



REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

COMITE DE PILOTAGE DU DIALOGUE NATIONAL

COMMISSION POLITIQUE DU DIALOGUE NATIONAL
LA COMMISSION CELLULAIRE

**RAPPORT FINAL DE LA
COMMISSION POLITIQUE DU
DIALOGUE NATIONAL**

Août 2021

SOMMAIRE

Remerciements

- I.** Rappel du contexte de la concertation
- II.** Objectifs poursuivis
- III.** Méthodologie de travail
- IV.** Déroulement des travaux
- V.** Résultats des discussions
- VI.** Conclusion
- VII.** Annexes

REMERCIEMENTS

La Commission politique du dialogue national tient à rendre hommage au Général Mamadou NIANG qui en a présidé les travaux jusqu'à son rappel à Dieu, intervenu le 28 décembre 2020.

La Commission cellulaire remercie et félicite l'ensemble des entités et les parties prenantes ayant participé aux travaux de la Commission politique et contribué à son bon fonctionnement.

Le Ministère de l'Intérieur, à travers la Direction générale des élections, a apporté un appui technique et financier à la Commission politique.

Les partis politiques, par leur présence constante, leur fidélité au Code de conduite et leur sincérité pendant les débats, ont permis de trouver des consensus en vue de l'amélioration du système politique sénégalais.

La société civile a joué un double rôle, non seulement de partie prenante à part entière aux travaux, mais aussi, de facilitation lorsque les discussions butaient sur un point d'achoppement.

Les organes de gestion des élections (la Commission électorale nationale autonome et le Conseil national de régulation de l'audiovisuel) ont apporté des éclairages et des éclaircissements sur de nombreux points litigieux.

L'administration électorale a fait bénéficier la Commission non seulement de son expérience, mais également de sa disponibilité, chaque fois que nécessaire, au cours des débats.

DAKAR, le 06 août 2021.

Babacar KANTE, Président de la Commission politique ;

Mazide NDIAYE, Membre de la Commission cellulaire ;

Alioune SALL, Membre de la Commission cellulaire ;

Aliou DIALLO, Rapporteur de la Commission politique.

I – Rappel du contexte de la concertation

A la suite de l'élection présidentielle de février 2019, le Président de la République, dès son investiture, a lancé une invitation aux acteurs politiques à participer à un dialogue national qui devrait aborder plusieurs questions dont le volet politique.

Certains acteurs de l'Opposition regroupés au sein du Front de Résistance nationale (FRN), ont manifesté le souhait de répondre positivement à l'appel du Président de la République, mais ont posé comme condition préalable la mise sur pied d'une Commission cellulaire composée de personnalités indépendantes pour conduire les travaux du dialogue politique.

Ainsi, par arrêté n° 014845 du 31 mai 2019, le Ministre de l'Intérieur a procédé à l'installation du « Cadre chargé du dialogue politique » au Sénégal, structure dotée d'une « Commission cellulaire » composée de personnalités indépendantes désignées sur proposition des acteurs politiques et de la société civile. Cette Commission cellulaire était dirigée par feu le Général Mamadou NIANG (ancien président de l'Observatoire National des Elections - ONEL -, ancien ministre de l'intérieur, ancien Ambassadeur), assisté des professeurs Babacar KANTE et Alioune SALL (universitaires) et de Monsieur Mazide NDIAYE (membre de la société civile).

Dans un deuxième temps, le Chef de l'Etat a pris le décret 2019-1106 du 3 juillet 2019 portant création et fixant les règles de fonctionnement du Comité de pilotage du Dialogue national (CPDN). Le « Cadre chargé du dialogue politique » a alors été rattaché au Dialogue national et en est devenu la « Commission politique ».

Ladite Commission est composée des représentants des partis politiques légalement constitués répartis en trois pôles (Majorité, Opposition, Non Alignés), des organes de contrôle et de suivi des élections – la Commission électorale nationale autonome (CENA) et le Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) - des membres de la société civile représentant le Collectif des Organisations de la Société civile pour les Elections (COSCE) et la Plateforme des acteurs de la Société civile pour la transparence des Elections (PACTE) et des représentants de l'Administration électorale.

Les parties prenantes sont représentées dans les proportions suivantes :

- Vingt (20) du Pôle de la Majorité ;
- Vingt (20) du Pôle de l'Opposition ;
- Vingt (20) du Pôle des Non – alignés ;
- CENA : 4 ;
- Administration : 6 ;
- Société civile : 4 ;
- CNRA : 2.

II – Objectifs poursuivis

Les objectifs du dialogue politique ont été déclinés dans des « Termes de référence » dont le document est annexé au présent rapport. Tel que précisé dans ceux-ci, le mandat de la Commission politique consistait, de façon générale, à discuter du processus électoral, de la démocratie, des libertés et droits humains, mais également des réformes institutionnelles et des organes de gestion des élections.

Le débat engagé autour des termes de référence a abouti à l'élaboration consensuelle de douze (12) axes de discussions dénommés « Objectifs spécifiques » (O.S.), eux-mêmes regroupés autour de trois thématiques, ainsi qu'il suit :

1. Processus électoral :

- évaluer le processus électoral, de la refonte partielle de 2016 à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 2019 ;
- auditer le fichier électoral ;
- discuter et arrêter les modalités globales d'organisation des élections départementales et municipales (parrainage, caution, mode d'élection des maires, des présidents de conseil départemental, bulletin unique).

2. Démocratie, libertés et droits humains :

- discuter et valider le statut de l'Opposition et de son Chef ;
- évaluer et renforcer le rôle des partis politiques dans notre démocratie (création, vie, coalition, fusion et financement) ;
- discuter de la mise en place d'un cadre normatif de l'action politique et citoyenne (renforcer les droits fondamentaux des citoyens et les libertés des acteurs politiques).

3. Réformes institutionnelles/ Organes de gestion des élections :

- discuter du rôle et de la place de la justice dans le processus électoral ;
- discuter des autorités en charge de la gestion des élections ;
- faire la revue du Code électoral ;
- examiner la question de l'institution d'un cadre permanent de suivi du processus électoral ;
- discuter de la rationalisation du calendrier républicain ;
- réfléchir sur l'institutionnalisation du dialogue et de la médiation politique.

III- Méthodologie de travail :

La méthodologie de travail a reposé sur un certain nombre de principes, notamment :

- 1) *La « souveraineté » de la session plénière de la Commission :* regroupant l'ensemble des parties prenantes du dialogue (pôles politiques, CENA, CNRA, organisations de la société civile, Administration), cette session plénière, qui constitue la Commission elle-même, est la seule instance compétente pour prendre des décisions imputables au dialogue politique. En vertu de ce principe, le secrétariat lui soumet, pour validation, les comptes rendus de ses travaux ;
- 2) *La création occasionnelle de sous-commissions thématiques :* ces structures restreintes et provisoires sont apparues utiles pour affiner ou rapprocher les positions des uns et des autres. Cette technique a été appliquée sur des sujets comme l'évaluation du processus électoral et l'audit du fichier électoral, les nouvelles modalités d'organisation des élections locales, le financement public des partis politiques et la prise en compte de la situation des personnes handicapées en période électorale.
- 3) *La production périodique de communiqués de presse :* il est apparu nécessaire à la Commission, aux fins d'éclairer l'opinion publique sur l'évolution générale de ses travaux ou sur un aspect particulier de ceux-ci, de communiquer par voie de presse. A ce jour, sept (7) communiqués ont été adoptés et diffusés.

IV- Déroulement des travaux

Les travaux de la Commission politique ont été organisés sur la base d'un Code de conduite qui a été préalablement adopté et annexé au présent rapport.

Aux termes de l'article 4 de ce Code, les réunions de la Commission se tiennent tous les mardis et jeudis et, si nécessaire, les vendredis. Sur la base de cet agenda, deux chronogrammes ont été conçus depuis le début des travaux : un chronogramme initial et un chronogramme rectificatif, établis en considération des contraintes et contretemps qui se faisaient jour à mesure que la Commission menait ses travaux.

A la suite du rappel à Dieu du Général Mamadou NIANG, le Professeur Babacar KANTE, membre de la Commission cellulaire, a été nommé à la tête de la Commission politique en date du 29 janvier 2021 pour poursuivre les travaux.

Chronogramme initial :

<u>OBJECTIFS SPECIFIQUES:</u> Il s'agit de discuter :	<u>DUREE ESTIMEE</u>
❖ des coalitions et du financement des partis politiques ;	Mardi 28 janvier 2020.
❖ de la mise en place d'un cadre normatif de l'action politique et citoyenne (renforcer les droits fondamentaux des citoyens et les libertés des acteurs politiques) ;	Jeudi 30 janvier et mardi 4 février 2020.
❖ du rôle et de la place de la justice dans le processus électoral ;	Jeudi 6 février et mardi 11 février 2020.
❖ des autorités en charge de la gestion des élections ;	Jeudi 13 février et mardi 18 février.
❖ de la revue du Code électoral ;	Jeudi 20 février et mardi 25 février 2020.
❖ de la question de l'institution d'un cadre permanent de suivi du processus électoral ;	Jeudi 27 février 2020.
❖ de la rationalisation du calendrier républicain ;	Mardi 03 mars et jeudi 05 mars 2021.
❖ de l'institutionnalisation du dialogue et de la médiation politique ;	Mardi 10 mars 2020.
❖ des thèmes suivants : parrainage, caution, mode d'élection des adjoints au maire, des vice-Présidents et des secrétaires élus de Conseil départemental ;	Jeudi 12 mars 2020.
❖ du statut de l'Opposition et de son Chef.	Mardi 17 mars 2020.

Chronogramme rectificatif

<u>OBJECTIFS SPECIFIQUES</u> : Il s'agit de discuter :	<u>DUREE ESTIMEE</u>
❖ des coalitions et du financement des partis politiques ;	Mardi 28 et jeudi 30 janvier 2020.
❖ des conclusions du Comité de suivi ;	Mardi 4 février 2020
❖ de la mise en place d'un cadre normatif de l'action politique et citoyenne (renforcer les droits fondamentaux des citoyens et les libertés des acteurs politiques) ;	Mardi 4 et jeudi 6 février 2020.
❖ du rôle et de la place de la justice dans le processus électoral ;	Après évaluation du processus électoral.
❖ des autorités en charge de la gestion des élections ;	Après évaluation du processus électoral.
❖ de la question de l'institution d'un cadre permanent de suivi du processus électoral ;	Mardi 25 et jeudi 27 février 2020.
❖ de la rationalisation du calendrier républicain ;	Mardi 3 et jeudi 5 mars.
❖ de l'institutionnalisation du dialogue et de la médiation politique ;	Mardi 10 et jeudi 12 mars 2020.
❖ des thèmes suivants : parrainage, caution, bulletin unique, mode d'élection des adjoints au maire, des vice-Présidents et des secrétaires élus de Conseil départemental ;	Mardi 17 et jeudi 19 mars 2020.
❖ du statut de l'Opposition et de son chef ;	Mardi 24 et jeudi 26 mars 2020.
❖ de la revue du Code électoral.	Après évaluation du processus électoral.

Les travaux de la Commission politique, entamés le 19 juin 2019, ont été interrompus le 19 mars 2020 en raison de la survenance de la pandémie de la COVID-19 ; ce qui a engendré comme conséquence un réaménagement total du calendrier de travail pré établi. Ils n'ont repris que le 19 août 2020, avec des mesures restrictives ayant conduit à la réduction du nombre de représentants par entité comme suit :

- ✓ Pôles politiques : 5 représentants par entité ;
- ✓ CENA : 3 représentants ;
- ✓ Société civile : 3 représentants ;
- ✓ CNRA : 2 représentants ;
- ✓ Administration : 5 représentants.

V- Résultats des discussions

Les résultats des discussions ont déjà fait l'objet d'un rapport spécial adressé au Président de la République et d'un rapport complémentaire. Le présent rapport fait la synthèse de ces deux rapports tout en les complétant.

Ils sont présentés sous deux rubriques : les points d'accord et les points de désaccord.

1- Les points d'accord :

- Le report des élections locales qui devaient se tenir le 1^{er} décembre 2019 ;
- L'audit du fichier électoral par des experts indépendants, prévu pour une période de cent vingt (120) jours au maximum ;
- L'évaluation du processus électoral de la refonte partielle de 2016 à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 2019, prévue pour une période de cent vingt (120) jours au maximum par des experts indépendants.

Le traitement des deux derniers points a donné lieu à la mise en place d'un Comité de suivi dont le bilan des travaux a été exposé ci-dessous.

- L'élection au suffrage universel direct des maires et des présidents de conseil départemental, têtes de la liste majoritaire ;
- L'harmonisation du pourcentage de la répartition des sièges des élections départementales avec les élections municipales (45% au scrutin de liste majoritaire et 55% au scrutin de liste proportionnelle) ;
- L'adoption du principe d'un Règlement intérieur du Conseil pour le bon fonctionnement des conseils municipaux et départementaux à soumettre aux élus locaux ;
- La restauration de la liste proportionnelle de ville ;
- L'élection de la tête de liste proportionnelle comme maire de ville (55% sur la liste proportionnelle et 45 % issus des conseillers élus sur les listes majoritaires (gagnantes) dans l'ordre d'inscription des communes constitutives de la ville) ;
- L'obligation de se présenter aux deux modes de scrutin (proportionnel et majoritaire) aux élections départementales ;
- La modification de la loi 81-17 du 06 Mai 1981 relative aux partis politiques dans le sens du renforcement des conditions de création d'un parti politique :

- obligation de dépôt d'un nombre de signatures ou de parrains répartis dans un certain nombre de régions ;
 - obligation de disposer d'un siège ;
 - obligation de disposer et d'assurer un programme de formation pour les militants et sympathisants ;
 - obligation d'aller aux élections, seul ou en coalition ;
 - obligation de tenue du congrès du parti tous les 5 ans au moins conformément aux statuts et Règlement intérieur de chaque parti politique ;
 - exigence d'une déclaration sur l'honneur faite par le responsable moral du parti qui atteste que celui-ci est en règle avec le fisc ;
- Le principe du financement public des partis politiques : un document sur les modalités de ce financement, le cadre juridique, la structure de gestion et l'organe de contrôle de toutes les entités a été élaboré et accepté par toutes les parties prenantes et joint au présent rapport ;
 - Le principe du financement des coalitions de partis politiques : l'étude de sa faisabilité sera faite ultérieurement par la sous-commission chargée du financement des partis politiques ;
 - La nécessité de définir la coalition, sa composition, sa formalisation et permettre ainsi aux coalitions de recevoir un financement public ;
 - La prise en compte de la situation des personnes handicapées en période électorale en rétablissant, par des dispositions légales, l'équilibre rompu par la nature afin de mettre sur un même pied tous les électeurs dans l'exercice de leur droit de vote. Ce document est annexé au présent rapport.
 - La nécessité de mettre en conformité la loi 78-02 du 29 Janvier 1978 relative aux réunions avec la Constitution actuelle en y intégrant la marche pacifique et le droit de marche; l'obligation du respect de l'itinéraire et de la durée de la marche; l'encadrement de la réponse de l'autorité administrative dans un délai raisonnable en cas d'interdiction ; le réexamen des délais d'autorisation de la marche; l'obligation pour le juge de statuer sans délai en cas de recours suite à un refus de l'autorité administrative d'autoriser la marche ;

- La recommandation forte à l'endroit de la classe politique et de l'autorité pour la prise de toutes mesures allant dans le sens du renforcement de la décrispation de l'espace politique.

Cette recommandation est relative, entre autres, à la problématique de l'article 80 du Code pénal, à l'arrêté n° 007580 du 20 juillet 2011 dit « arrêté Ousmane NGOM » et à la perte des droits civils et politiques de personnalités du champ politique.

D'autres accords actés par la Commission de facilitation, créée à l'effet de rapprocher les positions sur certains points d'achoppement, ont été validés par la Commission politique :

- L'élection des adjoints au maire, des vice-présidents de conseil départemental et des secrétaires élus : statu quo ;
- Le principe de la création d'un organe d'Observation de la démocratie pour lequel il faut trouver une dénomination consensuelle, chargée entre autres de :
 - suivre le processus électoral ;
 - veiller au respect de la loi sur les partis politiques ;
 - faciliter le dialogue et la médiation politique.
- La suppression du parrainage aux élections locales ;
- Le maintien du statu quo sur la vacance et la suppléance au poste de maire ou de président de conseil départemental. Le maire ou le président de conseil départemental, en cas de vacance, sera élu par le conseil municipal ou départemental ;
- Le principe de la moralisation de l'action politique devant se traduire par la déchéance de tout élu local qui démissionne du parti qui l'a investi pour rallier une autre formation politique ; la réflexion reste ouverte sur les modalités de la mise en œuvre de ce point d'accord ;
- La recommandation à l'endroit de l'autorité de mettre sur pied une commission technique chargée d'étudier la question du statut de l'Opposition et de son chef, de définir ce statut et de proposer les droits et devoirs y afférents ;
- La création d'un Cadre permanent de Concertation politique (CPCP) ;
- Le principe de la rationalisation du calendrier républicain est acquis à condition :
 - pour le pôle de l'Opposition, que son application se fasse après la présidentielle de 2024 et que le calendrier républicain soit respecté ;

pour le pôle des Non-alignés, que le respect du calendrier républicain précède la rationalisation qui ne peut intervenir qu'après la présidentielle de 2024.

- Aux élections locales, les candidatures indépendantes sont astreintes au dépôt d'une liste soutenant leur candidature dans les conditions ci-après :
 - ✓ Elections départementales : les indépendants déposent une liste de signatures représentant 2% des électeurs du département. Ces signatures sont réparties dans la moitié au moins des communes constitutives du département à raison de 1% au moins de la valeur absolue de 2% dans chacune de ces communes ;
 - ✓ Elections communales : les candidatures indépendantes déposent une liste de signatures représentant 2 % des électeurs de la commune dans laquelle la liste se présente ;
 - ✓ Elections de ville : les candidatures indépendantes doivent être soutenues par une liste représentant 2 % des électeurs de la ville. Ces signatures sont réparties dans la moitié au moins des communes constitutives de la ville, à raison de 1 % au moins dans chacune de ces communes.

Le nombre de signatures requis dans chaque département, dans la moitié des communes constitutives du département ainsi que le nombre de signatures exigées dans chaque commune et chaque ville sont fixés par arrêté du ministre en charge des élections.

- Suppression du droit de vote des personnes porteuses d'ordre de mission, qui ne sont pas inscrites dans le département ;
- Fixation de la caution aux élections locales : le ministre en charge des élections prend l'avis de la CENA avant d'en fixer le montant.

2. Les points de désaccord :

- Le cumul de la fonction de Chef de l'Etat et de celle de chef de parti ;
- Le mode de désignation du chef de l'Opposition ;
- La photo de la tête de liste au scrutin majoritaire pour les élections locales ;
- Sur la moyenne d'âge en cas d'égalité de deux listes ;
- Les articles L31 et L32 ;
- L'autorité en charge des élections ;
- Le bulletin unique ;
- Le parrainage.

Comme indiqué plus haut, Le Comité de suivi de la Commission politique du dialogue national était chargé de la supervision de :

- a) L'audit du fichier électoral ;
- b) L'évaluation du processus électoral ;
- c) L'application des recommandations issues de l'audit du fichier et de l'évaluation du processus électoral.

A cet effet, des termes de référence ont été élaborés d'accord parties. L'exécution des deux objectifs spécifiques que sont l'audit et l'évaluation a été lancée respectivement le 1^{er} février et le 2 avril 2021. Sept (7) réunions ont été consacrées à l'audit du fichier et sept (7) autres à l'évaluation du processus électoral. Les recommandations relevées par la mission d'audit sont au nombre de trente-deux (32) et celles faites par l'évaluation du processus électoral au nombre de cent cinq (105).

Toutes les recommandations ayant un impact sur le Code électoral ont été passées en revue par la plénière de la Commission politique du Dialogue national. Le reste des recommandations fera l'objet de discussions ultérieurement avant leur adoption. L'Administration a procédé à la présentation de tous les articles susceptibles d'être modifiés par lesdites recommandations.

La Commission politique est revenue sur certains points que les parties prenantes avaient décidé d'évoquer une fois l'audit et l'évaluation terminés.

Ces points en suspens étaient :

- ✓ L'autorité en charge des élections ;
- ✓ Le bulletin unique ;
- ✓ Le parrainage aux élections locales et à la présidentielle ;
- ✓ La caution ;
- ✓ Le rôle et la place de la justice dans le processus électoral.

Un séminaire tenu du 28 juin au 2 juillet 2021 a permis à la Commission de les examiner.

Au vu de l'importance de discuter des articles L31 et L32, la plénière a profité de ce séminaire pour aborder ce point, en plus de ceux en suspens.

Malgré les nombreuses discussions sur ces différents points, le désaccord a été acté par la plénière de la Commission politique.

En conséquence, il a été fait appel à l'arbitrage du Chef de l'Etat par lettre datée du 1^{er} juillet 2021 sur :

- L'autorité en charge des élections ;
- Le parrainage aux élections nationales ;
- Le bulletin unique ;
- La caution ;
- La modification des articles L31 et L32.

Mais à l'occasion de sa quatre-vingt septième réunion du vendredi 16 juillet 2021, la plénière de la Commission politique a décidé d'acter le désaccord sur quatre (4) des cinq (5) points qui étaient soumis à l'arbitrage du Chef de l'Etat. Le point relatif à l'autorité en charge des élections reste alors le seul point encore soumis à l'arbitrage du Président de la République.

Conclusion

Après, une suspension de cinq (5) mois de ses travaux, la Commission politique a acté un consensus sur plusieurs points conformément à son Code de conduite. Des désaccords ont aussi été notés sur quelques points.

Au total, cent vingt-six (126) réunions ont été tenues, dont quatre-vingt-sept (87) séances pour la plénière de la Commission politique.

Sur des questions qui portaient sur l'amélioration de notre système démocratique et électoral, la Commission a discuté de 36 sujets, enregistré 27 *points* d'accord et 8 *points* de désaccords. Un point reste encore soumis à l'appréciation du Président de la République. Les points d'accord ayant un impact sur le processus électoral ont été intégrés au code, alors que les autres sont destinés à être mis en œuvre ultérieurement et feront l'objet de suivi.

Au regard de l'importance de certains points, la plénière de la Commission politique a recommandé fortement qu'un comité de suivi continue d'assurer une mission de veille pour l'application de certaines recommandations faites par les experts et qui n'ont pas été étudiées par la Commission politique.

Enfin, il convient de souligner que compte tenu de la rigueur des délais dans lesquels la Commission politique devait rendre ses travaux, celle-ci a décidé que le Comité de suivi soit aussi chargé de discuter des points relatifs :

- aux missions du Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA) ;
- aux missions de la Commission électorale nationale autonome (CENA) ;
- à la recommandation relative à la création d'un cadre permanent de Concertation politique (CPCP) ;
- au projet de règlement intérieur des conseils municipaux et départementaux.

VI – Annexes

- 1.** Décret 2019-1106 du 3 juillet 2019 portant création et fixation des règles d'organisation et de fonctionnement du Comité de pilotage du Dialogue national ;
- 2.** Arrêté n° 014845 du 31 mai 2019 du Ministre de l'Intérieur portant création de la Commission cellulaire du « Cadre chargé du dialogue politique » ;
- 3.** Termes de référence de la Commission politique ;
- 4.** Code de conduite de la Commission politique ;
- 5.** Le document de référence de l'audit du fichier et de l'évaluation du processus électoral ;
- 6.** Le rapport final de la mission d'audit du fichier électoral ;
- 7.** Le rapport final de la mission d'évaluation du processus électoral ;
- 8.** Le document relatif au financement public des partis politiques ;
- 9.** Le document relatif à la situation des personnes handicapées en période électorale ;
- 10.** Les comptes rendus de la Commission politique ;
- 11.** La liste des participants.