelle constitution, soumise au référendum, libère, désormais, en revanche, ce droit. Elle précise, en effet, en son article 87, que « le Président de la République peut, après avoir recueilli l'avis du Premier Ministre et celui de l'Assemblée Nationale, prononcer, par décret, la dissolution de l'Assemblée Nationale », avec la seule réserve que « la dissolution ne peut intervenir durant les deux premières années de législature ». Le décret de dissolution fixe la date du scrutin pour l'élection des députés. Le scrutin a lieu 60 jours au moins et 90 jours au plus après la date de publication dudit décret. L'Assemblée Nationale dissoute ne peut se réunir. Toutefois, le mandat des députés n'expire qu'à la date de la proclamation de l'élection des membres de la nouvelle Assemblée Nationale.

De plus, et au titre des dispositions transitoires prévues par la Constitution du 7 janvier 2001, l'article 105 prévoit explicitement le recours à deux modalités permettant de procéder à l'organisation rapide de nouvelles élections : « en vue de la mise en application rapide de toutes les dispositions de la présente Constitution, le Président de la République est autorisé à regrouper le maximum d'élections dans le temps. A cet effet, il peut prononcer la dissolution de tous les Conseils des collectivités locales. Il peut également, soit prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale, soit organiser simplement des élections anticipées sans dissolution. Dans ce dernier cas, l'actuelle Assemblée Nationale continue d'exercer ses fonctions jusqu'à la mise en place de la nouvelle Assemblée Nationale. La nouvelle Assemblée Nationale est convoquée par décret ».

Se fondant sur ces dispositions, et après promulgation de la nouvelle loi fondamentale, le Président de la République, allait prononcer par décret, le 15 février 2001, la dissolution de l'Assemblée Nationale, mettant ainsi un terme à la 8^e législature, la plus courte à cette date de l'histoire politique du Sénégal.

II. LE DISPOSITIF ELECTORAL

L'adoption d'une nouvelle constitution, puis la dissolution de l'organe législatif ouvraient une période transitoire au cours de laquelle, conformément à l'article 106 de la Constitution, le Président de la République est habilité à fixer « après avis du Conseil d'Etat, par ordonnance ayant force loi » ... « les mesures législatives, nécessaires à la mise en place de la nouvelle Assemblée Nationale et des nouvelles assemblées locales qui suivent l'adoption de la présente Constitution, notamment celles concernant le régime électoral et la composition de ces assemblées ».

C'est sur cette base constitutionnelle, sans doute différente de l'approche qui avait prévalu dans ce domaine au cours des années précédentes, et, en particulier, à la veille du scrutin présidentiel de l'an 2000, privilégiant l'adoption consensuelle des aménagements reconnus comme nécessaires au code électoral, que le Chef de l'Etat allait adopter, dans ce nouveau contexte, dès le 15 février 2001, un certain nombre d'ordonnances portant, notamment sur le découpage électoral, la proportion des sièges attribués au scrutin de liste nationale ou au scrutin départemental, et, enfin, sur les modalités de distribution des cartes d'électeurs, ainsi que sur les délais requis pour différentes opérations pré-électorales.

1. Stabilité de la division du travail électoral

L'architecture générale du dispositif électoral a, pour sa part, été maintenue, le projet de création d'une Commission électorale autonome ou indépendante ayant été abandonné, à cette étape. Ainsi, et depuis la création de l'ONEL, en 1997, comme ce fut le cas lors des législatives de 1998 et de la présidentielle de l'an 2000, quatre Institutions concourent au bon déroulement du processus.

Le rapport de la mission d'observation de la Francophonie établi lors de l'élection présidentielle des 27 février et 19 mars 2000, contenant des développements importants sur la composition, les attributions et le fonctionnement de chacune de ces institutions (pp.17-22), seuls les traits essentiels de ce dispositif seront rappelés ici.

1. 1. L'Observatoire National des Elections (ONEL)

L'Observatoire National des Elections (ONEL) est une structure indépendante, créée par la loi n° 97-15 du 8 septembre 1997, chargée « de la supervision et du contrôle des opérations électorales et référendaires » : « Il comprend neuf membres, nommés par décret par le Président de la République, après consultation d'Institutions, d'Associations et d'organismes tels que ceux qui regroupent avocats, universitaires, défenseurs des droits de l'Homme, professionnels de la communication ou toute autre structure. Son mandat prend fin dès que le processus électoral est arrivé à son terme ».

L'ONEL agit par l'information, la sensibilisation, l'interpellation ou l'injonction et est habilitée à saisir, s'il y a lieu, les Autorités judiciaires compétentes.

Après les élections législatives de mai 1998 et la présidentielle de février-mars 2000, l'ONEL vivait là sa troisième expérience. Le sérieux et l'impartialité avec lesquels l'Observatoire avait joué son rôle lors des scrutins antérieurs explique le consensus maintenu, jusqu'à cette période, au sein de la classe politique sénégalaise, à l'égard de cette structure originale par rapport aux autres institutions créées dans plusieurs pays africains au lendemain des transitions.

Le fait que cette institution ait été dirigée par des officiers généraux à la retraite, puis par un haut magistrat, comme le Président Carvalho, n'a sans doute pas été étranger à la perception générale de neutralité de cette institution, dont plusieurs codes électoraux adoptés récemment se réclament, comme au Cameroun.

Néanmoins, la question du devenir de l'ONEL et, de façon plus générale, celle d'une modification éventuelle du dispositif électoral, a été souvent évoquée durant la campagne électorale. Nombreux sont ceux, en effet, qui, à commencer par les responsables de l'institution, ont mis l'accent non pas sur l'absence ou l'insuffisance des moyens affectés à cette structure centrale du dispositif, mais sur la non disponibilité de ces moyens, en temps. Dans le cas d'espèce, le budget alloué au titre des élections législatives n'a été mis à disposition de l'ONEL que le 20 avril, soit environ une semaine avant le scrutin, ce qui, à l'évidence, était de nature à pouvoir nuire à l'efficacité de son travail.

1. 2. Le Ministère de l'Intérieur et de l'Administration Territoriale

Sous le contrôle et la supervision de l'ONEL, ainsi que des autorités judiciaires compétentes, et à travers ses démembrements territoriaux, le Ministère est chargé de l'organisation des opérations matérielles et techniques du scrutin. Par le biais de ses différentes directions, par exemple la Direction générale des Elections et la Direction de l'Automatisation du Fichier, l'administration assure notamment :

- l'inscription sur les listes électorales et leur mise à jour (révision), périodique ou exceptionnelle;
- l'informatisation du fichier électoral, sa mise à disposition, entre autres, sur Internet,
- l'établissement et la distribution des cartes d'électeurs,
- la sélection et la formation des membres des bureaux de vote ;
- la réception et l'examen des dossiers de candidatures aux différentes élections et l'établissement des listes des candidat(e)s.

Si les entretiens avec les différents acteurs politiques rencontrés par les observateurs de la Francophonie ont révélé l'existence d'un accord au sein de la classe politique et de la société civile sur la place et le rôle du Ministère dans le déroulement du processus électoral, sa neutralité, la transparence des actes posés, ainsi que son indépendance par rapport aux intérêts des autorités politiques du moment, ont pu faire l'objet de mises en cause, comme en ont rendu compte les médias. Il demeure que beaucoup ont souligné les progrès réalisés dans l'existence d'une administration républicaine et très professionnelle.

1. 3. Le Pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire intervient dans le processus électoral par le biais de deux institutions, la Cour d'Appel et le Conseil constitutionnel.

La Cour d'Appel, veille à l'égalité des formations politiques en compétition et à la régularité de la campagne électorale (articles 119 à 122 du code électoral). Elle intervient dans la composition et le fonctionnement des Commissions Départementales et de la Commission Nationale de Recensement des Votes.

Les premières sont constituées par trois magistrats désignés par le Premier Président de la Cour d'Appel de Dakar, ainsi que d'un représentant et son suppléant, de chaque parti politique ou coalition de partis politiques en compétition. Elles sont

· Voir pp17-19 du rapport de l'an 2000 précité pour plus de détails sur la composition, le fonctionnement, les modes d'intervention, etc. de l'ONEL.

chargées du recensement des votes au niveau départemental, à partir des procès-verbaux qui leur sont transmis par chacun des bureaux de vote.

La Commission Nationale de Recensement des Votes est composée du Premier Président de la Cour d'Appel de Dakar, qui en est le président, de deux magistrats du siège désignés par lui, et du représentant et du suppléant de chaque parti et coalition de partis. Elle procède au recensement des votes à partir des procès-verbaux des Commissions Départementales, qu'elle est en droit de rectifier. Sous la seule responsabilité des magistrats, elle proclame les résultats provisoires et en transmet le procès-verbal au Président du Conseil Constitutionnel.

Le Conseil Constitutionnel, est composé de cinq membres nommés par le Président de la République. Il est chargé de la proclamation des résultats définitifs et du contentieux, en cas de contestation des résultats dans les délais prescrits par le code électoral, soit 72 (soixante douze) heures après la proclamation des résultats.

1. 4. Le Haut Conseil de l'Audiovisuel (HCA)

Institué par la loi n° 98-09 du 02 mars 1998, le HCA est un organe de régulation dont la compétence s'étend à tous les médias audiovisuels. Garant de l'indépendance et de la liberté de l'information et de la communication, il veille à l'objectivité et au respect de l'équilibre dans le traitement de l'information, ainsi qu'à l'accès équitable des partis politiques aux médias d'Etat.

Comme en 1998, le HCA a procédé à la répartition d'un temps d'antenne entre les listes en compétition et à un tirage au sort pour l'ordre de diffusion des messages des partis politiques et coalitions de partis politiques sur les médias publics. Ce temps d'antenne est normalement proportionnel à la représentation parlementaire de la formation politique. Pour le scrutin de l'an 2001, et du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale, instrument de mesure de la représentativité des formations politiques, le même temps d'antenne a été accordé à toutes les listes en présence.

Durant cette campagne, le HCA a dû connaître de ce que l'on pourrait appeler « un cas d'école » en vue du respect de l'égalité dans l'accès des partis aux médias d'Etat, face aux « doxantu » (promenades) du Président de la République aux côtés de la « Coalition Sopi ». Les dispositions prises, par exemple le fait de rendre compte à la télévision des meetings de la coalition, en évitant autant que faire se peut les plans fixes et prolongés sur le Chef de l'Etat, ont témoigné du souci du détail.

2. Une nouvelle « carte électorale »

2. 1. Maintien du mode de scrutin « mixte »

Le mode de scrutin en vigueur régissant l'élection des députés, considéré comme faisant l'objet d'un consensus au sein de la classe politique sénégalaise, a été maintenu. Il s'agit d'un scrutin « mixte », soit, pour une part, un scrutin majoritaire à un tour dans le ressort du département et, pour l'autre, un scrutin proportionnel sur une liste nationale. Il n'est utilisé qu'un seul bulletin de vote pour les deux modes de scrutin.

Dans chaque département, sont élus cinq députés au plus et un député au moins. Le nombre de députés à élire dans chaque département est déterminé en tenant compte de l'importance démographique respective de chaque département. Sont élus les candidats de la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages valablement exprimés. Si le département ne comporte qu'un siège à pourvoir, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages valablement exprimés est élu. (article L 142 du Code électoral).

Le bulletin de chaque électeur est tout d'abord pris en compte pour établir le résultat du scrutin départemental. Il est ensuite pris en compte, le cas échéant, pour l'établissement du résultat du scrutin national. (article L 143 du Code électoral)

Pour le scrutin de liste nationale, il est appliqué le système du quotient national (article L 144 du Code électoral).

2. 2. Aménagement du nombre et de la répartition des sièges

Les modifications opérées par ordonnances ont concerné, d'abord, le nombre des députés, réduit de 140, dans la précédente législature, à 120 (article 139 du code), ainsi que la répartition des sièges entre la liste départementale et la liste nationale. L'article 141 du code électoral dispose, en effet, que, désormais, et contrairement à la répartition égalitaire qui était la règle auparavant (70/70), 65 sièges sont affectés à la liste départementale et 55 à la liste nationale.

Ce dernier choix a été contesté par certains parce que jugé par trop favorable aux grandes formations politiques. Avant les modifications intervenues, des préférences avaient été exprimées en faveur de modalités différentes : maintien du principe de la répartition égale des sièges entre les listes nationale et départementale, avantage accordé à la liste nationale, ou, encore, scrutin proportionnel intégral, et cela même, au sein du Front pour l'Alternance (FAL).

2. 3. Découpage électoral

Enfin, il a été également procédé par ordonnance à la modification de la clé de répartition des 65 sièges de députés élus au scrutin majoritaire de liste, entre les 31 départements.

III. L'OBSERVATION DU SCRUTIN DU 29 AVRIL

A. Observation a la veille du scrutin

La mission de la Francophonie a pris la mesure, au cours de ses différentes rencontres avec les acteurs politiques et les responsables d'institutions, d'un certain nombre de sujets de préoccupations :

1. Questions pendantes relatives aux opérations pré-électorales

1. 1. Fiabilité du fichier électoral

Comme en 1998, et surtout en l'an 2000, la question fondamentale de la fiabilité du fichier électoral et de son audit, réclamé par l'opposition, a été posée à nouveau. Les révisions exceptionnelles des listes électorales opérées, d'abord pour le référendum, et ensuite pour les élections législatives (entre le 29 janvier et le 28 février 2001), auraient été, selon certains interlocuteurs, sources de multiples inscriptions, estimées à environ 40.000.

Le Ministre de l'Intérieur, entouré de ses collaborateurs, notamment du Directeur général des élections et du Directeur de l'automatisation des fichiers, a donné, à cet égard, des précisions techniques sur le système retenu d'élimination automatique des « doublons ». Il a fait observer aussi que les numéros des cartes d'électeurs annulées étaient consignés dans un répertoire disponible dans chaque bureau de vote.

Selon les chiffres donnés par le Général Mamadou Niang, 2.780.566 électeurs ont été inscrits, contre 2.552.589 (un gain de 227.977), pour le référendum, et 2.725.987 (plus 54.579), lors de l'élection présidentielle. Le nombre total d'inscrits représente, d'une part, 61,79% d'un électorat potentiel (personnes âgées de 18 ans et plus), estimé à environ 4.500.000 (dont 160 199 expatriés) et, d'autre part, 29,26% de la population générale, estimée à 9.500.000 habitants. Les électeurs potentiels, quant à eux, représentent environ 47,36 % de la population totale.

Ces électeurs inscrits ont été répartis entre 8.338 bureaux de vote, dans 5.317 lieux de vote. Le Ministre de l'Intérieur a, par ailleurs, affirmé qu'il n'existait pas, à sa connaissance, de bureaux de votes fictifs, contrairement à certaines allégations.

1. 2. Cartes d'électeurs

Comme lors de l'élection présidentielle de mars 2000, la question de l'origine des cartes d'électeurs a été à nouveau soulevée. On rappelle que l'affaire des cartes dites « israéliennes » avait été un enjeu important du scrutin présidentiel de mars 2000. L'affaire des « Cartes Tandjan », du nom d'un imprimeur de la place, si elle n'a pas atteint les mêmes proportions, a fait l'objet de mise au point par le Ministre de l'intérieur lors d'une conférence de presse ». Le Général Niang affirma que son ministère n'était pas en possession de ces « Cartes Tandjan » et que les seules qui avaient été distribuées, et qui seraient utilisées, étaient d'origine française, et infalsifiables. Il a été précisé que ces cartes étaient appelées, après le référendum et les législatives, à servir une troisième fois dans le cadre des élections locales, ce fait constituant; selon le Général, une première dans l'histoire des élections au Sénégal.

De même a-t-il porté une appréciation positive sur le système de distribution des cartes, sous l'égide de Commissions de distribution, mises en place par la Direction des opérations électorales (Dops) de la Direction générale des élections (Dge), du Ministère de l'Intérieur. L'opération a commencé sur toute l'étendue du territoire national le lundi 9 avril 2001. Elle a été assurée par 1072 commissions couvrant l'ensemble du pays et habilitée à procéder à la distribution des cartes jusqu'au jour du scrutin. Le général Niang a tenu à rappeler que les cartes peuvent être encore retirées sur les lieux de vote entre l'ouverture et la fermeture des bureaux de vote le jour du scrutin.

1. 3. Nombre de listes en compétition

Alors que 18 listes étaient en compétition lors des législatives de 1998, ce sont 25 partis ou coalitions de partis qui se sont présentés aux législatives du 29 avril 2000. On peut considérer que cette inflation des candidatures, en dépit de délais raccourcis pour les formalités administratives, traduit une vitalité certaine de la démocratie sénégalaise.

Elle pose toutefois un certain nombre de problèmes quant à la gestion et au coût des opérations électorales et de l'acte du vote lui-même. Dans un contexte de bulletins multiples, il faut imprimer, en effet, 25 listes de partis en nombre suffisant pour plus de huit mille bureaux de vote. Il faut ajouter à cela les enveloppes, prévoir des poubelles pouvant contenir les bulletins non utilisés, le format des procès verbaux de dépouillement dans les bureaux de vote, et dans les Commissions Départementales et Nationale de Recensement des Votes, sans compter le temps qu'il faut pour remplir ces documents officiels, en nombre d'exemplaires requis par le code électoral.

Il s'agit aussi des difficultés réelles liées au choix et à l'accomplissement de l'acte du vote avec 25 bulletins différents. L'évaluation du temps moyen (entre 4 et 5 minutes) pour voter, donne la mesure de la lenteur des opérations électorales.

Les acteurs politiques, dont le Chef de l'État, se sont prononcés sur cette question, et inclinent vers des mesures visant à limiter, désormais, le nombre de listes en compétition, par exemple en augmentant le montant du cautionnement versé (2.500.000 FCFA), et/ou l'augmentation du nombre de signatures d'électeurs inscrits, requis pour parrainer une liste.

Pour certains, dont semble-t-il le général Mamadou Niang, l'adoption d'un système de bulletin de vote unique permettrait de réduire les coûts (moins de bulletins à imprimer, suppression des enveloppes, etc.), et de faciliter le choix des électeurs.

2. La campagne électorale

Comme mentionné plus haut, la répartition égale (5 minutes par jour et par formation politique) du temps d'antenne, n'a pas suscité de problèmes majeurs.

Parmi les questions majeures suscitées durant la campagne électorale, il faut citer la décision de l'implication du Président de la République, en tant que chef de parti, dans la campagne électorale du PDS et des formations politiques alliées.

L'opposition, d'une manière générale, a soulevé le problème d'éthique politique que peut constituer, même si la constitution permet au Président de la République, Président de tous les sénégalais, d'exercer des fonctions dans un parti politique, son engagement direct et personnel dans la campagne électorale des législatives.

A cet égard, l'Arrêté du Ministère de l'intérieur (N° 001667 du 21 mars 2001), fixant les couleurs et les symboles des bulletins de vote pour les élections législatives du 29 avril 2001, et qui permettait d'utiliser l'acronyme WAD pour désigner la liste des formations politiques rassemblées autour du PDS et de faire figurer la photographie de Me Abdoulaye Wade sur le bulletin de vote, a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel par le parti « Le Renouveau », le Parti Socialiste (PS) et l'Alliance des Forces du Progrès (AFP).

La haute juridiction, dans sa décision du 26 mars 2001, donna raison aux requérants. Elle s'est fondée, dans un premier temps, sur le respect du principe de l'égalité entre les formations en compétition, que pourrait rompre l'utilisation, par l'une d'elles, des attributs constitutionnels du Président de la République dans le cadre d'une élection à laquelle il n'était pas candidat de surcroît. En second lieu, le Conseil constitutionnel a motivé sa décision sur la base de l'article R48 du code électoral qui stipule que seule l'effigie du candidat occupant le premier rang sur la liste, figure sur le bulletin de vote.

Suite à cette décision, le Président de la République, dans une lettre, que certains ont pu qualifier de « demande d'explication », adressée au Conseil Constitutionnel, a tenu à marquer son désaccord sur la procédure utilisée par la haute juridiction qui n'aurait pas respecté son propre code de procédure voulant que les requêtes soumises soient transmises au préalable aux parties attaquées.

Il demeure, cependant, que la liste changea d'appellation pour devenir « Coalition Sopi » et que la photographie du Président fut enlevée du bulletin de vote, une ombre portée, dans laquelle beaucoup reconnaissent Me Wade, figurant toutefois, sur les affiches électorales.

Un autre thème majeur abordé par les acteurs politiques rencontrés fut celui du financement des partis politiques et de la campagne électorale en général. Le mot « d'achat de consciences » a été employé à plusieurs reprises, la misère de nombreux électeurs faisant d'eux des victimes privilégiées de pratiques qui retarderaient, ainsi, la consolidation de la démocratie.

Lorsque la question fut posée au Ministre Idrissa Seck, relative au budget de la campagne de la Coalition Sopi, il répondit, « Secret défense » (sic), confirmant, ainsi, l'espèce de tabou que constitue la question des sources de financement des partis politiques, au pouvoir ou dans l'opposition. Il convient, en tout état de cause, de faire sortir la question du financement des partis et des campagnes électorales de la zone d'opacité où elle se trouve actuellement.

3. Le rôle des médias

Les opérations électorales, la campagne électorale, tout comme l'ensemble des problèmes évoqués, ont été traités de fond en comble par les médias publics et privés sénégalais. Comme lors du scrutin présidentiel de l'an 2000, les médias sénégalais, notamment la presse écrite et les radios privées, ont encore fait la preuve de leur pluralisme, de leur professionnalisme et de leur dynamisme, dans le traitement de l'information politique et électorale.

4. Le rôle de la société civile

A l'image de la RADDHO, il faut souligner la vigilance démocratique exercée par des organisations de la société civile, en particulier celles regroupées dans le cadre d'une nouvelle association, « Synergie citoyenne » (Forum civil, RADDHO, RADI, CONGAD et Présence chrétienne). De l'opération de révision exceptionnelle des listes électorales, à la violence en Casamance, en passant par le budget de l'ONEL et la question de l'effigie présidentielle, ces organisations ont assuré, par la publication de communiqués de presse, la couverture, l'analyse et le compte rendu des événements marquants de la phase

· L'objet de la requête des formations politiques de l'opposition, était l'arrêté du Ministère de l'intérieur.

préélectorale, avec le souci, également, de s'impliquer dans la recherche de solutions consensuelles pour préserver la paix sociale.

B. Observation le jour du scrutin

1. Plan de déploiement de la mission

Le dimanche 29 avril 2001, jour du vote, les membres de la mission conjointe OUA Francophonie, répartis en 7 (sept) groupes, ont couvert 8 (huit) départements (Dakar, Rufisque, Thiès, M'Bour, Saint-Louis, Dagana, Diourbel, Mbacké) et observé les opérations électorales dans 250 bureaux de vote. Pour des raisons de sécurité, ils ne sont pas rendus en Casamance, région dans laquelle de graves incidents sont intervenus la veille du scrutin, faisant 1 mort et 20 blessés.

2. Constats

De manière convergente et sur la base d'une grille d'observation commune, les membres de la mission ont fait les observations suivantes :

- L'ouverture des bureaux de vote, conformément aux dispositions légales ;
- La disponibilité du matériel électoral nécessaire ;
- Le sérieux et l'efficacité de la majorité des membres des bureaux de vote, en particulier en ce qui concerne les présidents ;
- La présence et la vigilance des représentants des partis (en moyenne entre 5 et 8) et de l'ONEL, parmi lesquels on a pu noter, beaucoup de jeunes ainsi qu'une présence significative de femmes, tous animés par un souci de collaboration, de dialogue et de consensus dans la gestion des opérations électorales ;
- La discrétion des forces de sécurité dans nombre des bureaux de vote visités ;
- La forte mobilisation de la population ;
- La discipline, le calme, le sens civique et l'esprit citoyen qui, d'une manière générale, ont marqué le déroulement du scrutin et qui méritent d'être fortement soulignés ;
- La lenteur de l'acte du vote liée principalement à la présence de 25 listes de candidats
- Le bon déroulement, conformément aux dispositions légales, des opérations de dépouillement, en dépit de certaines contraintes liées en particulier au nombre élevé de listes et de conditions matérielles de travail parfois difficiles (absence de lumière notamment).

Un communiqué conjoint de l'OUA et de l'Organisation internationale de la Francophonie a été rendu public le 30 avril 2001.

C. Observation au lendemain du scrutin

1. Proclamation des résultats

Le 4 mai 2001, le procès verbal de la commission Nationale de recensement des Votes et l'ensemble des pièces relatives aux opérations électorales ont été transmis au Conseil constitutionnel, par le Premier Président de la Cour d'Appel.

La haute juridiction, saisie de plusieurs recours émanant de l'AFP, la « Coalition Sopi », de l'UPR, ainsi que des écologistes du RES confirmant les résultats provisoires de la Commission nationale, a rendu sa décision relative à la proclamation des résultats le ... mai 2001.

La décision de proclamation officielle donne les résultats définitifs suivants :

Inscrits :	2.802.253
Votants :	1.888.911
Bulletins nuls :	___11.075
Suffrages exprimés :	1.877.836
Taux de Participation :	67,41 %.

2. Premières analyses

Tableau 3 : Répartition des sièges et des votes dans la nouvelle assemblée

Partis et Coalitions de Partis	Nombre de sièges	Pourcentage des votes	Pourcentage des sièges
Coalition « Sopi » c	89	49.6	74.16
AFP	11	16.1	9.1
PS	10	17.4	8.33
URD	03	3.7	2.5
AJ/PADS	02	4.1	1.66

Partis et Coalitions de Partis	Nombre de sièges	Pourcentage des votes	Pourcentage des sièges
PLS	01	0.9	0.83
Coalition « Sopi » c	89	49.6	74.16
AFP	11	16.1	9.1
PS	10	17.4	8.33
URD	03	3.7	2.5
AJ/PADS	02	4.1	1.66
PLS	01	0.9	0.83
PPC	01	0.9	0.83
Jéf-Jël	01	0.8	0.83
RND	01	0.7	0.83
PIT	01	0.6	0.83

Les chiffres du tableau 3, donnent une idée des effets de la nouvelle « carte électorale », mentionnée plus haut.

Les figures 1 et 2 traduisent, quant à elles, le renversement de situation entre la 9^e et la 10^e législatures.

Figure 1 : Le nouveau Parlement

Tableau 4 : Les partis politiques au sein de l'Assemblée précédente

Partis politiques	Nombre de sièges
PS	78
PDS	32
AFP	07
URD	07

AJ/PADS	04
LD/MPT	03
CDP	01
PIT	02
RND	01
PDS/R	01

Partis politiques	Nombre de sièges
BCG	01
FSD/BJ	01
PPC	01
PLS	01

Figure 2 : Le Parlement sortant

CONCLUSION

La mise en œuvre, pour la troisième fois consécutive, du dispositif électoral mis en place au début et au milieu des années 90, révèle à la fois l'importance de l'acte du vote au regard des processus démocratiques, de façon générale, ainsi que les acquis pour ce qui concerne l'enracinement de la démocratie au Sénégal, l'alternance pacifique intervenue en 2000, constituant, à cet égard, une étape historique. Parmi ces acquis de la démocratie sénégalaise, on peut souligner notamment :

- La préférence accordée à une approche consensuelle dans l'adoption des règles du jeu politique ;
- L'engagement et le sens des responsabilités de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'organisation et le bon déroulement du scrutin;
- Les progrès d'une administration véritablement républicaine
- Le rôle essentiel des médias,
- La forte implication des organisations de la société civile dans le travail de pacification du jeu électoral,
- Le sens civique et la maturité politique du peuple sénégalais.

Ces dernières élections ont également mis à jour les défis qui restent à relever. Outre les points mentionnés plus haut concernant, par exemple, le financement des partis politiques et celui des campagnes électorales, il peut s'agir en particulier de celui de l'extension des droits politiques aux groupes sociaux non impliqués suffisamment jusqu'à ce jour, comme le révèlent les statistiques électorales sénégalaises, pour ne prendre que celles relatives aux trois derniers scrutins.

Ces statistiques font ressortir le nombre relativement faible d'inscrits par rapport à la population en âge de voter. **A cet égard, l'existence d'un fichier d'état civil fiable et une approche améliorée de l'inscription sur les listes électorales devraient permettre d'y remédier assez facilement.**

Tableau 5 : Un noyau dur d'abstentionnistes ou d'exclus ?

Année et Élections	Inscrits	Votants	Abstentionnistes
Présidentielle 2000	2.725.987	1.696.384	1.029.603
Référendum 2001	2.552.558	1.678.097	___874.461

SENEGAL – ELECTIONS LEGISLATIVES
29 AVRIL 2001

Législatives 2001	2.802.253	1.888.911	___913.342
-------------------	-----------	-----------	------------

Le second phénomène, lisible à partir des chiffres du tableau 5, est relatif (au moins depuis l'an 2000), à l'existence de ce qu'on pourrait appeler un noyau d'abstentionnistes, (structurels ou conjoncturels), stable, ou qui se renouvelle avec l'arrivée de nouveaux inscrits, dont le nombre oscille entre 800.000 et 1.000.000 d'électeurs, que, ni la propagande gouvernementale et les campagnes d'éducation civique, ne parviennent à toucher, ni les formations politiques en grand nombre ne réussissent à mobiliser.

Inscrire une proportion plus grande de personnes en âge de voter, parvenir à porter le message de la démocratie, à toucher et à mobiliser plus d'inscrits, apparaissent comme deux défis importants à relever pour contribuer à mieux asseoir la démocratie.