PN-ABP-845

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

AN ASSESSMENT OF THE SENEGALESE ELECTORAL CODE

March 1991

INTERNATIONAL DELEGATION REPORT

PN-ABP-845

AN ASSESSMENT OF THE SENEGALESE ELECTORAL CODE

March 1991

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) conducts nonpartisan political development programs overseas. By working with political parties and other institutions, NDI seeks to promote, maintain and strengthen democratic institutions and pluralistic values in new and emerging democracies. NDI has conducted a series of democratic development programs in more than 35 countries, including Argentina, Bangladesh, Brazil, Bulgaria, Chile, Czechoslovakia, Haiti, Hungary, Namibia, Nicaragua, Northern Ireland, Pakistan, Panama, the Philippines, Poland, Romania, Senegal, South Korea, the Soviet Union, Taiwan, and Uruguay.

Copyright © 1991 by:

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS
1717 Massachusetts Avenue, NW • Suite 503 • Washington, DC 20036
(202) 328-3136 • Telex 5106015068 NDIIA • Fax (202) 939-3166

Copies available $6.00

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

BOARD OF DIRECTORS

WALTER F. MONDALE
Chairman

RACHELLE HOROWITZ
Vice Chair

KENNETH F. MELLEY
Secretary

MARVIN F. WEISSBERG
Treasurer

J. BRIAN ATWOOD
President

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

CHARLES T. MANATT
Chairman Emeritus

SENIOR ADVISORY COMMITTEE TO THE BOARD

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

KENNETH D. WOLLACK
Executive Vice President

JEAN B. DUNN
Vice President for Administration and Development

PATRICIA KEEFER
Senior Consultant

TABLE OF CONTENTS

OVERVIEW 1

CHAPTERS

1. INTRODUCTION 4

2. CONSTITUTIONAL FRAMEWORK 8

3. THE ELECTION SYSTEM 11

   A. Election Administration 11
   B. Preparations For Elections 12
   C. Election Campaign 15
   D. Balloting Process 16
   E. Vote Counting at the Polling Site 18
   F. Validation of the Vote and Announcement of the Results 19

4. ANALYSIS OF ISSUES PRESENTED FOR CONSIDERATION 20

   A. Framework For Analysis 20
   B. Laws and Practices At Issue in Senegal 22
   C. Promoting Public Confidence 37

5. REFLECTIONS ON THE MISSION 41

6. RECOMMENDATIONS 43

APPENDICES:

I. Terms of reference 48
II. Delegation meeting agenda 50
III. Draft report transmittal letter to President Abdou Diouf 53
IV. Senegalese government response 54
V. Letter from NDI President Brian Atwood to President Diouf transmitting final report 68

OVERVIEW

It has been said that if democracy were a religion, the ballot box would be sacred. Democracy, of course, is not a religion, but it is a unique, value-laden process based on the principle that the will of the people must be periodically expressed through elections and reflected in a system of representative government. An electoral process is fundamental in a successful democracy because it is the mechanism by which "the people" express their will and determine the form and character of their governmental system.

At a minimum, a democratic electoral process produces that largely ethereal article of faith called "legitimacy." Stable and strong democracies, however, seek more than legitimacy from an electoral process. They seek representative government – a government that not only reflects the will of the majority but also gives meaningful voice to significant minorities.

Senegal, as one of the few multi-party democracies in Africa, long ago accepted these principles. A nation with a history of participatory democracy, Senegal has experienced a positive evolution in its system. In the 1970s, it recognized the importance of party competition and then, through various reforms, sought to broaden and deepen the participation of its citizens.

In making changes in its electoral system, Senegal is not alone among modern democracies. The five nations represented on the international delegation whose report is presented herein have all made such modifications within the past five years.

After reviewing the Senegalese electoral system, the international delegation concluded that Senegal's law meets

international standards for free and fair elections. However, the delegation also determined that certain aspects of the code, when combined with practice, have raised issues of fairness. Confidence in an electoral system and the perception of fairness are as important as the letter of the law. The delegation, therefore, was less concerned with the soundness of the election law than with seeking ways to enhance confidence in the overall process.

The delegation took note of the fact that Senegal's electoral system is the subject of harsh and highly polarized national debate. This is a source of great frustration on the part of some in the ruling party who believe the opposition is using the issue to destabilize the country, destroy confidence in the government and deny it international legitimacy. Opposition parties almost universally described the system as lending itself to fraudulent practices and lacking in fairness.

Efforts have been made to negotiate these contrary positions but to little avail. The missing dimension in breaking this impasse appears to be trust. This is especially true given the fact that the ruling party has been in power since independence. Its longevity in power imposes a special responsibility on the party, and through it the government, to ensure that the electoral process is not only administratively correct, but free of the perceptions of partisanship.

The delegation is aware that the absence of trust seriously colors the debate over specific electoral reforms. Concern for the future of Senegal's democracy reflected in the comments of representatives of both the ruling and opposition parties, however, gives us confidence that solutions can be found. We hope that the recommendations of an impartial international delegation will help the parties overcome their differences so that future debates in Senegal will concentrate on national policy rather than the electoral process.

When serious doubts are raised about the fairness of an electoral system, additional safeguards – an added measure of transparency – should be introduced even if the law meets an otherwise acceptable standard. It is with this concept in mind that the delegation, in the concluding section of the report, offers several recommendations for

reform. Many of these are based on the electoral reform experiences of the delegation members in their respective countries.

Chapter 1

INTRODUCTION

Senegal is one of the few multi-party democracies in Africa, a nation with a proud tradition of democratic rule and pluralism dating back to the colonial period. At various times since its independence from France in 1960, Senegal has undertaken to broaden and deepen its democratic roots. The invitation by the government of President Abdou Diouf to an international delegation sponsored by the National Democratic Institute for International Affairs (NDI) was extended in the spirit of this commitment to democratic government.

The invitation came at a time when the international community of democracies has been interacting on an increasingly frequent basis to offer outside support when aspects of electoral systems are challenged. It was the hope of the Senegalese government that an objective international delegation comprised of experts from friendly nations could assist in resolving peacefully an internal debate concerning the electoral system that had grown more serious in recent years.

The delegation appreciated the extreme sensitivity of the role it was expected to play and undertook the responsibility with humility. Its stated desire was to expose the parties to various reform options that could form the basis for renewed trust in the system.

Issues relating to the campaign environment and the balloting and counting procedures are technical in nature and relate directly to the most serious controversies that have arisen. Structural issues such as the form of government and the balance of powers among branches of government were, for the most part, treated as being

beyond the purview of the delegation's work. Comments and options are offered based on the experiences of the delegation members, but these comments and options should be seen simply as informing the debate in Senegal.

While non-electoral issues influence the political environment in Senegal today – economic conditions, a dispute over the northern border and a separatist movement in the south – the debate regarding the fairness of the electoral system is paramount. President Diouf's invitation to the delegation was extended at a time when the political system was suffering from an impasse that had developed between the ruling Socialist Party (PS) and a group of opposition parties led by the Senegalese Democratic Party (PDS) concerning the conduct of elections in Senegal. The delegation listened to all sides in this dispute and attempted to assess the situation in an objective and impartial manner. The delegation was aided by the fact that the sponsoring organization, NDI, had established good relations with both the PS and PDS, having involved representatives of both parties in its democratic development projects.

The delegation visited Senegal from September 28 to October 3, 1990. According to terms of reference agreed to in advance by the government of Senegal (Appendix I), the purpose of the visit was to "analyze Senegal's election laws and practices and to share the experiences of their own nations with Senegal's political leaders." It was also agreed that the "final report..., which would be made public, will be offered solely for the purposes of clarifying the debate in Senegal."

The delegation was given free and open access to all the institutions and individuals in Senegal who participate in the electoral process (Appendix II). The cooperation of all parties was excellent; this cooperation enabled the group to complete its review during the visit.

NDI, a political development institute affiliated with the United States Democratic Party, sponsored the delegation and provided background and support. The five-member international team, however, was independent and guided only by the agreed terms of reference. The integrity of the delegation and its effort to develop a

consensus view was vital to the success of the mission. Collectively the group represented broad electoral, legal and political experiences, and different nationalities, democratic systems and political tendencies. Its unanimity on this report is therefore all the more significant.

The team was led by **Ambassador Donald McHenry** of the United States, currently University Research Professor of Diplomacy and International Relations at Georgetown University in Washington. Ambassador McHenry has served as U.S. Permanent Representative to the United Nations and has considerable diplomatic experience in Africa. The other members of the delegation were: **Sooroojnundum Moosun**, Chief Election Commissioner of Mauritius who is serving as an advisor to the U.N. Secretary General in establishing an electoral system in the Western Sahara; **Olga Blanc-Uchan** of France, a professor of French and European constitutional law at the University of Paris II; **Senator Peter Stollery** of Canada, a member of the Liberal Party and an advisor to the party on African affairs; and **Deputy Yvan Mayeur** of Belgium, a member of the Socialist Party who serves on the parliamentary committee dealing with constitutional and legal issues. Acting as advisors to the delegation were: NDI President J. Brian Atwood; NDI Senior Consultant for Election Processes Larry Garber; NDI Program Coordinator Edward McMahon; and NDI Program Assistant Gabriel Hutter.

By prior agreement, the delegation reviewed three aspects of Senegal's election system: 1) the campaign environment; 2) the balloting and counting procedures; and 3) the structure of the system. Great care was taken during the visit to remain within the confines of the agreed terms of reference, to be sensitive to the particular history and cultural traditions of Senegal, and to understand the causes for the loss of trust in the system.

Before leaving Senegal, the delegation met with President Diouf and members of his cabinet to present a preliminary assessment. The president expressed his gratitude for the delegation's effort, and promised to review carefully the final report and its recommendations.

As agreed in the terms of reference, this report was submitted to President Diouf on January 30, 1991 for comments by the government prior to publication (Appendix III). The government responded on March 8, 1991 (Appendix IV). After making some minor factual corrections, NDI published this report (Appendix V), which represents exclusively the views of the delegation.

Chapter 2

CONSTITUTIONAL FRAMEWORK

The Senegalese constitution, which has been amended several times since it was first promulgated in March 1963, provides for a presidential system of government. The president is elected by direct universal suffrage for a five-year term. A majority of the votes cast is required for election, with a second round necessary if no candidate obtains more than 50 percent in the first round. Candidates may be nominated only by legally constituted political parties. There is no vice president and the president of the National Assembly succeeds the president in case of death, resignation or incapacity.

The constitution also requires elections by means of universal suffrage for members of the National Assembly. The number of members in the National Assembly, the qualifications for candidacy and the system of elections, however, is governed by an organic law, which was most recently amended in October 1989.

There are now 120 members in the National Assembly, half of whom were elected on the basis of a nationwide proportional representation system and half of whom were elected on the basis of a winner-take-all departmental list system. The reforms enacted in 1989, however, establish that for future elections all National Assembly members will be elected through a proportional representation system with departmental lists. It is the government's view that this change enhances the chances of minority parties to be represented in the National Assembly.

Candidates for the National Assembly must be 25 years or older and must be designated by a legally constituted political party. The formation of coalitions for electoral purposes is prohibited.

The Supreme Court is given broad authority to decide the constitutionality of laws and international commitments, and to resolve conflicts between the executive and legislative branches. As discussed below, it is also given an important role in administering and supervising elections. The Supreme Court justices are appointed by the president and may not be removed from office.

Townships are governed by a mayor and several deputies, who constitute the municipal office. The mayor and deputies are elected by a municipal council comprising 20 to 90 members, depending on the township's size. Rural communities are governed by the president and vice-president of a rural council, who are elected by the members of the rural council, which ranges from 16 to 28 members.

Local officials are elected every five years. A winner-take-all party list system is used with no preferential votes permitted. No coalitions may be formed for purposes of contesting local elections.

Elections in Senegal

In the period immediately following independence, Senegal's constitutional system did not encourage the formation of alternative parties. Existing parties were successively brought into the ruling Progressive Senegalese Union (UPS). In 1964, a law was adopted requiring parties to obtain approval from the minister of interior before they could carry out their political activities. By the 1968 elections, the UPS was the only party presenting candidates.

In 1974, the government recognized the formation of the Senegalese Democratic Party (PDS). Two years later, the constitution was amended to permit three parties: liberal democratic; social democratic; and Marxist. The UPS chose to become a social democratic party, renamed itself the Socialist Party (PS), and was soon admitted into the Socialist International. The PDS became a liberal democratic party, eventually joining the Liberal International. The Party of African Independence (PIA) was recognized as the Marxist party. In 1978, the Senegalese Republican Movement (MRS)

was recognized as a conservative party. This change placed Senegal ahead of most other African countries in developing a pluralist party system.

Multi-party elections were conducted in 1978. President Leopold Senghor, Senegal's internationally recognized leader, poet and scholar was overwhelmingly reelected as president with 81 percent of the vote. His party, the PS, won 82 seats in the National Assembly. The PDS won the remaining 18 seats in the Assembly.

In 1981, soon after Abdou Diouf succeeded Senghor as president, restrictions on the number of parties were lifted. Elections were held in 1983, with Diouf winning 83 percent of the vote. The PS won 111 seats in the expanded National Assembly, while the PDS won nine seats and the National Democratic Assembly (RND) one seat. Serious allegations of irregularities were raised by the opposition parties, and election reform became a major political issue.

The most recent national elections were held in 1988. While several small parties boycotted the process, the PDS and several other opposition parties participated. According to the official results, the PS vote total in the legislative elections was reduced to 71.3 percent nationwide and was considerably lower in the major urban areas. In the days following the elections, opposition parties alleged fraud in the balloting and counting processes, and organized street demonstrations in Dakar. In some cases, these demonstrations turned into riots, requiring a show of force to quell them. The government responded by arresting PDS leader Abdoulaye Wade and other leading opposition supporters.

Local elections for municipal and rural councilors were held on November 25, 1990. The government reported a turnout of 73 percent, claiming that the opposition effort to promote a boycott had failed. The opposition responded by charging that the government had rigged the results and that turnout in the capital and several other regions did not exceed 15 percent.

Chapter 3

THE ELECTION SYSTEM

This section describes the election system and procedures currently in force. It is based on a review of the election law, and on information presented by interior ministry officials.

A. Election Administration

The minister of interior oversees the election administration process. He supervises the governors and prefects, who are appointed by presidential decree. The governor and prefects, in turn, select polling place presidents. As the chief internal security officer, the minister is responsible for ensuring security during the electoral process. The interior ministry also provides the materials required for the elections, except for the ballots in municipal elections which must be paid for by the parties.

The Supreme Court is given a broad mandate in electoral matters. It is responsible for assuring that the election campaign is conducted in a proper manner, for resolving complaints related to the balloting process, for tabulating the tally sheets and for announcing the results.

The chief justice of the Supreme Court appoints members of the court, which currently has 27 justices, as delegates to assure the correct functioning of the electoral process for presidential and national assembly elections. These delegates have complete access to polling places and the electoral process at all stages. Each delegate must report to the chief justice within 24 hours after the closing of the polls.

B. Preparations For Elections

1) The electoral register

All Senegalese 21 or older are eligible to vote, unless they have lost the privilege of voting due to conviction for certain kinds of crimes. Soldiers are ineligible to vote, as are certain public sector employees, depending upon their position.

A prospective voter must be listed on an electoral register, which are prepared for all urban and rural communities. The interior ministry has responsibility for the electoral registers.

A voter must live in a locality for at least six months to be included on the registry; however, Senegalese residing overseas may be registered on the list of their home locality. Lists are revised annually and also before a general election.

The registers are established by commissions comprised of the mayor, a representative of the local prefect (representing the central government), and a representative from each of the legally recognized political parties. To register, a prospective voter must appear before a commission and present one of the following means of identification: passport; national identity card; military service card; drivers' license; pension card; student card; or artisan's card. A voter in a rural area who does not have the prescribed identity card may instead present two witnesses attesting to his or her identity. These witnesses must be older than the voter and must be registered voters. After reviewing the validity of the registration request, the registration commission gives the voter a receipt showing his inscription number on the electoral list.

Electoral registers are published according to conditions stated by administrative decree, and copies are sent to the relevant municipal offices. When a voter dies, his or her name is taken off the electoral register. When a voter is found to be on more than one register, the most recent inscription is considered the currently valid one. If a voter is listed more than once on a register, all but one listing are eliminated.

Anyone may object to the omission of voters on the list during a period of five days subsequent to the publication of the list. If the request is denied, this decision is communicated to the applicant with an explanation. Complaints about decisions made by the commission are addressed to the president of the departmental tribunal.

A number of reasons are permitted for inscription on electoral registers outside of normal registration times. These include: individuals who have attained the age of 21 since the last registration; those who have recently changed addresses; Senegalese returning from overseas; former government employees; and military officials who did not have the right to vote when registration last took place.

Late registration requests are made to the president of the departmental tribunal no more than 10 days before the voting day. Late registration lists are published no later than five days before the vote.

2) Voting cards

Once an election is scheduled, the governor, prefect or sub-prefect creates a commission to distribute the electoral cards, which must be presented by the voter at the polling site on election day. The commissions are composed of a civil servant who serves as president, and representatives of the legally constituted political parties.

The commissions travel in their assigned regions distributing the cards during the four-week period preceding the beginning of the electoral campaign (i.e., beginning six weeks prior to the elections). Voters claim their voting cards by presenting an accepted identification document. The commissions also may give the cards to village chiefs or delegated representatives for distribution to the voters. Voters may also claim their cards on the day of the voting.

The commissions keep the cards that have not been distributed until the day of voting. They have responsibility for the security of unclaimed cards during the distribution period. If any cards are lost or missing, the commission must inform a senior civil servant. If the commission provides cards to village chiefs or designated representatives for distribution, it must ensure the integrity of the

distribution of cards to voters. At the end of the distribution period, unclaimed cards are given to the chief administrative officer of the constituency for safekeeping. At the conclusion of the electoral process, the unclaimed cards are sent to the minister of interior.

3) Conditions of candidacy

A Senegalese may be a candidate and be elected so long as he or she meets the age and qualification criteria set forth in the law. Military and certain government officials are not allowed to run for office.

For presidential elections, any Senegalese eligible to vote and nominated by a legally constituted political party may present his candidacy to the Supreme Court. The Supreme Court makes public the list of candidates 29 days before the first round of the election.

For National Assembly elections, legally constituted political parties must present declarations of candidacy with the names of their candidates and supporting documentation. These papers must be delivered to the interior ministry 50 days before the election. Governors and prefects and their deputies are ineligible, as are other government officials who, due to their positions, are prescribed from participating in electoral activities. One month before the election the interior ministry publishes the lists of candidacies. No changes can be made after the lists have been published, unless candidates die or are ruled ineligible.

National Assembly members may not hold any other government or parastatal employment, with the exception that they may be elected as mayors or members of local or municipal councils. This rule does not apply to university teachers and under other limited conditions. Lawyers may not practice while in parliament, and deputies may not have their names used for advertising purposes. Any eligible voter may be a candidate for municipal council elections, except again under a limited number of circumstances.

Every legally constituted political party wishing to present candidates for municipal and rural elections must send in its list of candidates 45 days before the vote. No later than 35 days before the

vote, the governor or prefect publishes these lists. The cost of electoral publicity is undertaken by the candidates.

At least 60 days before the elections, the minister of interior determines the amount of money political parties must provide as a deposit. This amount is related to electoral costs undertaken by the government. The deposit is returned if the party wins at least one parliamentary seat, or if the presidential candidate wins at least five percent of the vote. There is no such provision on the municipal and rural levels, although winning candidates receive reimbursement for the cost of printing ballots.

C. Election Campaign

Voters are notified of an election at least 60 days before the vote. The presidential electoral campaign begins 14 days before the first round. The Supreme Court is responsible for ensuring equality in terms of news coverage among the candidates. It fulfills this function by monitoring the media and reviewing complaints presented by the parties. In addition, the information ministry may ask the Supreme Court to forbid the broadcast of a campaign advertisement if it violates Article 3 of the constitution, which concerns respect for the state and public order.

The campaign for the National Assembly also begins 14 days before the election day. Access to the electronic media is apportioned to provide 50 percent of the broadcast time to the ruling party, while the remaining 50 percent is divided among all the opposition parties. The Supreme Court has responsibility for assuring that this rule is observed.

Election advertising may be placed only on sites approved by the local authorities following a request by a political party. Equal space is given to each candidate or list of candidates. Sites are selected in order of receipt of the requests. It is illegal to post campaign posters outside of the designated areas.

During the campaign it is forbidden to advertise in the print or electronic media (i.e., radio and television), other than as prescribed by law. It is also forbidden, on the day of voting, to distribute ballots or campaign publicity.

There are various criminal offenses for different types of electoral fraud and intimidation. Criminal sanctions range from fines of 10,000 CFA ($40) to 10 years imprisonment.

D. Balloting Process

Voting takes place on a Sunday. Polling places open at 8 a.m. and close the same day at 6 p.m. The governor and prefect have the discretion to vary the poll hours should the situation warrant.

1) Polling place administration

There is one polling place per 1,000 voters, with more than 3,300 polling places established nationwide for the last elections. Each polling place is administered by a commission – composed of a president, an assessor and a secretary – designated by the prefect or regional governor. The commission members, who may be active or retired, are chosen from the ranks of "state agencies, local government officials, the public sector, and nationalized or parastatal enterprises." They must be inscribed on the voting list from the region where the polling station is located.

The commission president is responsible for security in the polling place. If needed, he can call on security forces to restore or maintain order. Entry into the polling place is forbidden to anyone carrying a firearm, unless he or she belongs to security forces requested by the commission president. The commission president may expel an individual only in the case of egregious behavior personally witnessed. At least two members of the commission must be present during the voting process.

Each candidate has the right to observe the operation of the polling place from the opening of the polls until results are announced. The observation also can be done by representatives of the candidates.

Observers are designated by candidates at least eight days before the vote. This designation is delivered to the prefect or governor of the region, who provides a receipt. The receipt serves as identification and authorization for the observer. Observers may be assigned to more than one polling place within a single constituency,

but must be listed on an electoral register for the community within which they are performing observation duty.

Commission presidents may not make decisions designed to impede representatives of candidates from functioning as observers. If a representative is expelled, he or she should be replaced immediately by another representative of the candidate. The president must report the reasons surrounding the expulsion of a party representative to the governor or prefect.

Before the polling place is opened, the president shows the commission members and the observers that the ballot box is empty. The president also makes sure that the requisite materials are ready. For presidential and National Assembly elections, the cost of the envelopes, blank ballots, tally sheets and paper, as well as the expense of installing polling places and voting booths are borne by the state. Ballots for every party/candidate must be printed in quantities equal to the number of registered voters plus an additional 50 percent.

2) Casting a ballot

Upon entering the polling station, a voter must present his or her voter ID card. Voters in the urban areas must also show a proper identification card. A copy of the electoral register is maintained by the commission, and when a voter has been properly identified this is noted on the register.

After establishing proof of identification, the voter takes an envelope and ballots, which are available for every party and candidate. Without leaving the room, the voter places the selected ballot in the envelope. This may be done, if desired, in a part of the room cordoned off to give the voter privacy when casting the ballot. There may be more than one of these voting booths per polling place. The voter then shows the commission president that he or she has only one envelope and places the envelope in the ballot box. After voting, the voter card is stamped with the date of the vote.

All complaints about the functioning of the polling place and decisions of the commission are written on the tally sheet. The

president decides the precise time balloting ends. No votes may be cast after this time.

E. Vote Counting at the Polling Site

After balloting ends, the vote counting begins. The ballot box is opened and the number of envelopes is counted.

The commission designates from the voters present a number of literate individuals to serve as vote counters. These individuals are divided into groups no larger than four. If representatives of candidates are present, they are permitted to designate vote counters so long as they are equally divided between the groups. In each group one vote counter takes the ballot out of the envelope and passes it unfolded to a second vote counter, who announces the choice on the ballot, which is noted on a list by two vote talliers.

Immediately after results are tabulated, they are entered onto the tally sheet, along with any notations regarding the voting. The president announces the results, which are then posted. Two copies of the tally sheet are signed by all the members of the commission. If anyone refuses to sign, this fact and the reasons for it are noted on the tally sheet. The president gives copies of the results to representatives of those candidates who request them.

The commission president then prepares two envelopes: one addressed to the chief justice of the Supreme Court, which contains a copy of the tally sheet and any other attachments; and a second envelope addressed to the prefect, which also contains a copy of the tally sheet. Both envelopes are sent to the prefect of the department, who then transmits the envelope addressed to the chief justice by the fastest means available. The prefect's copy is placed in the departmental archives.

For municipal elections, votes are counted in an official location by a commission headed by a magistrate. The composition of the commission is decided by the minister of interior. The results are announced by the president of the commission and the tally sheet is sent to the governor or the prefect.

F. Validation of the Vote and Announcement of the Results

For national elections, the Supreme Court examines the tally sheets before validating them. If no complaint regarding the election of a candidate is received within 48 hours of the closing of the polls, the election is officially declared valid not later than five days after the vote. Complaints that, even if upheld, would not result in a change in the electoral result are not accepted. The Supreme Court has five days from the day a complaint is filed to render its decision. If the Court believes that the results are the consequence of fraud, it should declare them void. If a vote is annulled, a new election must take place within three weeks.

A candidate can contest the overall election administration by making a request to the chief justice of the Supreme Court. The complaint is sent to other candidates, who have 24 hours to comment upon the complaint. The Supreme Court responds to the complaint within the five-day period stipulated by Article 29 of the constitution.

With respect to municipal and rural elections, any voter or candidate may request annulment of the electoral results. This request must be presented within five days after the election to the court of appeals, either directly or via the prefect. Those candidates who may be affected by the ruling have five days in which to present their views to the court. Any complaint which would not result in a change in the election results is not heard by the court.

Chapter 4

ANALYSIS OF ISSUES PRESENTED FOR CONSIDERATION

This section offers the delegation's perspectives on the issues presented by representatives of the different Senegalese parties regarding the election system. The first part presents the framework of analysis used by the delegation in considering these issues, while the second part deals specifically with election system issues. The third part discusses, in a more general manner, some options that Senegal may wish to consider in building a more effective election system.

A. Framework For Analysis

The delegation recognizes that there is no ideal election system. Moreover, an election system must be evaluated in a historical, political and cultural context. Given the above, the delegation evaluated the Senegalese election system according to the following standards:

- Is there an international norm, set forth explicitly or implicitly in human rights or other internationally-recognized instruments, that governs the subject matter?
- Is the law or practice such that it calls into question the overall fairness of the election process?

The delegation examined the Senegalese election system against the provisions of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the African Charter on Human and Peoples Rights that deal with the right of

political participation. The delegation also considered the interpretations of intergovernmental organizations, such as the United Nations, and the practices of democratic countries.

The international norm requiring a "genuine" election suggests consideration of not only what happens on election day but also the campaign environment and the aftermath of the elections. Thus, questions regarding the ability of parties to organize and to hold rallies, the degree to which the media is free to report on the campaign and the extent to which there is violence or intimidation directed against party activists or prospective voters are all relevant in evaluating an election process.

There is more to evaluating an election system, however, than merely comparing it with prescribed international norms. An election system serves very practical functions in a democratic society. Popular confidence in the system is critical if a democracy is to survive; thus, in certain instances, changes may be necessary, not because they are required by an international norm but, to increase public confidence in the election process.

The five nations represented by the members of this delegation have all made changes in their election systems during the past few years. This is common in democracies because: new situations arise; there are demographic changes in the country; opportunities to broaden the franchise arise; technology evolves; and new methods are found to introduce more fairness. A perfect electoral system has never been devised, but healthy democracies are always striving to reach that goal.

The question of what constitutes a healthy democracy is also an open question. One approach focusses exclusively on the formal indicators: multi-party elections; a free press; respect for human rights; and an independent judiciary. Using these standards, Senegal's record is a positive one.

A second approach focusses on the degree of responsiveness that the political system has to the popular will. Thus, it is not sufficient that the system permits multi-party elections; the participating political parties also must have the means to compete effectively and

the system must tolerate, even facilitate, changes in government if that is the will of the electorate. For example, in France after 21 years in opposition, parties of the left won the 1981 presidential and parliamentary elections.

To be sure, one party has reigned for lengthy periods of time in established democracies; in Sweden for example, the Social Democratic Party ruled from 1926 until 1977, when it lost its parliamentary majority. Such longevity in power places a special burden on the party to show that it allows the electorate to make a free and fair choice. Indeed, the ultimate test for a democratic system occurs when power is peacefully transferred from one political party to another as a result of a free and fair election process. It is the delegation's belief that this principle is generally accepted in Senegal. Acceptance of the principle, of course, need not detract from the effort of a party or candidate to compete vigorously within the established rules.

B. Laws and Practices At Issue in Senegal

The political party representatives and other independent observers with whom the delegation met offered specific comments on aspects of the election system both from the perspective of the law and its implementation. Using the framework outlined above, this subsection highlights some of the more salient issues raised in the current debate over the electoral system. The delegation's observations on these matters also are recorded.

1) Election system

There are many types of election systems used in democratic countries: national proportional representation; departmental proportional representation; majority/winner-take-all systems; and various combinations of the above. While each system has its advocates, the choice of election systems is more often than not based on a country's history, culture and traditions. In these circumstances, there is frequently an unwillingness to tamper with an election system because changes inevitably will be viewed as politically motivated, particularly by those in opposition. The consequence of changes, however, cannot always be predicted. In France, for example, a

1985 law introduced a system of proportional representation; surprisingly, the opposition won the subsequent elections.

Senegal has seen several changes not only in its election system but also in its constitutional framework. The changes, according to ruling party representatives, reflect an attempt to make the system more democratic and more inclusive. In this context, it remains to be seen whether the most recent change – eliminating national lists – will increase opposition representation in the National Assembly.

Both opposition party representatives and some members of the ruling party were critical of the system for electing municipal councils. In their view, the majority system severely limits the ability of opposition parties to obtain any representation on the local councils. Under such circumstances, councils run the risk of becoming stale bodies, in which policy is seldom debated. More significantly, it is said that such a system does not allow the opposition parties to use municipal elections and local government as a vehicle for building their parties and providing a training ground for future national office-holders. Consequently, opposition parties have difficulty establishing roots in towns and villages.

Alternate forms for electing municipal and rural councils might address some of the concerns cited above. For example, using a proportional representation system for electing municipal councils would serve to reflect the range of party affiliations that exists at the local level and to increase confidence in the electoral system.

The election law also precludes the formation of coalitions for electoral purposes. While it does not prevent one party from absorbing other groups, this law could be interpreted under current democratic principles as unduly restricting the right of individuals, who are collectively organized as parties, to exercise their freedom of association. A strong rationale, therefore, is required to justify the existence of such a law.

It is suggested that this provision of the law is needed to promote stability in government. However, few would argue that stability would be unacceptably compromised if political parties were to form a coalition government in the aftermath of an election in

which no party obtained an absolute majority. Indeed, while the law prevents parties from joining together to take advantage of political circumstances, nothing prevents parties from reforming themselves to broaden their membership prior to an election. In the context of Senegal, where one party has dominated the political system for a lengthy period of time, a system in which parties can unite for electoral purposes may permit more effective competition.

2) Election administration

In a country where there has been periodic change in government from one party to another, there is likely to be considerable confidence in the objectivity of those administering the election process. In Senegal, the situation is the contrary. The continued success of the PS makes it necessary to ensure that the administration of elections not only is fair, but also is perceived by the parties, candidates and citizenry to be fair. Thus, while the delegation noted nothing inherently wrong with the manner in which Senegal's elections are currently administered, additional safeguards may be required to promote confidence in the process.

As is true with electoral systems, there are several different methods for administering elections. Broadly, they divide into two types: 1) elections administered on a nonpartisan basis; and 2) elections administered on a party basis.

The former category includes elections administered by independent election commissions and those administered, as is the case in many francophone countries, by civil servants. While not formally involved in administering the elections, political parties may still play an important role in monitoring the different phases of the election process, from the initiation of the campaign through the proclamation of the results.

Providing political parties with a direct role in administering elections adds credibility to the process, but the cost often is efficiency. Moreover, some parties may not be able to designate qualified representatives for duty as election administrators, and identifying capable representatives may divert the party's attention from organizing an effective political campaign.

Senegal uses the former system. The minister of interior is responsible, in the first instance, for administering the elections. His ministry prepares the ballots and voter registries. The minister is ultimately responsible for ensuring that the materials are distributed to local election officials on election day.

Under the constitution, the Supreme Court is also given an important role in the administration of elections. This extensive use of the Supreme Court, a theoretically non-political body, appears to be aimed at providing an extra dimension of protection for a fair election process. However, in present circumstances, this use of the Court has become highly questionable and may have undesirable effects.

One objection raised concerns the Court's capacity to undertake the administrative burdens placed upon it. The election process is complicated and would be difficult to administer by the most efficient and well-staffed bureaucracy. In this context, some have suggested that the Supreme Court simply does not have sufficient infrastructure and personnel to perform the several election-related tasks assigned to it by the constitution and electoral law. The Court, for example, is asked to certify aspects of the ballot count but it cannot certify the chain of possession of the tally sheets, a prerequisite to certification of the ballot count.

A second objection raised concerns the Court's ability to perform effectively and objectively its juridical role, given the responsibilities placed upon it in helping administer elections. There is a danger that the integrity of the Court will be undermined not only in the election process but also in its essential role as guardian of the constitution.

In addition, some opposition parties, but certainly not all, suggested that the justices of the Court, all of whom have been appointed by the president, are perceived as being partisans of the ruling party. Thus, the argument goes, complaining to the Court is not much help. On the other hand, some opposition parties urge that the justices be given even greater responsibilities in the election process.

The issue at hand is confidence in the election system. Greater confidence could perhaps be achieved if opposition representatives were given some formal role in the process. This could be accomplished by establishing, as several opposition parties have urged, an independent election commission whose members would be nominated by the political parties. The commission, and not the minister, would then be responsible for administering all aspects of the process. This is a far-reaching change, requiring the establishment of another permanent bureaucracy.

More practical as a short term solution would be the creation of an election advisory council. It could include several members, perhaps even half, who would be designated by the opposition parties. The council would provide a forum for debating issues pertaining to the implementation of the election law. The council also would review the activities of those administering elections and, where appropriate, offer suggestions regarding changes in practices and personnel. In addition, the council could propose regulations designed to ensure an equitable and transparent election process. If established, such a council should have full access to the Minister of Interior and other senior government officials, and its deliberations should be public.

By including party representatives as members of an officially sanctioned advisory council, confidence in the election process undoubtedly would increase. Further, this could be accomplished without the major constitutional and bureaucratic overhaul that would be required if an independent election commission were established.

3) Voter eligibility

The general principle is that suffrage should be as inclusive as possible. Limitations based on race, religion or gender are *prima facie* unreasonable. Limitations based on age, residence and pre-registration, however, are generally considered acceptable.

The current voting age in Senegal is 21. Some opposition party representatives seek to extend the franchise to 18-year-olds, which, given the median age of Senegal's population, would increase considerably the size of the electorate.

Lowering the voting age would be consistent with the worldwide trend. In many countries, the voting age has shifted downward during the last two decades. Nonetheless, several longstanding democratic countries retain the 21 year voting age.

There is no right or wrong rule on this matter. In determining whether to extend the franchise, one consideration might be the obligations imposed on those between 18 and 21 (e.g., military service, responsibility for contracts, etc.). A second consideration might be the degree of political involvement evidenced by 18-21 year olds. A final consideration is the cost of denying the franchise to this age group in terms of disaffection and involvement in activities that undermine the political process.

Another category of Senegalese citizens currently impeded from participating in elections are those living abroad. The law stipulates that Senegalese overseas may register to vote in their former community, where they were born or where their parents or children are currently residing. However, the registration must take place at an embassy. According to some Senegalese, many embassies are simply not facilitating the process.

Absentee balloting raises both philosophical and practical questions. Should those no longer living in the country be afforded the same opportunity to participate in elections as those who will be directly affected by the results of the elections? Will vague absentee ballot procedures increase suspicions of fraud, particularly if opposition parties are less likely to be in a position to monitor this process effectively?

For these reasons, several democratic countries do not provide for absentee balloting or allow only those abroad on official government business to vote by absentee balloting. In countries where absentee balloting is permitted, strong safeguards designed to prevent multiple voting and ensure ballot secrecy (such as use of multiple envelopes) are included in the system to prevent cries of foul after the elections. In addition, some countries do not permit voters to cast absentee ballots if they have been outside the country on nongovernmental business for more than a set period of time.

4) Voter registration

In general, pre-registration enhances the overall integrity of the election system. It provides an accurate basis for determining the materials needed at each polling site and for election officials to determine voter eligibility on election day.

In Senegal, a citizen is registered in the interior ministry files as a voter upon turning 21. The ministry then prepares computerized lists of all eligible voters. A prospective voter must be included on this list if he or she is to be afforded an opportunity to vote on election day. At present, voters have the principal responsibility for ensuring that their names are included on the lists. To improve this process, political parties could be provided computerized copies of the lists, which they could review for mistakes.

In addition, the prospective voter must possess a voting card. This requirement, according to many in the opposition, is the source of many problems, including: partisanship in the card distribution process; fraudulent use of voting cards; and the lack of uniformity in requiring possession of the voting cards in the countryside.

The delegation understands that the distribution of the voting card serves to remind people that an election is imminent; to inform a voter of his or her assigned voting place; and to facilitate the identification of voters on election day. However, the process is complicated and fraught with the potential for abuses. While all parties are invited to designate representatives to participate in the distribution of the cards, the better organized and better financed parties are at a considerable advantage. In addition, the names on the unclaimed cards are not posted in the constituency of the voter. There is thus no proper check to ensure that the unclaimed cards are not improperly used.

More important, the cards do not appear essential as a fraud-prevention device. Voters are already required to present their national identification cards and they must be listed on the electoral registry. To the extent that multiple voting is a problem, as suggested by opposition party representatives, it can be addressed by the application of indelible ink to a voter's finger as is done in many

countries, including some with longstanding democratic traditions such as Chile. Thus, requiring a voting card as a means for preventing multiple voting could be eliminated entirely.

The final matter raised by opposition party representatives as impeding prospective voters from casting their ballots involves the assignment of polling places. This allegedly is done in a partisan fashion in many instances. As a general rule, voters should be assigned to the polling place nearest their place of residence. Moreover, the government should assume the responsibility for ensuring that all voters are informed as to where they are assigned to vote.

5) Party eligibility

At present, there are no restrictions on parties participating in Senegalese elections. However, some in the opposition argue that requiring the payment of a deposit for ballot printing, which is reimbursable only if the party obtains a certain percentage in the election, is unfair for parties with little funding.

Many countries require political parties to meet certain thresholds before they are registered, appear on the ballot, and obtain public financing and free media time. Such requirements are necessary to ensure that the ballots are not crowded with parties that exist more on paper than in reality. However, in the context of a relatively poor country where foreign assistance for political purposes is restricted, it seems inappropriate to use a deposit provision to limit party participation. Alternative means – such as obligating parties to submit lists containing a designated number of party members or requiring a minimum percentage of votes nationally or departmentally for representation in the legislature – are available to accomplish the purpose of eliminating parties with truly marginal support.

6) Election campaign

The goal of an election campaign period is to provide the contesting parties an opportunity to communicate their respective messages to the public through media, rallies and other forms of political activity. A question that emerged during the delegation visit relates to the campaign period. In some countries, the period is quite

short and campaign activity quite concentrated. In other countries, the campaign period is a lengthy, open-ended affair. While a longer period affords the relatively unknown candidate an opportunity to explain his or her platform to voters, the disadvantages are that a greater emphasis is placed on raising the funds necessary to conduct a sustained campaign. Increasingly, voters become bored and uninterested in the messages being communicated.

In Senegal, the prescribed period for campaigning is 14 days. Opposition parties contend this is too short a period to permit them to overcome the ruling party's advantages in terms of candidate recognition. To the extent that campaigning in Senegal is conducted through rallies and meetings, a more extended period, for example an extra two weeks, would seem appropriate to assure all candidates the opportunity to establish themselves as viable leaders in the eyes of the public.

It is critical that parties not be arbitrarily denied permission to hold rallies. Decisions by local officials in this regard should be immediately reviewable by the Supreme Court or some other body established for handling election complaints. Similarly, complaints that government officials are using their positions for partisan advantage should be given a high priority by courts, which should have an adequate investigative capacity for handling these matters.

7) The role of the media

The print media in Senegal operates with a great deal of autonomy and freedom, although there is a law against printing "false information." This law was used, for example, to prosecute a journalist who published an article containing what were purportedly the true results of the 1988 elections.

The electronic media, as is the case in many countries, is government controlled. The access it provides to political parties during the campaign period and its news coverage of political events are controversial matters in Senegal.

Opposition parties argue that the law governing access to the media during the campaign is inherently unfair in that it provides the ruling party with 50 percent of the time and requires all opposition

parties to share the remaining 50 percent. With 16 opposition parties, this allocation can result in a major opposition party receiving as little as 3 percent in free media time. The ruling party responds that this division is necessary to respond to the cumulative attacks of all the opposition parties.

To bridge this gap, a formula could be developed whereby electoral strength is taken into account in allocating time. For example, 50 percent of the total available time could be divided equally among all the parties. The remaining 50 percent would then be allocated based on performance in the previous elections, with no party obtaining more than 25 percent of the total. This formula would assure all parties of some access, but would benefit the parties that have a proven track record. This is only one of many techniques that could be used to distribute media time more fairly.

In addition, there are other ways to counter the effects of imbalance in the media, including:

- Increase the total time allocated for campaign broadcasting;
- Increase the quality of time by providing access during those periods when the majority of the population is most likely to be listening or watching; and
- Ensure the fairness of campaign coverage on news programs, perhaps by establishing a neutral body to monitor this issue.

8) Balloting process

The integrity of the balloting phase of an election is critical if public confidence in a political system is to be sustained. To accomplish this goal, election officials must be well-trained and act impartially. According to the opposition parties, however, the structure of the polling site commissions, which no longer include representatives of different parties or candidates, leads to a pro-government bias. Party representatives were eliminated from the commissions pursuant to a 1982 amendment to the election code. According to government officials, this change was made in response to opposition complaints that, under the prior system, ruling party representatives dominated the commissions.

The current system is based on the French model in which the nonpartisan civil service has responsibility for administering the elections. Many countries rely on a similar approach, although some countries allow political parties to designate representatives as polling site officials.

In many countries, polling officials are responsible for maintaining order at the polling site. Thus, the polling officials have the authority to request the assistance of security forces. While the presence of security forces can be intimidating to some voters, they are essential in deterring disturbances and in reestablishing order if a disturbance occurs. A request for security forces to enter the polling site should be noted in the record kept by the polling officials and should be for a limited duration. Ultimately though, it is the level of civic education, the presence of the party representatives and the secret ballot that overcome whatever intimidation might exist at a polling site.

Where political party representatives are not included as polling officials, they should be afforded access to all aspects of the balloting process as observers and their complaints should be registered by the polling officials. The election law in Senegal permits party representatives to observe all phases of the balloting process. Nonetheless, the role of party observers was described as weak. According to the opposition parties, their representatives do not sign the tally sheet and frequently have been denied copies of the tally sheets.

It also was suggested that the rule requiring observers to be named eight days in advance and to reside in the community in which they are performing observation duty inhibits country-wide observation, especially in areas where the opposition is weak. Government officials stated that the latter provision is necessary to ensure that observers can identify voters. However, in the first instance, identification should be based on the voter register. Moreover, to promote confidence in the process, political parties should be given as much leeway as possible in assigning observers to polling sites.

Many countries, recognizing the critical importance that the presence of party representatives at the polling sites play, permit political parties to designate observers even on election day. The party is given credentials by the election commission in advance of election day. These are then distributed as party volunteers materialize, and allows the party the freedom to react quickly on election day to unexpected problems.

9) Secret ballot

In providing for a free election, the balloting process must be organized so that voters are confident they will not suffer retribution for casting a ballot for the party/candidate of their choice. This inevitably means guaranteeing voters an opportunity to cast a secret ballot. While Senegal's election code permits the use of a secret ballot, many voters apparently do not exercise their right to cast a secret ballot.

The delegation recognizes that the question of a secret ballot has become quite controversial in Senegal. The argument, however, is not whether a secret ballot should be allowed – the constitution provides that suffrage "shall always be universal, equal and secret" – but whether it should be required in practice. The opposition parties contend that by not mandating a secret ballot, a voter might feel obliged to cast his or her ballot publicly and would be less likely to feel completely free in the choice he or she is making. Ruling party representatives respond that the current law reflects the practice preferred by a majority of the population, that demonstrating one's partisanship at the voting place (by wearing clothing with party colors, for example) is an accepted element of the Senegalese political culture, and that by affording the option of casting a secret ballot Senegal is complying with its international obligations. Indeed, as a Supreme Court justice noted, the practice of not using a voting booth is well-entrenched in the psyche of Senegalese voters.

The use of a secret ballot as an expression of a voter's will was introduced during the late 19th century and the practice spread quickly. By 1948, when the Universal Declaration of Human Rights was adopted, the practice was so widespread that the phrase "secret

vote or by equivalent free voting procedures" was included in the provision guaranteeing a citizen's right to participate in periodic and genuine elections.

Eighteen years later, when the International Covenant on Civil and Political Rights was adopted, the reference to "equivalent free voting procedures" was deleted. The United Nations today appears to view a secret ballot as critical to a fair election. (See, e.g., Resolution 435 concerning elections in Namibia.)

A major cause of the dispute in Senegal over the fairness of the electoral system is the optional nature of the secret ballot. Intimidation, of course, cannot be envisioned by those in the majority, but they might ask themselves how willing they would be to vote for an opposition party, if everyone knew for whom they were voting. The very fact of voting secretly when most vote openly in the presence of others may raise serious doubts about the loyalty of the voter. The delegation, therefore, believes that a mandatory secret ballot is essential. The delegation recognizes that this change cannot be introduced without a major voter education program to explain the new procedure and to convince voters that they should vote in secret no matter how openly they wish to demonstrate their preference in other ways as an expression of their right to free speech.

In this context, the delegation noted the practice of individual ballots being used per candidate and party. Many countries, including some with lower literacy rates than Senegal such as Haiti, place all candidates and/or party choices on a single ballot. Using a single ballot would provide additional security for the secrecy of the ballot, prevent the misuse of excess ballots and also reduce ballot printing costs.

10) Vote counting process

While fraud is possible during the balloting process, wholesale fraud that affects the outcome of an election is most likely to occur during the counting phase. Thus, in principle, an election law should provide for procedures whereby the results are recorded accurately at the polling sites, and are transmitted expeditiously to the officials

responsible for tabulating and announcing the final results. Further, if the results are not accurately reported, the procedures should facilitate the detection of any manipulation.

In Senegal, the opposition parties contend that fraud occurs between the time that votes are counted at the polling place and the time that the Supreme Court announces the results. The focus is on the actions of government officials who transmit allegedly fraudulent tally sheets to Supreme Court delegates. By relying on these tally sheets, opposition party representatives claim, the Supreme Court appears as an accomplice in a fraud that may have occurred at an earlier stage in the process. In meetings with the delegation, Supreme Court justices expressed reservations over their ability to ensure adequately the integrity of the chain of possession from the polling site to their hands. The Supreme Court's failure to issue complete polling site results, which could be compared with results announced at the polling place, also contributes to concerns about the fairness of the counting process.

To increase public confidence in this critical stage of the process, party representatives should be present during the counting of the ballots at the polling sites. Tally sheets containing the polling site results should be signed by all polling officials and given to the party representatives at the conclusion of the polling site count. Party representatives should be permitted to accompany the polling officials as they bring the tally sheets to the next level of election administrators.

The process of tabulating the results, whether by the Supreme Court at the national level or at some intermediate stage, also should be open to monitoring by party representatives and the polling site results should be released. Finally, the Supreme Court should have the capacity to investigate effectively allegations of fraud; this could be accomplished by allowing the Supreme Court, where a serious allegation of fraud has been presented, to recount immediately the ballots or to question the polling officials responsible for preparing the tally sheets. To this end, ballots and the original tally sheet must be preserved for a pre-determined period.

The onus in this matter, however, is not only on the government. The political parties also must assume the responsibility of designating representatives for each polling site. If this proves impossible, then consortiums of parties or neutral observers should work together to ensure that tally sheets from all polling sites are obtained by party representatives who are present during the count.

The parties then must develop a mechanism whereby they are in a position to verify the official, announced results and to detect any fraud that occurs. Parallel vote tabulations, whereby the parties use the tally sheets obtained by their representatives to tabulate the results independent of the official tabulation, are an effective device that has been used in many countries to enhance confidence in the process. Indeed, in some countries, not only do the political parties perform parallel vote tabulations but, as an added form of insurance, nonpartisan groups also organize such operations as well.

Whether performed by political parties or by independent groups, whether done manually or by computer, and whether based on results from all polling sites or from a statistical sample, the goal of such operations is to permit a verification of the results. If there are discrepancies, further inquiry will be necessary. Consideration should be given to withholding the official announcement of the election winners until the discrepancies are resolved.

11) Adjudication of complaints

Another aspect of the post-election phase that is critical for developing public confidence in an election system involves the mechanism for handling complaints. The mechanism must provide for complaints registered at the polling site or during the tabulation phase to be reviewed by an independent body. In some countries the courts play this role, while in other countries jurisdiction for resolving election complaints lies with the independent election commission.

The Senegalese system for registering complaints, according to critics, is cumbersome and unsatisfactory. To present formal complaints to the Supreme Court, *huissiers* (special lawyers) are required. Moreover, the Court is limited in its ability to acquire the

information needed to make a just decision on the merits of the complaint.

To increase public confidence, several steps would appear appropriate. The complaint procedure should be simplified and the handling of election-related complaints should be given priority by the courts (or by an independent body, if one is established). The government should ensure that all relevant information regarding a complaint is available to the reviewing body. Finally, the reviewing body should seek to issue prompt decisions in all cases involving election complaints. This recommendation would be facilitated if the administrative role of the courts were to be reduced or eliminated.

C. Promoting Public Confidence

The preceding subsection considered some of the changes in law and practice that might instill greater confidence in Senegal's election system. Confidence in the election system can not, however, be obtained by executive or legislative fiat. All parties must demonstrate a commitment to developing an election process that is an integral part of a democratic political system. This subsection reviews three matters that are relevant to these broader concerns.

1) Participation v. nonparticipation

The question of election boycotts was raised with the delegation several times during its visit. Opposition party representatives argued that boycotts were the only effective way to ensure that their concerns regarding the election system would be taken seriously. By threatening to boycott elections, the opposition hopes to deprive the ruling party of the internal and international legitimacy that it seeks.

The delegation recognizes that there may be a political element in these threats, and in some of the concerns from which they stem. Nonetheless, should these threats be carried out over a period of time, the credibility of elections in Senegal would inevitably be called into question.

As a general proposition, the delegation believes that all parties should participate in the electoral process even when legitimate questions regarding its fairness can be raised. Every effort should be

made to use democratic procedures, including public debate, to resolve differences. Boycotts and threats of boycotts increase public cynicism regarding the efficacy of the electoral process. Thus, they should be avoided unless there is no hope that a valid and credible election can be held now or in the future.

The delegation further notes that participating in an election provides an opportunity to test the process. The political parties should develop mechanisms for independently verifying not only the vote count but also the accuracy of the voter lists. Parties should file complaints where appropriate and should make sure that there are at least two party representatives present at every polling site. Indeed, the development of strong political parties is critical for the survival of a democratic system.

2) Civic education

As noted above, democracy can be defined in very formal terms: fair elections; a free press; and multiple parties. However, to establish a pluralist system requires more than mere formalism. An environment must exist in which the values of democracy are understood and acted upon by the population.

Such an environment is not something that simply emerges. It is a consequence of actions by people in leadership positions. The government can play an important role in stimulating activity in this area through nonpartisan civic education programs that promote democratic values among the adult population and that form an essential part of the general education curriculum. Political parties, civic organizations and the media have an important role to play in this connection.

In developing a civic education program, Senegal can look to its proud history. However, in discussing pluralism, the overriding theme should be that the will of the people, as expressed through the election process, is sovereign. The value of pluralism should be emphasized and juxtaposed against the disinclination of any party or individual to cede power.

On a more technical level, civic education programs should inform prospective voters about the mechanics of voting: what the

ballot looks like; how the ballot should be marked; the significance of casting a secret ballot; who is present at the polling site; what should be done in case a name is not included on the voter list; and related matters. Another important function that civic education can perform is to educate voters regarding the need to balance partisan displays of support for candidates with the need not to act in ways that could be construed as intimidatory, particularly on election day. For example, the presence of large numbers of people wearing clothing bearing a candidate's image or party color at or near a polling place may dissuade voters from casting alternative votes.

Reviewing the experiences of other countries would be quite helpful in developing such a program for Senegal. The delegation believes that such a program could be funded by contributions from foreign governments or nongovernmental organizations working in the field of democratic development.

3) International observers

In recent years, the presence of international observers for national elections in different regions of the world has become increasingly common. International observers are now welcome, and have played supporting roles, even in established democracies. For example, former U.S. President Jimmy Carter led an international delegation, co-sponsored by NDI, to the May 1990 Dominican Republic elections. The delegation, which was invited by the election commission, helped alleviate tensions in the days following the elections. Carter suggested procedures to resolve disputes over contested tally sheets and the delegation maintained an in-country presence while the disputes were being considered by the election authorities.

In June 1990, the 34 countries that are parties to the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) adopted a resolution, which includes the following provision:

> The participating States consider that the presence of observers, both foreign and domestic, can enhance the electoral process for States in which elections are taking place. *They therefore invite observers from any other*

> *CSCE participating States and any appropriate private institutions and organizations who may wish to do so to observe the course of their national election proceedings, to the extent permitted by law* (emphasis added).

Four of the members of this delegation are nationals of countries that are party to the CSCE.

In the context of Senegal, the delegation believes international observers can serve several purposes. First, the presence of observers would enhance confidence and encourage participation in the process. Second, the presence of observers might help to deter any misconduct. Third, the observers would be able to report in an objective manner to the international community on the quality of the election process in Senegal. Fourth, observers from countries in the region currently adopting multi-party election systems may be able to learn a good deal from the Senegalese election system. Finally, those committed to a fair election process can only benefit by this observer presence as it would highlight Senegal's respect for the right of political participation and for human rights in general.

Some in Senegal have suggested that inviting international observers would be an affront to Senegalese sovereignty. As discussed above, the delegation believes that international law and practice are now such as to mitigate concerns regarding a supposed violation of national sovereignty resulting from the mere presence of international observers. It also should be noted that in 1984 NDI invited a number of international leaders to observe the U.S. elections, including a member of the government of Senegal.

Chapter 5

REFLECTIONS ON THE MISSION

This delegation has had the unique opportunity to review and assess certain features of Senegal's election system. It is hoped that the effort will contribute to the democratic process in Senegal and to the development of an improved election system. However, Senegal's initiative in inviting this delegation to visit the country has even broader implications given recent developments and the growing interdependence among nations.

The mission occurred during a 12-month period in which there has been considerable international attention focused on free elections and democratic forms of government. The November 1989 elections in Namibia represented a watershed, not only because it resulted in the independence of Africa's last colony but also because the international community played such a critical role in supporting a free election process. In Nicaragua, free elections in February 1990, which an extensive international observation effort helped make possible, resulted in the resolution of a longstanding civil war. Multi-party elections in six of the countries of Central and Eastern Europe between March and June 1990 reflected the dramatic transitions that occurred in the region.

The growing interdependence among nations in the last decades of the 20th century has been noted by many observers. This interdependence is not limited to economic matters, but extends also to political concerns. What happens in one country is of concern to those living in other regions of the world.

Even in this fast-changing world, the principle of state sovereignty remains intact. Yet, as this delegation's efforts hopefully demonstrate, there are instances where an international group can help resolve seemingly intractable conflicts without constituting an unwarranted intervention.

The Senegalese initiative is important and timely. Recent municipal elections, though lacking the participation of opposition parties, were conducted without violence. There are no continuous, massive protests in Senegal. Nor are there gross abuses of human rights. Nor have opposition voices been silenced. The government and all the political parties expressed the desire to resolve their differences and recognized that an evaluation of the election system by an impartial international delegation would be useful. In this context, the Senegalese initiative should serve as a model for resolving contentious issues before they become intractable and erupt into violence as has happened in so many other countries.

Chapter 6

RECOMMENDATIONS

There were many positive aspects of the system identified by the delegation, including several that resulted from changes implemented in response to complaints. Opposition party representatives and nonpartisan observers, however, expressed serious concern that deficiencies in the system may produce election results that do not fully reflect the will of the people. This belief, whether accurate or not, has led to widespread questioning of the system and threats to boycott future elections.

The delegation recognizes that some of the concerns regarding the election system stem from inefficient procedures or the failure to carry out the procedures set forth in the electoral law. In some cases, the procedures, while devised with good intentions, lend themselves to possible misuse. Given these conditions, significant improvements can be made that would achieve the objective of increasing confidence in the system. These improvements are largely of an administrative nature and, while resulting in simplification, require time and financial resources. In addition, certain institutional changes, which may require constitutional or major legislative amendments (e.g., the voting age and the election system for local government), should reflect a broad consensus of support and thus should perhaps be debated only after confidence in the administrative process has increased.

With these factors in mind, and in the spirit of the government's invitation, the delegation recommends the following points for serious

consideration by all those interested in improving the Senegalese election system:

1) There is a need to facilitate greater participation by opposition parties in municipal and rural councils. This can be accomplished by changing the system for electing councilors to one based, at least in part, on a form of proportional representation. See pages 22-24.

2) Given the mistrust regarding the conduct of elections in Senegal, the political parties should be given a substantive role, even if only an advisory one, in monitoring the administration of national elections. See pages 24-26.

3) In view of the worldwide trend toward expanding the franchise and given Senegal's demographics, consideration should be given to lowering the voting age in Senegal. See pages 26-27.

4) Given that the system for distributing voting cards has added to the lack of confidence in the system and that their role as a fraud prevention device is not essential, consideration should be given to not requiring them at the polling place and to adopting an alternate means, such as indelible ink, to protect against multiple voting. See pages 28-29.

5) To facilitate voter access to the polling sites, voters should be assigned to the polling site nearest their home. See page 29.

6) A slightly longer campaign period would be helpful in assuring that voters are better informed about candidates and issues. Laws governing the campaign should be implemented in an impartial manner, with immediate review to the courts or an independent body if a problem develops. See pages 29-30.

7) An equitable formula should be devised that ensures all parties an adequate opportunity to communicate their positions to the electorate through the media. See pages 30-31.

8) The important role of party representatives in the balloting and counting processes should be recognized through civic education programs, through training programs for election officials and through rules that facilitate the presence of pollwatchers at the polling sites. See pages 31-33.

9) Mandating a secret ballot would contribute significantly to ensuring voters that their vote is indeed free and can be cast without fear of retribution, and hence deserves the most serious consideration. Listing the names of the candidates and their party affiliations on a single ballot, as opposed to having individual ballots for each candidate, would facilitate the process of guaranteeing a secret ballot. See pages 33-34.

10) The integrity of the counting process would be strengthened by ensuring that party representatives obtained signed copies of the polling site tally sheets, by releasing the results from all polling sites and by political parties developing independent means for verifying the election results. See pages 34-36.

11) The complaint process should be simplified and the handling of complaints should be given priority by the body responsible for adjudicating these matters. The role of the Supreme Court, in particular, should be clarified to ensure that the justices are not given responsibilities that they cannot fulfill. See pages 36-37.

12) To ensure a positive electoral climate, nonpartisan civic education programs should be implemented in a serious manner and should identify political pluralism as a positive value. See pages 38-39.

13) The potential role of independent Senegalese and international observers in promoting confidence in the electoral process should be considered. See pages 39-40.

14) Finally, to ease the financial burden imposed by some of these recommendations, foreign governments committed to strengthening democratic processes should seriously consider funding programs that result from the implementation of these recommendations. However, this should not extend to the funding of party campaigns by foreign governments. See pages 38-39.

APPENDICES

Previous Page Blank

TERMS OF REFERENCE

SENEGALESE ELECTION ASSESSMENT MISSION

The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) is organizing a five-member multi-national mission that will visit Senegal September 23-28 to study the Senegalese election system. While in Senegal, the mission will meet with government officials responsible for administering national and local elections, representatives of political parties and others with relevant information regarding the Senegalese election system. The delegation will be based in Dakar.

The mission is technical in nature; its members are elected political leaders, election officials and election experts with experience in electoral matters relevant to the Senegalese situation. The mission does not presume to interfere in internal Senegalese matters, but welcomes this opportunity to analyze Senegal's election laws and practices and to share the experiences of their own nations with Senegal's political leaders.

The mission has been assured of the cooperation of government officials responsible for implementation of the election laws. The mission also has received assurances that the leaders of the major political parties in Senegal will meet with the delegation.

Prior to the conclusion of the mission, the delegation will present an interim report to the government of Senegal. A final report will then be issued within two weeks of the mission's departure from Senegal. Both the interim and final reports, which will be made public, will be offered solely for the purposes of clarifying the debate in Senegal. The report will also help the international community to better understand the Senegalese electoral system. At the end of the mission, delegation members will be prepared to discuss relevant electoral practices from personal experiences in their respective countries with a selected group of government representatives and party leaders.

In accordance with past NDI practice, the mission should consider the major components of the election process: laws governing elections in Senegal; campaign practices; information to voters regarding the mechanics of voting; the actual balloting procedures; and the system used to guarantee the integrity of the counting, tabulation and announcement of the results. In evaluating these matters, the mission should also take into account Senegal's prior electoral history. While NDI recognizes that there is no perfect election system, it is our hope that the perspectives of a multi-national group of diverse electoral experiences will contribute in a constructive manner to the discussions in Senegal regarding electoral matters.

DELEGATION MEETING AGENDA

SENEGALESE ELECTION ASSESSMENT MISSION

September 28 - October 3, 1990

Friday, September 28

7:00 pm Delegation arrives at Hotel Teranga

Saturday, September 29

9:00 am Meeting with delegation of the Democratic League/Movement for the Workers Party (LD/MPT) led by Dr. Abdoulaye Bathilly.

11:30 am Meeting with Socialist Party delegation at PS headquarters. The PS delegation will consist of:

Abdoul Aziz Ndao - President of the National Assembly
Djibo Ka - Minister of Education
Ousman Tanor Dieng - Minister, Secretary of the Cabinet, Office of the Presidency
Mamadou Faye - Permanent Secretary, PS
Khalifa Sall - Vice President, National Assembly
Jacques Baudin - Minister of Tourism
Lamine Djack - 1st Vice President of the National Assembly
Mamadou Diop - Mayor of Dakar

1:00 pm Lunch offered by PS

3:00 pm Meeting with Pape Samba Kane (Cafard Libéré) and Abdourahamane Camara (Wal Fadjiri) at hotel

4:30 pm Meeting with Louis Thomas Ciss, University of Dakar, at hotel

Meeting with Babacar Diagne, Director of National TV, at hotel

7:00 pm Dinner with Babacar Touré (Sud Hebdo) and Mamadou Oumar Ndiaye (Le Témoin)

Sunday, September 30

7:30 am	Delegation departs for Thies
9:00 am	Meetings with PS, Senegalese Democratic Party (PDS), and election officials
1:00 pm	Delegation departs for Dakar
4:00 pm	Meeting with PDS officials headed by Babacar Sall, deputy leader, and Ousmane Ngom, chief of PDS parliamentary delegation at hotel
7:00 pm	Dinner with political scientist Babacar Kante and law professor Khadre Boye at University of Dakar

Monday, October 1

8:30 am	Meeting with Minister of the Interior Famara Sagna and Interior Ministry election officials
12:30 pm	Delegation working lunch
4:00 pm	Meeting with Ousmane Camara, President of the Supreme Court
	Also attending: Youssoupha Ndiaye, Secretary General of the Supreme Court
6:00 pm	Reception at U.S. Ambassador's residence

Tuesday, October 2

11:00 am	Meeting with Ely Madiodo Fall, leader of the National Democratic Assembly party (RND), and other RND representatives at hotel
2:00 pm	Meeting with Babacar Niang, leader of the People's Liberation Party (PLP) at hotel
4:30 pm	Meeting with PS at PS headquarters
6:00 pm	Delegation working dinner

Wednesday, October 3

9:00 am	Visit to Gorée
11:00 am	Meeting with Workers and Independence Party (PIT), represented by Amath Damsokho, Secretary General, and Semou Pathe Gaye at hotel
3:00 pm	Meeting with President Diouf
9:00 pm	Delegation departs

DRAFT REPORT TRANSMITTAL LETTER TO PRESIDENT ABDOU DIOUF

{Translation of original document}

February 5, 1991

President Abdou Diouf
President of the Republic of Senegal
Dakar, Senegal

Dear Mr. President:

I have the honor of transmitting to you a draft of the report prepared by the international assessment team on the Senegalese electoral code. This report reflects the consensus of the five member team which, as you know, represents different democratic political systems and viewpoints. I greatly regret that the preparation of this report took longer than expected; this was due to the necessity to coordinate its drafting with the members of the delegation on three continents and the time needed to ensure an accurate translation.

I hope that this report will be seen as a constructive effort by the international community of democracies to provide a useful perspective on the steps your government has taken to increase confidence in the Senegalese electoral system and ways in which it might be further improved.

We have asked Minister Sagna to provide us with comments on the report by the end of February. We would hope that a final report could be issued soon after receiving the comments of your government.

On behalf of the delegation, I would like to express our deep and sincere gratitude for the cooperation we have received from your government and the Parti Socialiste. We look forward to hearing from Minister Sagna and hope that there may be additional ways in which we can continue to assist in your efforts to strengthen the democratic system in Senegal.

Ambassador Donald McHenry
Chief of Delegation

SENEGALESE GOVERNMENT RESPONSE TO DRAFT REPORT

Dakar, March 5, 1991

His Excellence
Ambassador Donald McHenry
National Democratic Institute
for International Affairs
Washington, DC

Mr. Ambassador:

It is with real satisfaction that I received the NDI delegation's report evaluating the Senegalese electoral code.

I understand the reasons for the belated submission of the report. The ideas expressed therein are regarded as a positive contribution to the strengthening of democracy in Senegal.

I am delighted by the work the delegation has accomplished in our country, and would like to suggest that it might be improved in parts where it does not accurately reflect the historical realities of Senegal.

The observations made by my Minister of the Interior with regard to the report are contained in the attached document which I am honored to present to you.

Sincerely,

Abdou Diouf

COMMENTS OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SENEGAL ON THE DRAFT REPORT PRESENTED BY THE INTERNATIONAL DELEGATION OF THE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE REGARDING THE SENEGALESE ELECTORAL CODE

INTRODUCTION

The delegation of the National Democratic Institute, which visited Senegal between September 28 and October 3, 1990, consisted of six members of different nationalities who were all specialists in constitutional law, as well as three technical advisors.

According to the report, the delegation had free access to all necessary legal documentation and was able to interview all involved parties: ministers, officials, magistrates, members of the opposition and of the majority. At the end of the visit, the President of the Republic met with the entire delegation.

All this testifies to "a spirit of commitment to democratic principles."

This report, which has been submitted to the Senegalese government for a preliminary review, must, in its final version, be made public in accordance with the provisions described on page 6* of the report.

The purpose of the government's review of this document is to verify that the evaluation of the Senegalese Electoral Code and the description of practices related to election procedures accurately reflect Senegalese laws and regulations. Accordingly, the report's recommendations will be reviewed taking into account the provisions of the current Electoral Code, thus allowing the governnment and

---

* The page number citations refer to the original French version of the report that was submitted to the Senegalese government.

then the legislators to give their opinion with a full knowledge of the issues.

I. OVERVIEW

The overview is quite favorable. In fact, in its introduction, the report unequivocally states the democratic character of Senegal's laws and institutions, which, according to this document, conform to the international standards for "free and fair elections."

This idea is emphasized at several points in the report to emphasize that Senegal can be considered a modern democracy.

Nevertheless, the delegation, following a thorough review, feels that certain practices and certain aspects of the Electoral Code raise the question of impartiality.

In several instances, the delegation compares the administrative systems of the anglo- and francophone countries. Of course, the Senegalese Electoral Code takes much of its inspiration from the French model, and consequently the civil service, considered *neutral*, plays a key role in the organization of the elections. Similarly, the judiciary is an independent authority, given the separation of the legislative, executive, and judiciary powers. These principles explain the role the Electoral Code assigns to the civil service and the judiciary.

The delegation also emphasizes the necessity of strengthening the population's confidence in the laws that govern the electoral system, such confidence being as important as the laws themselves.

II. THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK - OBSERVATIONS

The delegation's description of Senegal's institutions is a fair representation of our laws. Nevertheless, in the section on townships and rural communities - page 10, line 3 - the following sentence:

"Municipal and rural community governments include mayors and seven or more council members."

should be replaced with:

"Townships and rural communities are governed, respectively, by a mayor and several deputies (the municipal office) and a president of the rural council and his vice-president, who are elected by a municipal council comprising 20 to 90 members (depending on the size of the township) elected through universal suffrage and by a rural council of 16 to 28 members also elected through universal suffrage."

Also, on page 10:

"No coalitions may be formed for purposes of contesting* local elections."

Technically, the Electoral Code does not foresee this possibility; however, article L.202 stipulates that "in a municipal election, each voter and each candidate may demand the cancellation of the elections."

Page 12, line 11:

Replace "the opposition effort" with "the opposition's call".**

A - Administration of the Elections

Page 12: "The minister of interior... appoints the governors and prefects," is not quite accurate, since all [administrative] offices are appointed by presidential decree.

Page 14, line 7: strike "the president of the municipal... council", this function having been made obsolete by the 2nd municipal reform of October 1990.

Page 15: Voting cards. The commissions distributing the cards are headed by a member of the *civil service*, not the "government".

---

* This point seems to have arisen from the original translation of the English into the French. The French verb *contester* means *to dispute, to challenge*, not *to compete*.

** Similar point here: French version of the report translates effort with *attentat*, which has violent, criminal implications.

Again, on page 16, line 12: "If any cards are lost or missing, the commission must inform a superior administration official", not "government official".

Page 17, line 5 from the bottom: regarding the eligibility of deputies. The rule specifically does not apply to university teachers, rather than exempting "teachers" in general (L.134).

Page 19: access to "electronic media" - this should include both radio and television.

B - Polling Place Administration - page 20:

The formulation, "the commission members are chosen from the ranks of local government officials" seems inappropriate. It would be preferable to adhere more closely to the text of article L.44:

"The members are chosen from the ranks state agents, local governments, public establishments, nationalized enterprises, and semi-private enterprises, *whether still active or already retired.*"

Page 21: Rephrase this sentence to read: " The number of ballots for each party or candidate must equal the number of registered voters plus 50 percent."

Page 23, 2nd sentence: The law (L.55) foresees two vote counters for each group. The report should therefore read, "In each group one of the vote counters takes the ballot out of the envelope and hands it unfolded to the other counter, who reads out the information on the ballot and files it. The name written on the ballot or the list designation is entered on the tally sheets by *two* vote counters."

Page 23*: Validation of the vote. Article 29 of the Constitution stipulates that candidates may dispute the regularity of the elections before the Supreme Court during the 48-hour period after the polls have closed. The report should therefore read: "If no complaint regarding the election of a candidate is received during the 48 hour period, the election is officially announced within five days

---

* Actually, page 24.

of the closing of the polls... The Supreme Court has five days from the moment the complaint is submitted to render its decision." Also, in the same paragraph, it would be preferable to put, "If the Court believes that the results are the consequence of fraud, it will declare them void" (strike *may*) (article LO.111 of the Electoral Code, 3rd paragraph).

III. ANALYSIS OF QUESTIONS PRESENTED FOR CONSIDERATION - Page 25

In its analysis, the delegation recognizes that no electoral system is ideal. Following a thorough analysis taking into account the provisions of the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the African Charter on Human and Peoples Rights, it concluded that *Senegal's record is positive* with respect to the following:

- multi-party elections;
- freedom of the press;
- respect for human rights; and
- an independent judiciary.

Nevertheless, the delegation asserts that it is not sufficient to permit multi-party elections.

The political parties taking part in the process must also *have the means to be competitive*, and the system must tolerate, or even, *facilitate*, a change of government if that is the electorate's wish.

IV. RECOMMENDATIONS MADE BY THE DELEGATION

After examining the institutions and procedures inherent in the Electoral Code, the delegation interviewed all parties involved in the process, notably, the Supreme Court magistrates, government officials, and especially the members of the opposition. In order to enliven the country's democratic life and to provide all political parties with greater opportunity to participate in local and national affairs, the delegation recommends the following reforms or changes:

1 The Electoral System:

a) Establishing a proportional vote in local elections

According to the delegation, the systems currently in place for the election of the president and the deputies were not subject to opposition criticism. *On the other hand, the single-round, majoritarian system used for municipal council elections and rural council elections in accordance, respectively, with articles L.168 and L.192 of the Electoral Code* is rejected by the opposition parties and even, as the delegation noted, by members of the ruling party (see page 29 [p. 26]).

The delegation believes that the majoritarian system, especially if limited to one round, does not allow an *opposition party that lacks a strong central organization* to be represented in the local assemblies.

Thus, the delegation proposes an unspecified form of proportional representation.

We believe that in the present context the implementation of such a system could harm the effectiveness of the municipal and rural councils as a result of potential alliances that could destroy elected majorities. Therefore, the system should be both modest and objective.

b) Forming coalitions for the purposes of elections:

The delegation recommends allowing the parties to run joint slates of candidates during elections.

This recommendation requires a change in articles L.119, L.168, and L.192 of the Electoral Code.

We believe that making these changes might permit a coalition of minority parties to win elections. However, this coalition might in turn break apart, thus causing instability, which would present a serious problem for a developing country.

2 Election Administration:

a) Give the political parties a direct role in administering the elections.

The delegation several times noted the preeminent role played by the Minister of Interior and the civil service in the organization of the elections.

To reduce this role, the delegation proposes the creation of an independent electoral commission, in which the political parties would be represented, to administer the elections.

We should point out that the current system is used in all the francophone countries; the civil service, considered *neutral*, is responsible for organizing the *elections*.

b) The delegation also underlined the administrative function of the Supreme Court, especially in certifying the results. According to the delegation, some Supreme Court judges have acknowledged that they do not possess the materials or personnel to carry out the election-related responsibilities placed on the Court by the Constitution and Electoral Code. Notably, the Court does not have the oversight to certify the chain of possession of the tally sheets.

c) In the short term, in order to involve the political parties in organizing the elections, the delegation proposes the creation of an election advisory council which would draw half its membership from opposition parties.

We believe that the organization of elections is first and foremost the responsibility of the state, although the political parties have the right to examine this process in its entirety. The *National Election Council*, which is assembled for each election, has shown that it can do the job, even though it is made up solely of technical experts. The presence of political party representatives would risk undermining the legal and material organization of the elections.

Our Code is based on the principles described above which give the primary responsibility for the legal and material organization of the elections to the civil service. Nevertheless, the parties are involved each time their presence is needed in safeguarding the impartiality of the election. It should be recognized, however, that the political parties have not always taken full advantage of the possibilities the law offers them with respect to verifying the conduct of the elections.

The current Electoral Code involves the political parties in the following procedures:

- revision of the electoral registers, L.15;
- distribution of the voting cards, L.41;
- verifying the regularity of the elections, from the opening of the polls to the announcement and publication of the results, through representatives designated by the parties or the candidate (L.43);
- the vote count, by designating vote counters;
- Finally, each candidate may register a complaint regarding the outcome of the elections with the competent judicial authority.

If we are to maintain the basic principles inherent in our Code, the involvement of political parties in the *organization* of the elections is not desirable, even in the context of an advisory council, which could be a source of conflicts or lead to sterile debates. The organization of the elections must take place in an atmosphere of tranquility, outside of any political disputes, in order to adhere to the timetable set by law.

*3 Voter Eligibility:**

- **Lowering the voting age:** The delegation recommends lowering the current voting age of 21 to allow young people to participate in the country's politics. This has been done in several other developed countries (18).

In the case of Senegal, however, 18 would seem too young, since at that age young people are still attending secondary school. Changing the voting age to *20*, the age at which the majority of young people enter university, could be considered.

- **Participation of Senegalese living abroad and absentee ballot:** The Electoral Code permits Senegalese citizens living abroad to register in their place of birth or most recent residence. It does not appear desirable to expand this option by adopting, for example, an

* The French text has *equality*, which must be a proofreading error.

absentee ballot, whose implementation would be difficult to oversee.

- **Voter registration**: The delegation suggests providing each political party with a computer printout of the electoral register.

We would like to point out that the Electoral Code provides for the involvement of the political parties, authorities, and notables at each step during the revision of the electoral registers. Furthermore, the political parties are represented within the commission (L.15); they are therefore informed and able to call on those responsible to defend their actions.

In addition, as provided in article L.22, each voter may ask to copy the electoral register, which is stored in the archives of the prefecture, as long as they attest taht copies of the register will not be used for commercial purposes.

Voting cards: The delegation paid considerable attention to the voting cards, describing them as the principal source of multiple-vote fraud.

— The delegation proposes eliminating the cards and instead marking the voters' index fingers with indelible ink.

We believe that this suggestion is unacceptable as it would return Senegal to the level of countries without any administrative tradition and possessing no democratic practices.

Specifically, the voting card has the necessary function of informing the voter of the place where he will go to vote. It also helps officials at the polling site in locating the voter's name on the register. Furthermore, the card allows a voter whose name has been omitted from the list due to "material error" to be able to reregister up to the day of the elections by obtaining a judicial order (cf. L.27).

— The delegation has expressed doubts regarding the effectiveness of the commission responsible for distributing the voting cards (L.41 and L.42) as well as the role of the village chiefs and delegates from each neighborhood.

However, if the parties were to take full advantage of the Electoral Code's provisions, such as the presence of political party

representatives in each township, they would be able to verify more effectively that the voting cards are properly distributed.

- **Assigning voters to polling site closest to their place of residence**: The delegation suggests that this would facilitate the balloting process.

Article L.40 of the Electoral Code assigns a maximum 1,000 voters to each polling site. However, it has been shown that in practice this figure is too high. It would be necessary to increase the number of polling sites to address this problem. The creation of additional sites, however, poses security and material problems.

- **Party eligibility**: The delegation believes that the requirement of a deposit can discourage candidates. It prefers the solution of determining a minimum percentage of votes.

We would like to point out that the current deposit requirement for presidential elections helps *eliminate* candidacies that are not serious.

- **Election campaign**: In order to allow each candidate or political party to make itself better known to the electorate, the delegation proposes increasing the campaign period by two weeks.

This recommendation does not appear justified, since access to the media should enable the parties to make their programs well known to the public prior to the elections, which would seem to be NDI's concern in this case.

Also, it should be noted that the Senegalese political parties are able to hold rallies and meetings outside the campaign period.

Furthermore, extending the campaign period could encourage a climate of adversity, provoke disturbances, and make voters tired of the process.

- **Role of the media**: The delegation proposes the following formula:

— dividing 50 percent of air time among all the parties.

— dividing 50 percent of air time proportionally based on the results of the preceding elections (no party would receive more than 25 percent of the total).

A more equal distribution based on party representation could be studied.

- **Balloting process**: The delegation recognizes that the current system is based on the French model in which the civil service is responsible for organizing the elections. Nevertheless, the delegation advocates giving the parties a free rein in designating their representatives. Currently, article L.43 foresees that representatives must be designated eight days before election day. They must be registered in the township or rural community for which they are responsible.

The political parties would thus be able to designate all their representatives throughout the country as late as election day.

We believe that the current system of designating representatives for the candidates or parties guarantees greater transparency in the administration of the elections. Representatives are designated to perform their function in districts they supposedly know well (L.43 of the Electoral Code).

- **Secret ballot**: The delegation understands that the current practices cannot be changed overnight. For that reasons it believes that it will be suitable first to educate the voters in this practice (article L.50 permits the voter to use an isolation booth if he so desires).

— The delegation believes that the use of a single ballot featuring the names of all the candidates would prevent fraud.

This suggestion cannot be implemented due to the level of education of the electorate as a whole.

- **Vote count**: The delegation recommends having the tally sheets signed by everyone responsible for conducting the count and giving one copy to each political party representative.

This suggestion implies that political party representatives should have the same status as election officials, while in reality they are only observers.

Nevertheless, the Electoral Code contains provisions that respond to the delegation's concerns regarding the role of representatives of the candidates or political parties.

Article 57 stipulates that "the president announces the results *which are then posted.*" The results are noted on the tally sheet which is signed afterwards by all polling site officials. *The president hands a signed copy of the posted results to any representatives of candidates who ask for one.* Furthermore, article L.43, 2nd paragraph, states that "the representatives of candidates or political parties are free to enter the polling sites to which they have been assigned and *insist that any observations or complaints they might have be noted* on the tally sheets. *They will then sign their names under their observations and complaints.*

A proper application of the Electoral Code's provision thus allows the political parties to participate actively in verifying the regularity of the elections.

– The suggestion that a political party representative should accompany the transfer of the tally sheets seems unrealistic. Nevertheless, it may be feasible to send the envelopes to the Supreme Court along with the officials the court has assigned to each region to verify that the elections are proceeding smoothly.

- **Adjudication of complaints**: The delegation proposes the creation of an independent body instead of the Supreme Court to settle disputes.

We are convinced that the Supreme Court holds a crucial role in settling disputes relating to presidential and legislative elections. Nevertheless, it will be necessary to strengthen the Court's means of accomplishing this important task, since otherwise it will be vulnerable to controversy.

- **Promoting public confidence**: Nothing to report.

- **Civic education**: The delegation believes that in order to strengthen the credibility of the electoral system, the citizens must receive extensive civic education. Such a program could easily find funding and would be administered by the public authorities outside the election campaign period.

We have no objection to this proposal.

- **International observers**: Finally, the delegation recommends that Senegal invite international observers to its next elections. NDI recalls that in 1984 it invited a member of the Senegalese government to the U.S. presidential elections.

We think that it is plausible that Senegal will select a group of credible individuals to be invited for the elections; however, it will not have any observers imposed on it.

- **Foreign financial assistance toward implementing these recommendations**:

No particular objection.

* * * * *

These are the observations of the Senegalese government on the recommendations contained in the report on the Electoral Code.

On the whole, the report seems to us to make a useful contribution toward strengthening democracy in Senegal and reestablishing confidence among the players in the political scene.

However, to be genuinely objective, it will have to be revised in those parts that do not reflect the historical realities of Senegal.

By incorporating the government's observations, or including them in the form of an appendix, the report will better meet NDI's objectives.

LETTER FROM NDI PRESIDENT BRIAN ATWOOD TO PRESIDENT ABDOU DIOUF TRANSMITTING FINAL REPORT

{Translation of original document}

April 2, 1991

The Honorable Abdou Diouf
President of the Republic
Dakar, Senegal

Dear Mr. President:

I have the honor of transmitting to you the final report of the international delegation evaluating the Senegalese electoral code. It is our strong hope that this report will assist in the development of a national consensus regarding the conduct of elections in Senegal. You, Mr. President, are to be congratulated for the leadership you have in shown in focussing domestic and international attention on ways of strengthening Senegal's democracy.

Please be assured, Mr. President, of my highest sentiments.

J. Brian Atwood

EVALUATION DU CODE ELECTORAL SENEGALAIS

Mars 1991

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

69

INSTITUT NATIONAL DEMOCRATIQUE
POUR LES AFFAIRES INTERNATIONALES

L'Institut national démocratique pour les affaires internationales (NDI) a pour mission d'organiser, sur une base non-partisane, de programmes de dévelopement politique à l'étranger. En oeuvrant de concert avec les partis politiques et d'autres institutions, NDI s'efforce de promouvoir, de maintenir et de renforcer les institutions démocratiques et les valeurs du pluralisme dans les démocraties nouvelles et émergeantes. Le NDI a conduit des programmes pour la promotion de la démocratie dans plus de trente-cinq pays, dont l'Argentine, le Bangladesh, la Bulgarie, le Brésil, le Chili, la Tchécoslovaquie, Haiti, la Hongrie, le Nicaragua, l'Irlande du Nord, Panama, le Pakistan, les Philippines, la Pologne, la Roumanie, le Sénégal, la Corée du Sud, Taiwan, et l'Uruguay.

Copyright © 1991 by:

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS
1717 Massachusetts Avenue, NW • Suite 503 • Washington, DC 20036
(202) 328-3136 • Telex 5106015068 NDIIA • Fax (202) 939-3166

Copies available $6.00

10

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

BOARD OF DIRECTORS

WALTER F. MONDALE
Chairman

RACHELLE HOROWITZ
Vice Chair

KENNETH F. MELLEY
Secretary

MARVIN F. WEISSBERG
Treasurer

J. BRIAN ATWOOD
President

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

CHARLES T. MANATT
Chairman Emeritus

SENIOR ADVISORY COMMITTEE TO THE BOARD

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

KENNETH D. WOLLACK
Executive Vice President

JEAN B. DUNN
Vice President for Administration and Development

PATRICIA KEEFER
Senior Consultant

11

CONSIDERATIONS GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 1

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18

Chapitre 2

LE CADRE CONSTITUTIONNEL

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

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

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

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

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

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

Les élections au Sénégal

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

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 3

LE SYSTEME ELECTORAL

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

A. Administration des élections

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

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

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

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

B. Préparation pour les élections

1) Les listes électorales

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

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

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

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

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

34

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

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

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

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

2) Cartes d'électeurs

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

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

95

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

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

3) Conditions d'éligibilité

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

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

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

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

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

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

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

C. Campagne électorale

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

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

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

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

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

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

D. Le scrutin

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

1) Administration des bureaux de vote

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

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

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

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

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

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

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

2) Le vote

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

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

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

E. Le dépouillement au bureau de vote

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

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

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

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

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

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

F. Validation du vote et annonce des résultats

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

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

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

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

Chapitre 4

ANALYSE DES QUESTIONS SOUMISES A LA CONSIDERATION DE LA DELEGATION

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

A. Le cadre de l'analyse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Les lois et pratiques contestées au Sénégal

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

1) Le système électoral

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

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

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

qb

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

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

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

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

2) Administration des élections

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

a1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) Eligibilité des électeurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) Inscription des électeurs

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

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

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

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

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

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

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

5) Eligibilité des partis

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

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

6) La campagne électorale

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

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

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

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

7) Le rôle des médias

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

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

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

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

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

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

8) Le scrutin

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

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

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

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

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

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

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

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

9) Scrutin secret

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

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

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

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

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

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

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

10) Dépouillement du scrutin

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

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

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

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

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

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

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

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

11) Règlement des contentieux

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

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

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

C. Favoriser la confiance du public

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

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

1) Participation ou absentéisme

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

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

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

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

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

2) L'éducation civique

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

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

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

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

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

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

3) Observateurs internationaux

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

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

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

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

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

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

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

116

Chapitre 5

REFLEXIONS SUR LA MISSION

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

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

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

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

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

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

Chapitre 6

RECOMMANDATIONS

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

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

119

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

121

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

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

122

TABLE DE MATIERES

CONSIDERATIONS GENERALES 1

CHAPITRES

1. INTRODUCTION 4

2. LE CADRE CONSTITUTIONNEL 8

3. LE SYSTEME ELECTORAL 12

   A. Administration des élections 12
   B. Préparation pour les élections 13
   C. Campagne électorale 16
   D. Le scrutin 17
   E. Le dépouillement au bureau de vote 19
   F. Validation du vote et annonce des résultats 20

4. ANALYSE DES QUESTIONS SOUMISES A LA CONSIDERATION DE LA DELEGATION 22

   A. Le cadre de l'analyse 22
   B. Les lois et pratiques contestées au Sénégal 24
   C. Favoriser la confiance du public 41

5. REFLEXIONS SUR LA MISSION 46

6. RECOMMANDATIONS 48

ANNEXES

I. Termes de référence 54
II. Ordre du jour des réunions 56
III. Lettre transmettant le projet du rapport à Président Diouf 59
IV. Réponse du gouvernement Sénégalais 61
V. Lettre du Président Atwood du NDI transmettant le rapport final à Président Diouf 72

12

ANNEXES

TERMES DE REFERENCE

MISSION D'EVALUATION DES ELECTIONS AU SENEGAL

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

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

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

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

125

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

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

ORDRE DU JOUR DES REUNIONS

MISSION D'EVALUATION DES ELECTIONS AU SENEGAL

28 Septembre au 3 Octobre 1990

Vendredi 28 Septembre

19h La délégation arrive à l'hôtel Teranga

Samedi 29 Septembre

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

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

Abdoul Aziz Ndao, Président de l'Assemblée Nationale
Djibo Ka, Ministre de l'Education
Ousman Tanor Dieng-Ministre, Chef de Cabinet, Présidence de la République
Mamadou Faye, Secrétaire permanent, PS
Khalifa Sall, Vice-Président, Assemblée Nationale
Jacques Baudin, Ministre du Tourisme
Lamine Djack, Premier Vice-Président de l'Assemblée Nationale
Mamadou Diop, Maire de la ville de Dakar

13h Déjeuner offert par le PS

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

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

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

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

127

Dimanche 30 Septembre

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

Lundi 1 Octobre

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

Mardi 2 Octobre

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

128

Mercredi 3 Octobre

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

LETTRE TRANSMETTANT LE PROJET DU RAPPORT A PRESIDENT DIOUF

5 Février 1990

Son Excellence Abdou Diouf
Président de la République
Dakar, Sénégal

Cher Monsieur le Président:

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

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

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

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

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

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

Ambassadeur Donald McHenry
Chef de Délégation

RESPONSE DU GOUVERNEMENT SENEGALAIS

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE L'INTERIEUR

CABINET

OBSERVATIONS
DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU SENEGAL
SUR LE PROJET DE RAPPORT PRESENTE PAR LA
DELEGATION INTERNATIONALE DU NATIONAL
DEMOCRATIC INSTITUTE (N.D.I.)
SUR LE CODE ELECTORAL SENEGALAIS

132

INTRODUCTION :

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

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

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

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

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

I - CONSIDERATIONS GENERALES :

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

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

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

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

.../...

133

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

II - LE CADRE CONSTITUTIONNEL - OBSERVATIONS

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

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

Par :

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

- Page 10 également.

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

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

- Page 12 - 11ème ligne.

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

A - ADMINISTRATION DES ELECTIONS :

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

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

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

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

.../...

134

- 3

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

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

B - ADMINISTRATION DES BUREAUX DE VOTE - page 20 :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

135

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

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

IV - PROPOSITIONS DE LA DELEGATION :

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

1 - Le système électoral :

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

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

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

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

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

b)- Formation des coalitions à des fins électorales :

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

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

.../...

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

2 - Administration des élections :

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

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

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

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

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

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

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

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

.../...

137

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

- rétablissement des listes électorales L.15;

- distribution des cartes électorales L.41.

- contrôle de l'ensemble des opérations électorales depuis l'ouverture du bureau de vote jusqu'à la proclamation et à l'affichage des résultats, par la désignation de délégués désignés par les partis ou le candidat (L.43).

- dépouillement des votes par la désignation éventuelle de scrutateurs (L.55).

- Enfin tout candidat peut intenter un recours contestant l'élection auprès des juridictions prévues.

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

3 - Egalité des électeurs :

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

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

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

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

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

.../...

- 7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

.../...

139

- 8

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

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

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

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

- 50 % du temps réparti entre tous les partis;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

140

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

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

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

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

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

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

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

- Favoriser la confiance du Public : Rien à signaler.

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

Nous n'avons aucune objection sur cette proposition.

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

.../...

141

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

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

Pas d'objection particulière.

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

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

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

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

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

2 Avril 1991

Son Excellence Abdou Diouf
Président de la République
Dakar, Sénégal

Cher M. le Président:

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

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

J. Brian Atwood