



**Séminaire international sur l'échange d'expériences de
la transformation d'un organisme ad hoc en un
Organisme permanent de gestion électorale.**

Niamey – Niger (du 1^{er} au 3 juillet 2021)

**CONTRIBUTION DE LA CENA DU SÉNÉGAL
LE PRÉSIDENT DOUDOU NDIR**

Si l'on devait comparer leurs performances, les avantages d'un OGE permanent l'emporteraient de loin sur les inconvénients en ce sens qu'une telle structure évoluerait dans un environnement lui assurant une identité propre ainsi qu'un personnel fixe et doté d'un professionnalisme de plus en plus avéré.

En outre, un tel organe, parce que c'est cela qui sera sa principale activité, porterait une attention plus soutenue aux questions électorales, ce qui lui permettrait d'assurer une meilleure planification et une institutionnalisation plus cohérente des tâches électorales.

S'appuyant sur des collaborateurs compétents et avisés, appelés à évoluer en son nom sur le terrain, l'OGE permanent dispose ainsi d'une capacité de représentation à tous les niveaux où s'organise l'élection. Il sera représenté partout et se révélera incontournable à toutes les étapes du processus électoral. Cependant, pour que cela soit vraiment effectif, il faut que la loi ait préalablement et explicitement prévu que tout acte pris en l'absence de l'organe est nul et de nul effet.

De même, parce que financièrement autonome, l'organe de gestion électorale, doté de la totalité de son budget dès le début de chaque année fiscale, contrôle ainsi son propre fonctionnement et dispose de tous les moyens lui conférant son indépendance vis-à-vis de toutes les forces politiques, qu'elles appartiennent au pouvoir, à l'opposition ou à quelque groupe de pression que ce soit.

Une telle situation permet d'assurer la crédibilité des membres de l'organe de gestion électorale et, partant, de l'organe lui-même. Elle lui permet d'être totalement distincte, donc indépendante, de l'administration électorale, souvent accusée à tort ou à raison d'être toujours de connivence avec le régime en place.

L'OGE permanent, qui traite tous les acteurs sur un pied de stricte égalité, contribue à accroître la légitimité électorale, par sa neutralité et son impartialité.

Au Sénégal, nous avons vécu l'expérience d'un organe qui a créé un véritable déclic en contribuant grandement à la crédibilisation des élections, mais qui souffrait d'un défaut rédhibitoire par son manque de permanence. Il s'agit de l'Observatoire national des élections (ONEL), créé par la loi 97-15 du 8 septembre 1997.

Jusqu'à son remplacement, en 2005, par l'actuelle CENA, l'ONEL a notamment supervisé les législatives de 1998 qui permirent une représentation plus massive et plus diversifiée de l'opposition à l'Assemblée nationale, ainsi que la présidentielle de 2000 qui aboutit à la première alternance démocratique à la tête du pays avec la défaite

du président Abdou Diouf face à l'opposant historique Abdoulaye Wade.

Cette réelle amélioration et ce grand plus apportés au système électoral sénégalais sont consécutifs à la longue série de scrutins marqués par de nombreuses anomalies, en particulier lors des élections locales catastrophiques de 1996. Ces indicibles dysfonctionnements, dénoncés avec virulence par l'opposition et que le chef de l'État, Abdou Diouf, avait lui-même solennellement déplorés dans son adresse à la nation du 31 décembre 1996, avaient abouti à une profonde rupture du consensus électoral, ainsi qu'à une contestation tout aussi grave de toute légitimité du processus électoral au Sénégal.

Il en résulta la nécessité de remédier à cette situation délétère, en apportant au Code électoral de 1992 des améliorations notables à certaines de ses dispositions afin de circonscrire tous les risques de dérapage. Donc il était impératif que des initiatives hardies soient prises dans ce sens.

La première de celles-ci fut celle entreprise par le « Collectif des 19 partis de l'opposition », à travers un échange épistolaire nourri avec le président de la République. C'est ainsi que fut pris le décret n° 97-543 du 13 février 1997 instituant une « Commission cellulaire » chargée de promouvoir une concertation avec les partis politiques en vue de réformer le système électoral, grâce à des mesures consensuelles de correction, de sauvegarde et de contrôle capables de rendre plus libres, plus justes, plus transparentes et démocratiques toutes élections organisées au Sénégal.

La concertation ayant échoué, ses travaux durent être suspendus. Le collectif des partis sollicita alors l'arbitrage du Président de la République qui, après avoir entendu la Commission cellulaire, décida, outre le toilettage du Code électoral pour en accroître la cohérence, la clarté et la fiabilité, de la création, au sein du dispositif institutionnel sénégalais, d'une structure indépendante chargée de superviser et de contrôler les opérations électorales et référendaires.

Ainsi fut créé l'Observatoire national des élections, ce qui met en place un système original de régulation des élections, se démarquant de ceux installés ailleurs sur le continent africain, tout en apportant aux acteurs du processus électoral un outil prenant en charge leurs doléances, sans avoir à empiéter sur les compétences de l'Administration et de la Justice.

La structure, en intégrant le dispositif législatif et réglementaire du processus électoral, est venu s'atteler à l'appareil déjà existant, pour former une trilogie fonctionnelle avec, à la clé :

- l'organisation des élections confiée, comme de tradition, à l'Administration : le ministère de l'Intérieur et ses services centraux ;
- le contentieux et la proclamation des résultats relevant des instances juridictionnelles ;
- la supervision et le contrôle dévolus à une entité distincte et indépendante des deux autres, et qui constitue une innovation.

Il faut faire remarquer que dans l'exercice des prérogatives qui lui sont reconnues, l'ONEL, à la différence des autres institutions de la trilogie fonctionnelle, n'est pas investi d'un « pouvoir de décision ». En revanche, il dispose d'un pouvoir qui lui offre la quadruple faculté :

- ◆ d'alerter l'opinion publique et de dénoncer les violations de la loi (art L.17);
- ◆ d'inviter l'autorité administrative à prendre des mesures de correction appropriées (art L.12 al 2) en cas de besoin;
- ◆ de saisir, s'il y a lieu, le juge répressif ou celui des élections selon le cas, s'il y a violation des dispositions correspondantes du Code électoral;
- ◆ de prévenir les contentieux électoraux, en attirant expressément l'attention des acteurs du jeu électoral sur les dysfonctionnements de nature à affecter la légitimité du verdict des urnes (art L.12).

Les missions et prérogatives étant fixées de manière non équivoque, il importait à l'État de prendre toutes les mesures d'ordre pratique pour permettre à l'organe d'appliquer concrètement les objectifs qui lui ont été assignés.

De la même façon que l'Administration et la Justice, qui s'appuient sur un appareil et une organisation tangibles pour fonctionner, l'ONEL a été doté d'un dispositif structurel similaire pour œuvrer sur le terrain à travers des démembrements à l'intérieur du pays et à l'étranger.

Cependant, toute cette belle architecture est « chahutée » par cette espèce de péché originel à la base de la création de l'ONEL, qui est considéré comme une « structure permanente » alors que **son mandat prend fin dès que le processus électoral est arrivé à son terme (art L.3 du Code électoral)**.

De ce qui précède, il peut être retenu que l'ONEL aura fait un travail de pionnier fondamental, en contribuant grandement à apaiser le climat politique et à dissiper les suspicions. Il a aidé à rendre le fichier électoral accessible par l'installation, à son siège, d'un terminal informatique qui a permis de consulter régulièrement et, donc, contrôler le fichier électoral. Malheureusement, après que sa mission a été suspendue à l'issue du processus électoral, le redémarrage des activités en vue d'un nouveau scrutin s'est toujours révélé difficile avec l'obligation du renouvellement du mandat des membres et du personnel d'appui, la recherche de nouveaux locaux, la reconstitution des documents de base et du matériel de travail, etc.

La non-permanence de l'ONEL, qui n'a été mis en place qu'en début d'année électorale ainsi que le caractère limité de ses prérogatives ne lui conféraient que peu d'emprise sur le processus électoral et le confinaient pratiquement à un rôle de veille et d'alerte.

Il est apparu dès lors l'obligation de passer à une autre étape. La démocratie étant une quête permanente, les acquis qui s'y rattachent étant fragiles et précaires exigent d'être sans cesse améliorés.

La question de la transparence des élections en particulier a toujours été au Sénégal un sujet de préoccupation. La création de l'ONEL a certes constitué un premier jalon vers la résolution de la question électorale, mais l'expérience de cette institution, bien qu'ayant réduit le nombre et la virulence des tensions électorales, n'avait pas pour autant tari les sources de controverses.

Alors était venu le temps de faire un nouveau pas en direction d'un renforcement de la démocratie. Le constat en était que l'ONEL avait souffert d'un certain nombre de handicaps dans son fonctionnement.

L'absence de personnalité juridique, de permanence et d'autonomie de cette instance, ainsi que son manque de pouvoir de sanction entre autres ont été stigmatisés.

Le chef de l'Etat décida alors de la création, le 2 juin 2004, d'une commission chargée de faire des propositions pour l'institution d'une Commission électorale nationale autonome au Sénégal. Un texte fut alors pris, fruit d'un consensus entre les partis politiques de la majorité comme de l'opposition au terme de deux mois de réunions et d'échanges.

Ce consensus politique donna naissance à la loi n°2005-07 du 11 mai 2005 portant création de la Commission électorale nationale autonome (CENA). Ce texte inséré dans le Code électoral introduit des innovations majeures visant à combler les lacunes relevées.

La CENA est une structure permanente dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Son indépendance est affirmée.

La CENA est obligatoirement présente à tous les niveaux de conception, d'organisation, de prise de décision et d'exécution depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats. Elle est tenue informée du calendrier d'exécution des différentes tâches du processus électoral.

La CENA vise à apporter plus de transparence dans les élections et de sincérité dans les résultats des scrutins. Il s'était, en effet, avéré nécessaire, après l'expérience concluante de l'Observatoire, de rehausser la qualité de l'organisation et du contrôle des scrutins par une structure vraiment permanente.

L'article L.11 du Code électoral définit les attributions donnant à la CENA le pouvoir de superviser et contrôler tout le processus d'établissement et de gestion du fichier électoral, avec un droit d'accès à la documentation relative aux analyses, à la configuration physique du matériel et des équipements informatiques, ainsi qu'à la programmation et aux procédures de saisie, de mise à jour, de traitement et de restitution des données.

La CENA est aussi chargée de superviser et contrôler l'établissement et la révision des listes électorales par la nomination d'un contrôleur auprès de toute structure chargée de l'inscription sur les listes électorales, ainsi que leur révision ou refonte.

Elle fait respecter la loi électorale de manière à assurer la régularité, la transparence, la sincérité des élections, en garantissant aux électeurs, ainsi qu'aux candidats en présence, le libre exercice de leurs droits.

Elle contrôle et supervise toute mise à jour de la carte électorale, ainsi que l'impression, la distribution et la conservation des cartes d'électeur.

Ces fonctions régaliennes lui confèrent les pouvoirs décisionnels suivants :

- ✓ Pouvoir d'injonction ;
- ✓ Pouvoir de dessaisissement ;

- ✓ Pouvoir de substitution d'action dans le cadre des opérations électorales.
- ✓ Pouvoir de saisine des autorités judiciaires ;
- ✓ Pouvoir de proposition de sanctions administratives à l'encontre de l'agent responsable d'irrégularités et de s'assurer de son exécution (article L13).

La CENA est composé de 12 membres. Les membres de la CENA sont secondés dans leur travail par une administration légère, dont les membres travaillent sous la supervision du Secrétaire général. Ils sont nommés par décret et prêtent serment devant le Conseil constitutionnel.

La CENA est secondée dans sa tâche de supervision et de contrôle par des démembrements au niveau des départements et à l'extérieur du territoire national.

Les démembrements de la CENA sont mis en place dès le début des opérations électorales ou référendaires ou pour toutes autres missions jugées utiles par la CENA.

Pour le suivi de l'activité des démembrements, chaque membre de la CENA a sous son autorité la gestion d'entités territoriales suivant les conditions et modalités déterminées par l'Assemblée générale de la CENA.

Le mandat des démembrements prend fin dès que les opérations ou les missions pour lesquelles ils ont été institués arrivent à leur terme. Néanmoins, une permanence est organisée à l'égard des démembrements nationaux.

Auprès de chaque ambassade ou consulat du Sénégal situé dans un pays où les ressortissants sénégalais atteignent le nombre requis pour participer aux élections, la CENA est représentée par une Délégation extérieure (DECENA) dont la mission cesse effectivement à la fin des élections nationales (législatives, présidentielle) et référendaires.

Par le biais de son Assemblée générale, la CENA veille à la bonne organisation matérielle des opérations préélectorales et électorales et apporte les correctifs nécessaires à tout dysfonctionnement constaté.

Organe de contrôle et de supervision, ainsi que d'évaluation de toutes les opérations électorales et référendaires, la CENA a une mission de régulation du processus électoral. A ce titre, elle veille au respect et à

l'application de la loi électorale par les autorités administratives, les partis politiques, les candidats et les électeurs.

La CENA est aussi chargée de superviser et de contrôler l'établissement et la révision des listes électorales par la nomination d'un contrôleur auprès de toute structure chargée de l'inscription sur les listes électorales, ainsi que leur révision ou refonte. Elle contrôle et supervise toute mise à jour de la carte électorale, ainsi que l'impression, la distribution et la conservation des cartes d'électeur. Elle contrôle également l'ensemble des bureaux de vote le jour des élections.

Depuis sa création, en 2005, la CENA a capitalisé une solide expérience pour avoir supervisé trois élections présidentielles (25 février 2007, 20 février 2012 et 26 février 2019), deux élections locales (22 mars 2009 et 29 juin 2014), une élection sénatoriale (19 août 2007), trois scrutins législatifs (25 février 2007, 1^{er} juillet 2012 et 30 juillet 2017), une élection des membres du Haut Conseil des collectivités territoriales (4 septembre 2016) et un référendum (20 mars 2016).

Conclusion

Le système électoral se construit et se fortifie jour après jour, en se nourrissant des réflexions des uns et des autres, ainsi que des humeurs et des attentes du peuple.

Dans l'exposé des motifs de la création de la CENA, il est noté en préambule que la démocratie, sous toutes les latitudes, est une conquête permanente et que les acquis qui s'y rattachent sont fragiles et précaires.

La question de la transparence des scrutins, en particulier, a longtemps été le talon d'Achille de la démocratie au Sénégal. La création de l'ONEL a constitué un premier jalon dans la résolution de la question électorale dans notre pays.

Cependant, comme indiqué dans le texte, l'ONEL a souffert de sa structuration, surtout de par l'absence de sa personnalité juridique permanente et son autonomie, entre autres.

C'est ainsi que fut décidé, après un large consensus, la mise en place de la CENA qui, de par son statut et la composition de ses membres, se distingue des structures qui, d'une certaine manière, reproduisent

parfois les querelles politiciennes au niveau de la gestion du processus électoral, viciant le caractère impartial et neutre qui garantit la transparence et la sincérité des scrutins.

La CENA a beaucoup contribué à l'apaisement des querelles des partis politiques et des contestations préélectorales. Raison pour laquelle la classe politique très critique dans notre pays suggère plutôt l'élargissement de ses compétences. Il en est de même de la part des missions d'évaluation actuellement en cours au Sénégal dans le cadre du dialogue politique national.

La communauté internationale, de par ses observateurs, a salué et félicité la CENA pour sa maîtrise du processus électoral, rehaussant ainsi la bonne réputation de notre système démocratique.