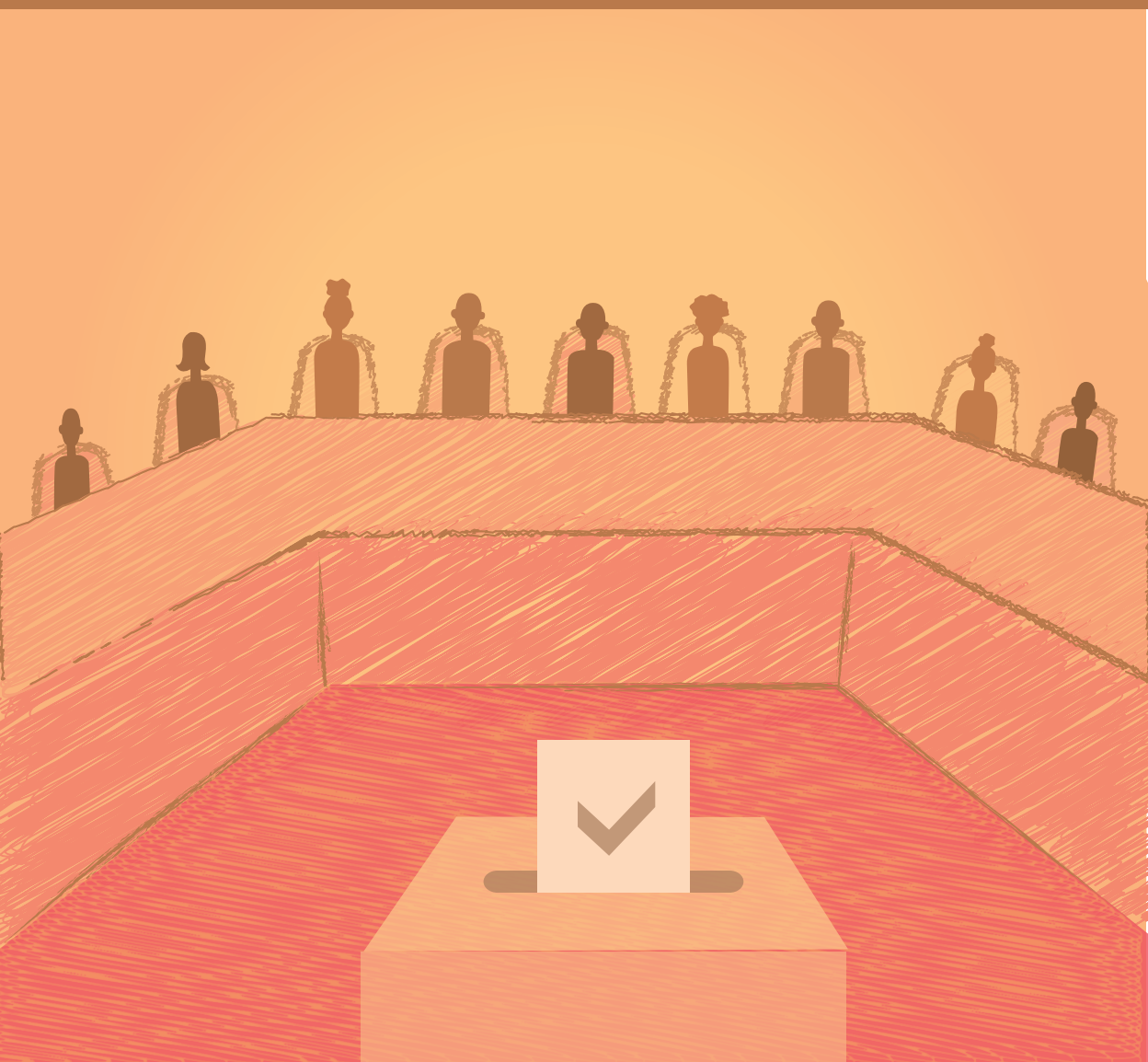




*Contribution aux réflexions portant
sur l'institutionnalisation du*

CONSEIL ÉLECTORAL PERMANENT

en Haïti





Contribution aux réflexions
portant sur l'institutionnalisation
du Conseil électoral permanent
en Haïti



Contribution aux réflexions
portant sur l'institutionnalisation
du Conseil électoral permanent
en Haïti

*Sous la direction de
Me Woldson Bertrand*

© 2018 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
IDEA International

IDEA International

Strömsborg, SE-103 34, STOCKHOLM, SUÈDE

Courriel : info@idea.int | Site web : www.idea.int

Tel : +46 8 698 37 00

IDEA International - Haïti

4 rue Cretonne, Delmas 71

Courriel : infohaiti@idea.int | Site web : www.idea.int

Tel. : +509 28 13 85 30

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil consultatif ou des membres de son conseil.



La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) – Creative Commons Attribution-Non Commercial-Share Alike 3.0 Licence.

Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci.

Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Conception graphique de la couverture : IDEA International/Ranya Derose Lafond

Maquette : C3 Editions

ISBN : 978-91-7671-169-0 (version imprimée)

ISBN : 978-91-7671-170-5 (PDF)

Cette publication a été réalisée avec le support de la Confédération suisse.

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Préface | 7 |
| Remerciements | 9 |
| Liste des acronymes | 10 |
| Résumé exécutif | 11 |
| Introduction | 13 |
| Première partie : État des lieux | 15 |
| | |
| Chapitre 1: De la mise en œuvre des attributions constitutionnelles et légales du CEP | 21 |
| I. La direction exécutive, bras technique du conseil. | 21 |
| II. Les directions, une extension du bras technique | 23 |
| III. Le double référent politique et administratif des organes déconcentrés | 25 |
| | |
| Chapitre 2 : Des opérations électorales et de la tabulation des résultats . . . | 31 |
| I. Les opérations électorales. | 31 |
| II. Le centre de tabulation, un dispositif mal connu et mal compris . | 36 |
| | |
| Chapitre 3 : Évolution du contentieux électoral | 39 |
| I. De la séparation des organes administratifs des instances contentieuses | 39 |
| II. De la préservation des droits des parties et de la charge de la preuve | 42 |
| III. Les interactions avec l'ordre judiciaire et la Haute Cour de justice. . . | 44 |
| | |
| Deuxième partie : Scénarios de mise en place du conseil électoral permanent | 47 |
| | |
| Chapitre 4 : Le CEP, une institution constitutionnelle indépendante parmi d'autres | 51 |
| I. Présentation du cadre constitutionnel | 52 |
| II. Les rapports du CEP avec son environnement externe. | 57 |
| III. L'infrastructure juridique à mettre en place | 62 |

| | |
|---|------------|
| Chapitre 5 : Le processus de désignation et de nomination des membres du CEP | 67 |
| I. L'indépendance du CEP, une condition préalable à sa durabilité | 67 |
| II. Vers un processus de nomination qui facilite la participation et renforce l'indépendance. | 70 |
| III. La nomination du conseil électoral permanent selon des critères qui facilitent l'équilibre et la complémentarité des membres. | 72 |
| Troisième partie : Recommandations et perspectives. | 77 |
| Chapitre 6 : Modèles d'organisation et de structuration du Conseil électoral permanent | 81 |
| I. Scénario 1 : Une amélioration du système actuel | 81 |
| II. Scénario 2 : Une direction exécutive conduisant seule les opérations électorales | 84 |
| III. Scénario 3 : Une séparation suivant le modèle de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif | 86 |
| Chapitre 7 : Recommandations spéciales pour un meilleur fonctionnement du CEP. | 91 |
| I. Recommandations spéciales concernant le mandat du personnel électoral et la production de la carte électorale. | 91 |
| II. Ajustements au système de tabulation | 94 |
| III. En cas de révision constitutionnelle. | 96 |
| Conclusion | 99 |
| Bibliographie | 100 |
| Références | 101 |
| À propos d'IDEA International | 102 |

Préface

Dans le cadre de son appui aux acteurs-trices et institutions pour le renforcement démocratique, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) développe un ensemble d'outils qui permettent d'améliorer la connaissance de chacun-e et d'approfondir la réflexion sur des enjeux cruciaux pour la stabilité d'un pays et l'établissement d'une démocratie durable.

C'est dans cette optique qu'IDEA International a publié, en 2006, un manuel intitulé *Concevoir la gestion électorale* dans lequel il est analysé, d'une part, à partir de données comparatives recueillies dans plus de 200 pays et territoires, les différents modèles d'organismes électoraux et, d'autre part, les aspects importants pour la constitution d'une instance électorale forte et crédible.

Par ailleurs, en 2014, l'Institut fit paraître le livre intitulé *Les partis politiques dans la construction de la démocratie en Haïti* et, la même année, *Favoriser le dialogue entre les partis politiques et le Conseil électorale* dont l'objectif était de permettre l'établissement de rapports constructifs entre les institutions politiques et l'organe de gestion électorale du pays. Toujours dans la même veine, en 2015, IDEA International procéda au lancement des Relations entre partis politiques et parlementaires en Haïti.

Après 1986, Haïti choisit la voie démocratique à travers sa nouvelle Charte fondamentale par laquelle elle opta pour le modèle indépendant au niveau de son organisme de gestion électorale tout en soulignant le caractère permanent de celui-ci. Cependant, près de trente ans après ce choix, le pays ne connut que des conseils électoraux provisoires en lieu et place d'un conseil permanent comme le prévoit également sa loi-mère révisée en 2012. Les nombreux obstacles structurels et financiers auxquels l'institution électorale haïtienne est souvent confrontée ont, de manière récurrente, constitué un sérieux handicap tant pour son fonctionnement lors des préparations des élections que pour la crédibilité des résultats.

Aujourd'hui, les trois pouvoirs – exécutif, législatif, judiciaire – ont exprimé leur volonté de rompre avec cette tradition de structures éphémères et d'institutionnaliser le Conseil électorale permanent (CEP). La réflexion autour d'un conseil crédible et légitime préoccupe la société civile ainsi que les partis politiques.

Il s'agit, aujourd'hui, de construire un organisme à la fois pérenne, neutre et professionnel qui bénéficie de la confiance de tous-tes les citoyens-nes du pays.

IDEA International salue l'ensemble des travaux menés par la presse, les analystes politiques, les structures organisées de la société civile ainsi que les institutions internationales sur l'organe de gestion électorale. L'ouvrage de Ginette Chérubin, ancienne membre du conseil électoral provisoire, le ventre pourri de la bête (2014), a certainement permis de cerner différentes facettes de la question électorale en Haïti.

En 2015, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) et IDEA International ont organisé plusieurs rencontres entre anciens conseillers-ères électoraux de tous les conseils électoraux provisoires qui ont partagé leurs expériences. Ces rencontres ont rejoint le projet de l'Institut de développer un nouvel instrument sur la mise sur pied d'un conseil permanent.

Cette nouvelle publication se veut une contribution dans laquelle sont rappelés l'histoire du CEP, les principes directeurs d'une gestion électorale saine et efficace mais également les meilleures pratiques dans d'autres pays, tout en tenant compte du contexte haïtien. Elle dresse un état des lieux et décrit différents scénarios possibles.

IDEA International souhaite que ce document soit utile à tous les acteurs-trices concernés par l'institutionnalisation du conseil électoral permanent.

Remerciements

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) en Haïti adresse ses remerciements spéciaux à la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) avec laquelle elle a collaboré à l'organisation des rencontres de la table ronde des anciens-nes conseillers-ères électoraux et des hauts cadres du CEP. Un remerciement spécial s'adresse directement à Mmes Maria Lourdes Gonzalez et Lesley Richards et à l'Expert international Dong Nguyen Huu pour leurs fructueux échanges avec le rédacteur de ces réflexions portant sur l'institutionnalisation du Conseil électoral permanent.

Nous remercions les anciens-es membres des différents conseils électoraux tels que : MM. Rémy Anselme, Saimphor Liné Balthazar, Jean Casimir, Freud Jean, Pauris Jean-Baptiste, Max Mathurin, Marc Antoine Noel, Rodol Pierre, Rosemond Pradel et Gerson Louis Richemé ; Mmes Ginette Chérubin, Laurette Croyance et Marie-Laurence Jocelyn Lassègue.

Sont également appréciés, les avis pertinents de certains cadres du Conseil électoral provisoire comme MM. Lyvens Sanon, ancien directeur des opérations électorales ; Honorat Lemaire, directeur a.i. des opérations électorales ; Philippe R. Augustin, directeur du registre électoral ; Mes. Samuel Pierre, directeur des affaires juridiques ; ainsi que Stanley Gaston, chargé de mission et bâtonnier de l'Ordre des avocats du Barreau de Port-au-Prince.

Enfin, nous ne saurons terminer sans adresser notre profonde gratitude à Me. Woldson Bertrand, chargé de suivi des opérations électorales au cabinet du Président du CEP, pour la rédaction de cet ouvrage, et à Mme Johanne Pierre pour sa relecture attentive. Enfin, remerciements à Mme Ombeline Stephenson et M. Casimir Jenny Williamson pour la correction éditoriale.

Liste des acronymes

| | |
|-----------------|---|
| BCEC | Bureau du contentieux électoral communal |
| BCED | Bureau du contentieux électoral départemental |
| BCEN | Bureau du contentieux électoral national |
| BEC | Bureau électoral communal |
| BED | Bureau électoral départemental |
| BV | Bureau de vote |
| CA | Conseil d'Administration |
| CEP | Conseil électoral permanent ou Conseil électoral provisoire |
| CIN | Carte d'identification nationale |
| CNG | Conseil national de gouvernement |
| CSCCA | Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif |
| CSPJ | Conseil supérieur du pouvoir judiciaire |
| CTCEP | Collège transitoire du Conseil électoral permanent |
| CTR | Centre de tabulation de résultats |
| CTV | Centre de tabulation des votes |
| CV | Centre de vote |
| DG | Direction Générale ou Directeur Général/Directrice Générale |
| DOE | Direction des opérations électorales |
| IFES | Fondation internationale pour les systèmes électoraux |
| MINUSTAH | Mission des Nations-Unies pour la stabilisation d'Haïti |
| NDI | National Democratic Institute |
| OEA | Organisation des États américains |
| OGE | Organisme de gestion électorale |
| ONI | Office national d'identification |
| ONU | Organisation des Nations-Unies |
| OPC | Office de la protection du citoyen et de la citoyenne |
| PNH | Police nationale d'Haïti |
| PV | Procès-verbal |
| UCREF | Unité centrale de renseignement financier |
| UEH | Université d'État d'Haïti |
| ULCC | Unité de lutte contre la corruption |

Résumé exécutif

Dans tout pays, l'organisme de gestion électorale (OGE) fait l'objet d'une attention particulière du législateur dans le but de renforcer sa capacité à organiser des élections démocratiques, c'est-à-dire, libres, honnêtes, crédibles, transparentes et inclusives. Haïti n'a pas échappé à cette règle en faisant de son OGE, le Conseil électoral permanent (CEP), une institution indépendante. Les bases constitutionnelles étant posées, il y a lieu d'adopter les lois d'application prévues dans la charte fondamentale. Une infrastructure juridique doit être pensée et mise en place à la fois pour l'ensemble des institutions indépendantes, et pour chacune d'elles en particulier, à travers des lois organiques propres.

Les amendements constitutionnels de 2011 ont écarté les collectivités territoriales du processus de sélection des membres du CEP. Ils ont permis une nomination directe à partir de noms fournis par les trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire. Compte tenu des difficultés rencontrées en 2012 pour la mise en application de la nouvelle démarche préconisée par la Constitution amendée, il y a donc lieu, d'une part, de poser les bases d'un processus de nomination pouvant garantir véritablement l'indépendance des conseillers-ères électoraux ; et, d'autre part, de définir des critères qui facilitent l'équilibre et la complémentarité des neuf membres du CEP.

A côté des conseillers-ères susmentionnés, le CEP est pourvu d'un bras technique pour gérer la machine électorale : la direction exécutive. Elle coordonne le travail des directions, des Bureaux électoraux départementaux (BED) et des Bureaux électoraux communaux (BEC). Les BED et les BEC sont les représentations territoriales du conseil et remplissent, au sein de l'appareil, une double fonction politique et technico-administrative. Il est important que leurs compétences soient effectivement valorisées.

Depuis sa création au cours du processus électoral de 2005, le centre de tabulation connaît quelques difficultés à être accepté par tous les acteurs politiques comme une structure technique fiable pour la comptabilisation des votes et la publication de résultats qui reflètent effectivement le choix des citoyens-nes. Malgré les nombreuses innovations du Conseil électoral de 2016, des améliorations doivent y être apportées afin que son apport à la

proclamation de résultats qui reflètent la sincérité des votes soit apprécié à sa juste valeur.

Le CEP n'a finalement rempli son rôle constitutionnel de gestion des contestations électorales qu'en 2005, soit près de vingt ans après le premier conseil électoral. Il y a lieu d'approfondir les réflexions sur la séparation des organes administratifs des instances contentieuses afin de faciliter une meilleure lisibilité de l'appareil et de renforcer la confiance des acteurs politiques dans les organes de contentieux électoral. Le CEP et les tribunaux électoraux sont appelés à interagir avec l'ordre judiciaire et la Haute Cour de justice.

Par ailleurs, différentes propositions d'organisation et de structuration du Conseil électoral permanent peuvent faire l'objet d'un dialogue entre les instances compétentes et la société civile.

La précarité du personnel électoral est un élément déstabilisateur du bon fonctionnement de l'appareil électoral. L'adoption d'une loi sur la fonction publique indépendante n'est pas suffisante pour garantir cette sérénité du personnel et la confiance des acteurs-trices. En attendant l'aménagement d'un plan de carrière au sein de l'administration électorale, il est souhaitable que le-la directeur-trice exécutif-ve ainsi que les membres des BED et des BEC aient un mandat qui leur permettra effectivement de jouer leur rôle et de se soumettre à une séance de validation de leur travail.

Enfin, il faudrait opérer un partage de responsabilité plus structuré entre le CEP et l'Office national d'identification (ONI).

Introduction

En Haïti, la grande majorité des chefs d'État du XIXe siècle était des généraux qui avaient conquis le pouvoir par la force des armes ou qui y avaient accédé à travers des élections au second degré organisées sous la menace des baïonnettes. L'occupation du pays par les Américains en 1915 n'a fait que détourner le levier d'influence de l'armée indigène vers celle de l'occupation qui l'a transmis à une nouvelle version de l'armée nationale au lendemain de son départ en 1934.

De 1957 à 1986, sous le régime dictatorial instauré par le Dr François Duvalier puis poursuivi par son fils qui le succéda, un mécanisme de quasi-nomination des élus-es a été institué. Un peu plus d'un an après la chute du régime des Duvalier, une nouvelle Constitution a été adoptée par référendum populaire. Dans cette nouvelle Charte du 29 mars 1987, l'État haïtien a créé, en remplacement du système d'Organisme de gestion électorale (OGE) gouvernemental, une institution indépendante – le CEP - à laquelle il confie l'organisation des élections et le traitement des contestations qui en découlent.

Trente ans après sa création, cette institution indépendante, composée de neuf membres, n'a pas encore été installée dans les formes prévues par la charte fondamentale de la nation. Depuis 1987, les conseils électoraux provisoires se succèdent pour permettre aux citoyens-nes de choisir leurs dirigeants-es. Selon une étude conduite par IDEA International :

« Le système électoral haïtien est frappé de deux défauts inhérents au cadre constitutionnel et légal. Le premier concerne le manque de dispositions sur l'établissement d'une hiérarchie, particulièrement en ce qui concerne la reddition de comptes et la distinction des rôles entre la direction exécutive, ci-devant direction générale et les membres du conseil électoral dans la gestion des opérations électorales. Le deuxième a trait au contentieux électoral car la Constitution confère au CEP le monopole exclusif du traitement des conflits électoraux, et le fait, dans une certaine mesure, juge et partie pour tout ce qui concerne le traitement des contestations électorales. »

(IDEA International 2014b, pp. 350-351)

Après trois décennies d'existence, l'indépendance de l'institution électorale et son autorité exclusive sur les résultats des élections sont largement tributaires des motivations et des intentions du régime politique en place ainsi que du niveau d'implication des partenaires internationaux. Cette indépendance et cette autorité n'ont pu s'affirmer et atteindre leur niveau le plus élevé seulement sous les régimes de transition.

Ces treize dernières années, la communauté internationale s'est impliquée au plus haut niveau pour la réussite des opérations électorales. Depuis 2005, elle fournit au CEP un appui logistique et technique à travers notamment la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).

L'effort d'autonomie et de professionnalisme du dernier Conseil électorale provisoire qui a conduit à des élections complémentaires entièrement financées par des fonds nationaux, oblige à de profondes réflexions sur la construction d'un nouveau type de partenariat avec l'international dans le respect de l'appui aux partis politiques et des organisations de la société civile fourni à travers des agences impliquées dans le domaine.

En outre, la succession de crises postélectorales et leur impact sur la stabilité politique et le développement économique conduisent à repenser également le cadre général d'organisation et de fonctionnement de l'institution chargée de réaliser les élections. Elle invite à agir de manière à rendre effective la mise en place du CEP en s'inspirant des leçons apprises des différents conseils électoraux provisoires. C'est ce souci de tirer profit du passé et de prendre en compte les exigences citoyennes pour une institution électorale véritablement indépendante qui a porté IDEA International à proposer ces « Contributions aux réflexions portant sur l'institutionnalisation du Conseil électorale permanent en Haïti ». Elles sont divisées en trois parties : la première consiste en un état des lieux sur le système électoral haïtien, la deuxième traite de la mise en place du CEP et la troisième porte sur des recommandations et perspectives qui pourront alimenter les premiers travaux de ce conseil en ce qui concerne sa réorganisation interne en vue de satisfaire aux principes et standards généralement admis pour les systèmes électoraux.

PREMIÈRE PARTIE : ÉTAT DES LIEUX

Depuis la deuxième moitié du XXe siècle, la démocratie est devenue le régime politique dominant. C'est le modèle de gouvernance le plus généralement accepté. Même les monarchies se plient à ses exigences de respect des droits et libertés et à la nécessité d'organiser à un certain niveau l'alternance politique suivant des procédés et méthodes qui garantissent l'égalité des chances de tous-tes les candidats-es. La mise en place d'un système de justice impartiale et la construction d'un système électoral fiable et égalitaire se trouvent au centre des débats démocratiques. La politique est avant tout un rapport de force et le peuple, détenteur de la souveraineté nationale, a le droit de choisir celles et ceux qui sont appelés-es à le diriger à travers un processus électoral qui permet de respecter scrupuleusement les suffrages exprimés. L'adoption de règles transparentes, complètes, assorties de sanctions prononcées et imposées par des institutions fortes, peut seule garantir l'intégrité d'un processus électoral mis en œuvre par des professionnels-les compétents-es et intègres.

Intéressé à l'étude comparée des systèmes électoraux, IDEA International a publié en 2014 une édition révisée d'un document intitulé « Électoral management design » dans lequel il présente les trois modèles d'OGE les plus répandus parmi les 140 pays qui sont entrés dans le troisième millénaire avec le multipartisme comme l'un des indicateurs de la vigueur de la participation aux affaires publiques. Il s'agit du modèle d'OGE gouvernemental, du modèle d'OGE mixte et du modèle d'OGE indépendant. Celui retenu par un État donné est inscrit ou se déduit dans la Constitution de celui-ci et/ou dans la loi qui crée l'OGE.

On parle d'OGE gouvernemental lorsque les élections sont réalisées par une institution de l'administration centrale de l'État, généralement le ministère de l'Intérieur, ou par des structures relevant du pouvoir local. Dans les pays qui adoptent ce modèle, sauf quelques rares exceptions, les OGE ne sont pas dirigés par un conseil mais par un haut cadre qui doit rendre compte soit à un ministre donné, soit au cabinet ministériel. Certains systèmes électoraux nationaux mettent en place un OGE central qui veille au respect des règles et assume un rôle de coordination. Le Danemark, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse ont adopté le système d'OGE gouvernemental. Aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse, les élections sont mises en œuvre par les autorités locales. Le Danemark dispose d'un OGE central.

Le modèle d'OGE mixte est composé de deux structures, l'une indépendante du pouvoir exécutif et l'autre appartenant au gouvernement ou aux pouvoirs locaux. Les élections sont réalisées par la composante gouvernementale du

modèle mixte tandis que la composante indépendante exerce le contrôle sur la légalité et la régularité des opérations électorales. Ce modèle est appliqué en Espagne, en France et dans de nombreuses anciennes colonies françaises notamment celles d'Afrique de l'Ouest comme le Mali et le Sénégal. Il a évolué de manière à passer de l'observation des opérations à la supervision et contrôle de la mise en œuvre du processus électoral et des différents événements liés aux élections. Par exemple, au Japon, le Conseil central de gestion électoral dirige et supervise de manière générale la conduite administrative des élections nationales tandis que le ministère des Affaires intérieures et des communications se charge de la mise en œuvre de tous les aspects des élections. Au Tchad où les élections sont organisées par le Ministère de l'administration territoriale, la Commission nationale électorale indépendante et le Conseil constitutionnel réalisent chacun de leur côté et parallèlement à l'OGE qui organise les élections, la tabulation des résultats. Ainsi, il y a trois institutions publiant les résultats des élections à la fin de chaque scrutin.

On retrouve le modèle d'OGE indépendant du pouvoir exécutif dans de nombreuses démocraties naissantes ou émergentes comme en Arménie, en Bosnie Herzégovine, au Burkina Faso, au Costa Rica, en Estonie, en Géorgie et au Nigeria. Il consiste à avoir au moins un organe n'ayant aucun rapport hiérarchique ou de tutelle avec le pouvoir exécutif et doté d'un budget séparé par rapport aux organismes gouvernementaux. Toute reddition de comptes de l'organisme de gestion électorale indépendant se faisant auprès du pouvoir judiciaire, du pouvoir législatif ou auprès du Chef de l'État, le cas échéant.

Dans certains pays, il existe deux organes indépendants qui ont la charge de la gestion des élections ; l'un s'occupe du respect des règles électorales établies et l'autre, de la conduite et de la mise en œuvre du processus électoral. Certains systèmes électoraux veillent judicieusement à éviter toute interférence ou influence entre les deux organes. Ce modèle de double organe indépendant est adopté par la Jamaïque et la Roumanie.

Peu importe le modèle d'OGE choisi par un État, le respect de certains principes qui garantissent la tenue d'élections démocratiques est incontournable. Les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de transparence, d'efficacité, de professionnalisme et de service public, forment la base de l'administration électorale et sont essentiels pour assurer aussi bien dans les faits que dans l'image projetée, l'intégrité du processus électoral.

Comme mentionné précédemment, Haïti a opté pour le modèle d'institution indépendante. L'OGÉ d'Haïti, doté à la fois de compétences opérationnelles et juridictionnelles, n'a pas encore été mis en place suivant la procédure tracée par la Constitution. Le gouvernement actuel a fait de l'institutionnalisation du CEP une priorité de la première année du mandat de cinq ans du Chef de l'État qui a été investi dans ses fonctions le 7 février 2017. Avant de parler de l'instauration du CEP, il est important de retracer au préalable le fonctionnement de l'institution électorale de 1987 à date. Cette première partie relative à un état des lieux du système électoral haïtien est subdivisée en trois chapitres dont le premier traite des attributions constitutionnelles et légales du CEP, le deuxième des opérations électorales et de la tabulation des résultats des votes et le troisième du contentieux électoral.

CHAPITRE 1

CHAPITRE 1

De la mise en œuvre des attributions constitutionnelles et légales du CEP

La Constitution du 29 mars 1987 amendée attribue au CEP une double responsabilité qui consiste à organiser les élections et à traiter les conflits qui découlent des opérations électorales. Donc, le CEP gère les opérations électorales et constitue le tribunal électoral. Il exerce les compétences qui lui sont dévolues par la Constitution, la loi et les règlements à travers le conseil d'administration, la direction exécutive, les directions techniques et administratives, les organes déconcentrés et les tribunaux électoraux.

Chacun des neuf membres du CEP est assisté de professionnels-les qui constituent son cabinet technique. Le cabinet du-de la conseiller-ère est dirigé par un haut cadre qui porte le titre de directeur-trice de cabinet et qui est le/la principal-e interlocuteur-trice du/de la directeur-trice exécutif-ve pour tout suivi auprès des directions techniques et administratives.

I. La direction exécutive, bras technique du conseil

Le législateur électoral de 2013 a remplacé la direction générale du CEP par une direction exécutive dont le/la titulaire est nommé-e par le Conseil d'Administration de l'institution électorale. Le/la directeur-trice exécutif-ve assure le secrétariat exécutif du conseil d'administration, la mise en œuvre des décisions de ce dernier et la coordination des activités des autres directions.

En 2015, il a repris et confirmé dans le décret électoral actuellement en vigueur, les dispositions qui créent la direction exécutive en apportant certaines modifications dans le mandat qui lui est confié.

En effet, le législateur électoral de 2015 confie au/ à la directeur-trice exécutif-ve la charge de la mise en œuvre des décisions du Conseil ainsi que

la coordination des directions techniques et des directions déconcentrées. Agissant sous l'autorité du conseil, il gère l'organisation, la coordination, le contrôle et la supervision des activités de l'institution électorale.

Dans la dynamique de la mise en place du Conseil électoral provisoire de 2015 dont les membres sont issus de neuf secteurs de la vie nationale, la modification du mandat de la direction exécutive tel que prescrit dans la loi électorale de 2013, participe du renforcement du leadership du Conseil sur son administration interne et la gestion du processus électoral. Ce, dans le cadre du plein respect des prérogatives constitutionnelles des neuf membres.

Par ailleurs, l'expérience a prouvé que la réussite des élections dépend aussi bien du professionnalisme et de l'intégrité du personnel électoral que du cadre juridique duquel découlent l'organisation et la structuration de l'environnement interne de l'OGE. Par environnement interne du CEP, nous entendons surtout les rapports de pouvoir institués entre le conseil d'administration et la direction exécutive, ci-devant direction générale. Nous y entendons aussi l'exercice du pouvoir hiérarchique de ces derniers sur les directions administratives, les directions techniques et les organes déconcentrés et le rapport qu'ils entretiennent avec les tribunaux électoraux.

a) Compétence partagée entre le conseil d'administration et la direction exécutive sur l'appareil électoral

En rompant avec la pratique de nomination du/de la directeur-trice général-e par le pouvoir exécutif, le législateur s'inscrit dans le sens du respect des attributions constitutionnelles du CEP. Le remplacement du/de la directeur-trice général-e par le/la directeur-trice exécutif-ve dans les règlements généraux de 2008 peut s'interpréter comme instituant un partage de responsabilités entre la présidence du conseil électoral et la direction exécutive pour tout ce qui concerne les nominations et, ce, contrairement aux règlements généraux de 2005 qui avaient confié au directeur général d'alors des compétences exclusives en matière de nomination. Les règlements généraux actuels accordent au/à la président-e du conseil d'administration les prérogatives en matière de nomination des cadres supérieurs, des directeurs-trices et chefs-fes de service, des présidents-es des bureaux électoraux départementaux et communaux, des superviseurs-es et des présidents-es de bureaux de vote. Les autres catégories de personnel devant être nommées, une commission d'embauche constituée de membres du conseil d'administration avec la

participation du/de la directeur-trice exécutif-ve, suivant le cas, est mise en place pour procéder au recrutement des hauts cadres. Telle a été la manière de procéder pour le recrutement du directeur des affaires juridiques en 2015 ; de la directrice des ressources humaines, de la formation et du développement du personnel, du directeur du centre de tabulation et de son adjoint en 2016.

b) La direction exécutive, pilote de la machine électorale ?

La direction exécutive est l'instance qui assure le suivi et l'implémentation des orientations et instructions à caractère général ou particulier produites par le conseil d'administration. Elle coordonne les activités des directions administratives et techniques et sert de liaison entre ces dernières et le conseil d'administration. Contrairement au/à la directeur-trice général-e dont les attributions sont indiquées dans les règlements généraux, le/la directeur-trice exécutif-ve ne dispose pas de termes de référence clairs et d'un cadre normatif qui lui permettraient d'administrer effectivement le CEP, de piloter les opérations électorales et de coordonner les travaux des directions ainsi que ceux des structures déconcentrées. Nonobstant les quelques articles du décret électoral qui tracent les grandes lignes de sa mission, le cadre juridique actuel ne fait aucune référence à son rôle dans le déroulement des opérations électorales.

Par ailleurs, certaines directions liées à l'image de l'institution et à l'exécution du budget du CEP, outre leur subordination hiérarchique à la direction exécutive, entretiennent des rapports directs et privilégiés avec le conseil d'administration. Tel est le cas de la direction de communication et de la direction financière. En sa qualité d'ordonnateur-trice, le/la président-e du Conseil est le/la véritable pilote de la machine électorale, et le/la directeur-trice exécutif-ve, son agent de liaison. La synergie entre le/la président-e du CEP et le/la directeur-trice exécutif-ve est un élément clé du bon fonctionnement de l'appareil électoral. Il est donc primordial d'envisager de renforcer la direction exécutive en dotant son titulaire d'un mandat, en précisant les causes qui peuvent conduire éventuellement à son renvoi par le conseil d'administration et en lui octroyant un-e adjoint-e.

II. Les directions, une extension du bras technique

Le bureau central du CEP comporte présentement 13 directions techniques et administratives. C'est à travers elles que la direction exécutive met en œuvre

les décisions du conseil d'administration. Elles constituent une extension du bras technique qu'est la direction exécutive. Chacune des directions dispose d'un ou de plusieurs services qui lui sont attachés.

a) La subordination des directions au pouvoir hiérarchique du/de la directeur-trice exécutif-ve

Les directions sont placées sous l'autorité hiérarchique du/de la directeur-trice exécutif-ve. Le conseil électoral de 2016 s'est attaché à valoriser le rôle du directeur exécutif en faisant de lui le carrefour obligé des rapports de ses membres avec le reste de l'appareil électoral, les directions et services ainsi que les organes déconcentrés. Tel n'a pas toujours été le cas, car les membres de certains conseils électoraux antérieurs s'adressaient souvent directement aux directions et services en exigeant une réponse urgente à leurs demandes. Il y a donc lieu que le prochain conseil continue sur la voie tracée par son prédécesseur de 2016 en renforçant la direction exécutive dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique sur l'appareil électoral.

b) Précarité du personnel permanent

Plus de 96 % des membres du personnel électoral sont des contractuels dont le contrat doit être renouvelé à chaque exercice fiscal. D'après une source interne au CEP, en 2015, l'institution ne comptait que trois fonctionnaires parmi tous les agents-es du bureau central. Malgré la précarité de l'administration et l'absence de perspective structurée de carrière, les cadres et membres du personnel de soutien font souvent preuve de zèle et n'ont jamais manqué de motivation pour suivre le rythme de travail accéléré imposé par bon nombre des 20 conseils électoraux qui se sont succédé de 1987 à 2016.

Cependant, la situation de précarité et d'instabilité au niveau des ressources humaines du conseil met en péril la préservation de la mémoire institutionnelle, notamment face à l'incertitude du renouvellement du contrat ou d'un renvoi. Il a été constaté qu'en l'absence de documents formels sur les bonnes pratiques ou les leçons apprises, chaque nouveau Conseil électoral provisoire s'est appuyé sur l'expérience du personnel pour accomplir la mission qui lui est assignée. Le CEP devra également compter sur les éléments constitutifs de la mémoire institutionnelle du CEP, les archives et les employés-es, pour porter des corrections et réformer le système électoral. Il s'y référera également dans sa

stratégie de recrutement et de renouvellement du personnel pour la définition de critères et la préparation du profil du titulaire de chaque poste à pourvoir.

III. Le double référent politique et administratif des organes déconcentrés

La dynamique électorale fait que tout OGE remplit une double fonction, politique et administrative, par rapport à son environnement externe. Dans beaucoup de pays, l'OGE se déploie sur le terrain de manière à couvrir l'ensemble du territoire et à fournir un service de proximité aux partis politiques, aux candidats-es ainsi qu'aux électeurs-trices. En Haïti, le CEP n'a pas échappé à cette obligation de représentativité territoriale et s'est doté d'une présence au niveau de chacun des dix départements, les BED ; et au niveau de chacune des 140 communes, les BEC. Les règlements généraux de 2008 ont également prévu la possibilité d'une représentation au niveau des sections communales, afin de couvrir de manière intégrale les collectivités territoriales. Il faut souligner que le département de l'Ouest dispose de deux BED et que la commune de Port-au-Prince comprend trois BEC. Cela fait un total de 11 BED et de 142 BEC qui représentent le CEP en dehors du siège du bureau central. Dans la situation actuelle de découpage territorial, le nombre de BEC augmentera si l'État accroît l'effectif des communes. Cette répartition territoriale du CEP suggère, en principe, des responsabilités similaires à celles du bureau central, mais à un niveau moindre. Les BED et les BEC ne sont pas des organes décentralisés, mais déconcentrés qui entretiennent des rapports de subordination avec le bureau central. La question est de savoir comment articuler ou mieux organiser cette subordination hiérarchique pour ne contrarier ni les fonctions politiques ni les charges technico-administratives qui rentrent dans les attributions des organes déconcentrés et celles du bureau central. Dans cette section, il sera question des responsabilités réelles et potentielles des BED et des BEC à travers leurs compétences politiques d'une part et, à travers leurs compétences techniques et administratives d'autre part.

a) Les compétences politiques des BED et des BEC

Les compétences politiques de l'institution électorale sont exercées par son conseil d'administration. Elles consistent à :

- **Représenter** l'institution électorale par-devant toutes les autorités nationales et internationales ;

- **Définir** une vision sur l'organisation d'élections honnêtes, inclusives, transparentes et démocratiques ;
- **Construire** une approche sur la manière de réaliser les élections, d'organiser le personnel électoral et de développer des rapports avec les partenaires publics et non publics ;
- **Bâtir** une stratégie relative à la qualité et à la nature des relations avec chaque élément de son environnement externe, pris aussi bien dans son individualité que dans la composante dans laquelle il se retrouve.

Même si elles-ils sont choisis-es sur concours, les trois membres des BED et les membres des BEC représentent dans leur champ d'application les membres du conseil d'administration. Les BEC relèvent du BED qui se trouve dans le chef-lieu du département où ils sont implantés. Les BED ont donc le devoir de se tenir informés et de bien comprendre la vision, les orientations, les stratégies conçues et élaborées par le conseil d'administration. La politique envisagée par rapport à la problématique liée à l'intégration des femmes, des jeunes et des personnes handicapées doit être bien appréhendée par les titulaires des organes déconcentrés. Les BED et les BEC doivent, à tout moment et en toute occasion, être en mesure d'expliquer à la population et à leurs interlocuteurs-trices directs-es les choix et les décisions du CEP. Cette fonction, éminemment politique, est de la plus haute importance, car le/la candidat-e, le/la représentant-e du parti ou du groupement politique qui se présente dans un BED ou dans un BEC doit avoir la garantie de s'adresser à une personne autorisée et que ce qui lui est dit reflète effectivement la volonté et la politique du conseil d'administration de l'institution électoral. Et, ce, d'autant plus que le/la président-e du CEP est l'autorité de nomination du/de la président-e des organes déconcentrés. Ils/elles doivent donc entretenir des rapports de franche et bonne collaboration.

Cependant, cette communication étroite et continue, cette symbiose du conseil d'administration avec les BED et les BEC doit être renforcée dans le cadre de la construction de la confiance et de la valorisation de la représentation locale.

Il est à noter que le/la conseiller-ère électoral-e en charge du département est celui/celle qui, à défaut d'effectuer le recrutement initial des membres des BEC et des BED, procède à tout changement. Le/la président-e du CEP ne joue qu'un rôle d'avaliseur en apposant sa signature au bas de la lettre de nomination et du contrat d'engagement.

b) Les compétences techniques et administratives des BED et des BEC

L'action des BED et des BEC, du point de vue administratif et technique, est coordonnée par la direction exécutive qui s'appuie sur la Direction des opérations électorales (DOE) pour exercer son autorité sur eux. Les problèmes rencontrés par ces structures territoriales parviennent à la connaissance du/de la directeur-trice exécutif-ve, à travers les coordonnateurs-trices départementaux et de la DOE. Un ou plusieurs coordonnateurs-trices sont affectés-es à chaque département suivant la taille de l'électorat. En plus d'être un prolongement de la représentation politique du CEP au niveau territorial, les BED et les BEC participent à la mise en œuvre des stratégies et des décisions dans leur champ d'application. De manière non exhaustive, leurs compétences techniques et administratives consistent à :

- **Apporter** un soutien à l'implémentation, sur leur territoire, des stratégies définies par le conseil d'administration et du plan opérationnel de la direction exécutive ;
- **Aider** à la réussite des missions de terrain diligentées par le bureau central ;
- **Accompagner** les coordonnateurs-trices départementaux et les chargés-es de mission du CEP dans l'accomplissement de leurs tâches ;
- **Participer** aux différentes tables sectorielles relatives aux élections ;
- **Effectuer** l'inscription des candidats-es pour les différents postes électifs ;
- **Recevoir** les informations sur les changements d'adresse des électeurs-trices et les transmettre à la direction du registre électoral ;
- **Collaborer** au processus d'identification et d'évaluation des centres de vote ;
- **Travailler** au mécanisme de délimitation des circonscriptions électorales ;
- **Œuvrer** au recrutement des membres des bureaux de vote et des autres membres du personnel vacataire (orienteurs-ses, agents-es administratifs-ves de sécurité électorale) ;

- **Contribuer** à la planification et à la réalisation des sessions de formation à l'intention du personnel vacataire ;
- **Participer** à la chaîne de transmission des matériels sensibles et non sensibles avant et après le scrutin ;
- **Participer** à la composition des tribunaux électoraux départementaux et communaux ;
- **Effectuer** toute autre tâche demandée par la direction exécutive.

Ce double référent politique et technico-administratif qu'est le BED ou le BEC constitue un pilier important dans la perception générale du travail du Conseil électoral provisoire et dans la réussite de toutes les opérations électorales. Le CEP est donc tenu de maintenir un certain standard au niveau de la qualification des membres des BED et des BEC et de leur fournir l'accompagnement nécessaire pour pouvoir représenter valablement l'institution au niveau territorial. Toute négligence peut mettre en danger le processus.

Compte tenu de l'expérience acquise par les actuels-les titulaires des organes déconcentrés qui ont eu à assumer les responsabilités de leurs prédécesseurs-es, le CEP devra évaluer ce personnel et fixer, le cas échéant, des procédures très claires pour le recrutement des représentants-es territoriaux du conseil en les protégeant d'interférences externes. Il est essentiel que soient fixées dans les documents de procédure administrative des règles de collaboration des BED et des BEC avec le bureau central. Ce, en tenant compte des compétences politiques du conseil d'administration et des compétences techniques et administratives qui relèvent de la direction exécutive à travers celle des opérations électorales ou toute autre structure qui en aurait la charge.

CHAPITRE 2

CHAPITRE 2

Des opérations électorales et de la tabulation des résultats

Tout organisme de gestion électorale a pour mission première d'organiser des élections. Les activités du processus électoral se répartissent en trois grandes phases : préélectorale, électorale et postélectorale. La phase préélectorale comporte toutes les activités préalables à la journée électorale. La phase électorale concerne tout ce qui est réalisé le jour du scrutin. La phase postélectorale, pour ce qui concerne Haïti, comporte notamment la tabulation, la publication des résultats et le contentieux électoral. Dans le cadre de ce chapitre il sera question de relater le déroulement des opérations électorales et de faire état de la première activité postélectorale, la tabulation. Le contentieux électoral fera l'objet d'un chapitre séparé.

I. Les opérations électorales

Les directions techniques et administratives du CEP sont totalement dédiées à la réalisation des différentes activités liées directement au scrutin. Sous l'autorité de la direction exécutive et le contrôle du conseil d'administration, elles gèrent notamment l'enregistrement des partis politiques, les inscriptions des candidats-es, l'accréditation des organismes d'observation électorale et des mandataires, l'acquisition du matériel sensible et non sensible, le recrutement et la formation du personnel vacataire, la production des listes électorales. Ces dernières sont établies par la Direction du registre électoral (DRE) à partir de l'extrait du registre national transmis par l'ONI conformément aux dispositions du décret sur la carte d'identification nationale repris dans le décret électoral. Établir les faits liés aux opérations électorales revient à présenter le déroulement de la période de planification et d'organisation du scrutin et la conduite de la supervision ou du contrôle des activités y relatives.

a) La planification et l'organisation des élections

La planification des élections commence par l'élaboration du calendrier et du budget de celles-ci. Le jour du scrutin est celui durant lequel se déroulent toutes les opérations électorales. Le décompte commence dès la publication du calendrier électoral. Les BED et les BEC étant en place, les premières activités électorales consistent à enregistrer les partis politiques et à inscrire les candidats-es concourant aux différents postes électifs. Si aujourd'hui les dossiers de candidatures sont traités par la direction des affaires juridiques du CEP, en 2005, ils étaient analysés par les avocats-es affectés-es aux BED et aux BEC. Il n'y a aucun dispositif qui prévoit la contestation des partis politiques qui ne seraient pas agréés par le Conseil. Seules les protestations et les dénonciations semblent être admises. En cas de désaccord ou de conflit majeur sur l'enregistrement de ces partis ou de recrutement des membres des organes déconcentrés ou du personnel électoral, le conseil d'administration tranche en dernier ressort.

Parallèlement, le nombre de bureaux de vote (BV) est déterminé à partir du nombre estimatif d'électeurs-trices fourni-e-s par l'ONI. Une fois ces informations disponibles, le CEP déploie des missions de terrain pour confirmer les centres de vote habituels, rechercher des annexes et identifier, si nécessaire, de nouveaux centres.

La gestion de la base de données du CEP et l'exactitude des listes qui y sont tirées constituent, depuis les élections générales de 2006, un problème récurrent auquel des solutions techniques doivent être trouvées. Le CEP devra s'y pencher afin de faciliter une meilleure gestion du temps alloué à certaines tâches, réduire le gaspillage des ressources et permettre l'identification exacte des BV par tous-tes les électeurs-trices.

Par ailleurs, après les contestations contre les membres du conseil électoral de 2015, le CEP nommé en 2016 a pris toutes les dispositions pour renforcer la rigueur du processus de recrutement du personnel vacataire et appliquer scrupuleusement les dispositions du décret électoral. De plus, des procédures ont été établies par voie réglementaire afin que tous les acteurs-trices, observateurs-trices soient informés-es de la manière de procéder. Le recrutement et la formation en amont des membres de bureaux de vote réservistes et de superviseurs-es électoraux suppléants, ont quasiment permis d'éliminer les cas de remplacement non contrôlés le jour des élections. La

chaîne de formation du CEP comprend le/la directeur-trice adjoint-e à la formation et au développement personnel, les experts-es en formation et procédures qui forment les grands formateurs-trices. Ils/elles forment à leur tour les superviseurs-es qui se chargent d'instruire les membres des bureaux de vote. Il s'agit d'un enseignement en cascade.

En ce qui concerne les matériels sensibles ou non, ils sont classés par département, par commune et par centre de vote, puis transférés aux BED une ou deux semaines avant le scrutin pour qu'ils soient acheminés aux différents centres de vote. Les matériels récupérés à la fin des élections passent par le BEC et par le centre de tri, régulièrement appelé centre de réception, attaché à chaque BED. Les matériels non sensibles sont gardés suivant la procédure tracée dans la loi électorale. Le procès-verbal (PV) de dépouillement et les autres matériels sensibles, comme la feuille de comptage, la liste d'émargement, les procès-verbaux, les procès-verbaux d'incidents, sont acheminés au centre de tabulation pour traitement et saisie.

Le CEP devra œuvrer efficacement en vue d'assumer lors des prochaines élections, les tâches logistiques remplies par la MINUSTAH et l'UNOPS depuis les élections générales de 2006. Les capacités du personnel de la direction logistique doivent être renforcées afin d'éviter tous les problèmes liés au manque de planification et d'organisation d'ordre logistique.

b) La supervision des opérations électorales

En principe, chacune des opérations électorales est supervisée par le CEP. Certaines, comme le recrutement des membres des BEC et des BED sont planifiés et exécutés directement par le CEP. D'habitude, les neuf membres du conseil d'administration se répartissent les onze départements électoraux. Le/la président-e du CEP prend en charge la supervision de l'Ouest. Chaque conseiller-ère coordonne l'organisation et la tenue de toute opération réalisée dans le département électoral qui lui est assigné s'il/si elle n'est pas lui-même/elle-même l'agent-e exécutant-e. Dans ce dernier cas, il/elle s'appuie sur le coordonnateur ou la coordonnatrice de la DOE et les membres du BED du département qui lui est attribué.

La formation du personnel vacataire est placée sous le contrôle du conseil d'administration en tenant compte de l'affectation individuelle des conseillers-ères électoraux par département électoral. La direction exécutive supervise le

déploiement du matériel de formation et coordonne l'exécution des tâches assignées aux directions et services qui y sont impliqués à un niveau ou à un autre. Dans le cadre de la mise en œuvre du processus de formation, les coordonnateurs-trices départementaux supervisent la formation des grands-es formateurs-trices. Les techniciens-nes en formation supervisent l'enseignement des superviseurs-es. Les apprentis-es techniciens-nes et les grands-es formateurs-trices supervisent l'encadrement des membres des bureaux de vote.

c) L'inclusion des femmes et la participation des personnes à besoins spéciaux

Le CEP, avec la présence dans sa composition de trois femmes sur ses neuf membres, satisfait au quota constitutionnel de 30 % de femmes minimum exigée par la Constitution amendée. Le décret électoral en vigueur a repris la disposition constitutionnelle sur le quota pour imposer au moins une femme parmi les trois membres de BED et de BEC ainsi que dans la composition des cartels de candidats-es aux conseils d'administration des communes et un quota de 30 % dans la formation des cartels de candidats-es pour les organes des sections communales. Au cours du processus électoral complémentaire de 2016, plus de 44 % du personnel vacataire était des femmes. Cependant, malgré les mesures d'actions positives prises par le législateur électoral haïtien depuis 2005 en vue d'encourager les partis politiques à présenter des candidatures féminines, pour Gabrielle Bandall: « Haïti est l'un des pires pays au monde en ce qui concerne la participation des femmes dans les postes électifs et dans l'administration électorale » (IDEA international 2014b, p. 354). La situation qu'elle a constatée au niveau de la 49^e législature avec les 4.2 % de femmes au parlement, n'a pas évolué au cours de la cinquantième où il n'y a que trois élues à la Chambre basse et seulement une au Sénat, soit un total de quatre femmes sur près de cent cinquante parlementaires, ce qui représente environ 2.7 %. Les partis politiques n'ont pas su faire élire un grand nombre de femmes au Parlement et, n'était-ce le plaidoyer des organisations de femmes regroupées dans le comité d'application du quota (COTEM) auprès du CEP de 2015 pour exiger le respect du quota constitutionnel dans la composition des cartels municipaux, la représentation des femmes aux postes électifs aurait été très faible.

Le législateur électoral de 2015 est donc resté sur le chemin tracé par ses prédécesseurs en octroyant des incitatifs pour encourager les partis et

groupements politiques à présenter des candidatures d'universitaires, de femmes et de personnes à besoins spéciaux. En ce qui a trait à la participation des universitaires, il accorde une réduction de 30 % sur le montant des frais d'inscription versés par les partis et groupements politiques dont 50 % des candidats-es acceptés-es détiennent au moins une licence d'une université reconnue (art. 92). Sont accordés 40 % de réduction si au moins 30 % des candidates acceptées sont des femmes (art. 92.1) et 30 % de réduction si au moins 10 % des candidats-es sont des personnes ayant un handicap (art. 92.1). Il accorde donc une attention particulière à la question du genre, ainsi qu'aux personnes ayant des besoins spéciaux.

L'accessibilité des bureaux de vote revêt également une grande importance dans la mesure où la loi électorale garantit la protection du droit de vote des personnes vulnérables. Néanmoins, Mme Bandall est d'avis que les autorités électorales peuvent jouer un rôle important pour atténuer les facteurs qui découragent la participation des femmes aussi bien comme électrices que comme candidates, notamment en ce qui concerne les intimidations et les violences faites aux femmes en contexte électoral (IDEA International 2014b, p. 354). En ce sens, le plan de sécurité de la campagne électorale qui a été mis en place par la Police nationale d'Haïti et ses partenaires, a intégré des mesures de protection en faveur des candidates notamment au niveau de la présidentielle. La signature d'un pacte entre les candidats-es dans les circonscriptions les plus polarisées sous l'égide du CEP n'a pas empêché les violences spécifiques à l'endroit des femmes et, ce, à travers tout le pays.

Pour le législateur, seule la personne frappée d'une incapacité mentale dûment constatée et déclarée par une autorité médicale compétente, perd son droit de vote. L'incapacité physique ne peut donc être évoquée pour interdire le droit de vote à un-e citoyen-ne. Dans le cas d'une incapacité physique, la personne peut se faire accompagner de quelqu'un-e de son choix pour voter. Cette possibilité de se faire accompagner est également ouverte aux femmes enceintes, aux personnes âgées et à toute autre personne jugée vulnérable par les préposés-es au vote et/ou les superviseurs-es électorales. Ces agents-es au vote sont tenus-es de leur accorder préséance.

Par ailleurs, d'autres efforts doivent être consentis pour faciliter le vote des personnes à mobilité réduite dont le BV se trouve à l'étage ou dont l'accès est difficile. De même, il faudra investir davantage pour faciliter la pleine autonomie des personnes à mobilité réduite, notamment par l'introduction

des modes de communication spécialisée comme la langue des signes et la méthode braille, pour la campagne d'éducation civique et le scrutin.

II. Le centre de tabulation, un dispositif mal connu et mal compris

Le Centre de tabulation des résultats (CTR), également appelé Centre de tabulation des votes (CTV) ou tout simplement centre de tabulation, est une structure du CEP qui a été mise en place dans le cadre des élections générales de 2005. Malgré les nombreux amendements subis par le décret électoral, il a fallu le vote de la loi électorale en 2008 pour qu'il soit pris en considération par le législateur électoral avant de gagner en importance et en précision dans la loi électorale de 2013 et le décret électoral de 2015. Le CTV est aujourd'hui une direction technique à part entière du CEP qui est administrée par un-e directeur-trice et un-e directeur-trice adjoint-e recrutés-es sur concours. Son travail est déterminant dans la qualité des résultats préliminaires.

a) Les difficiles débuts du centre de tabulation

En février 2006, lorsque le centre de tabulation a lancé officiellement ses opérations, le CEP et les consultants-es étrangers-ères qui avaient échafaudé le système étaient techniquement prêts à recevoir les procès-verbaux. Une chaîne de transmission du matériel sensible et une autre relative à ceux qui sont non sensibles avaient été élaborées pour le transport du bureau de vote au centre de tabulation. Un centre de tri était établi pour séparer le matériel sensible du non sensible. Cependant, ce système a connu quelques défaillances.

Tout d'abord au niveau du processus de récupération du matériel sensible et non sensible, en principe, les bulletins utilisés auraient dû se trouver au centre de tabulation à des fins de vérification, car le recomptage des bulletins de vote était prévu dans le décret électoral de 2005. Les bulletins utilisés et les autres ont été stockés dans un même endroit et certains ont été mis au rebut sans qu'aucune procédure n'ait été préalablement définie.

Ensuite, au niveau du centre de tabulation, les procès-verbaux reçus ont été enregistrés et très rapidement envoyés à la saisie s'il n'y avait pas de rature. Seule la vigilance des conseillers-ères électoraux, à l'écoute des citoyens-nes, des organismes d'observation électorale et des candidats-es qui dénonçaient les cas de bourrage d'urnes ou de PV frauduleux, a permis au CTV de retirer certains PV de la saisie afin d'effectuer le contrôle nécessaire. La feuille de comptage et la liste d'émargement étaient les principaux outils de vérification de la fiabilité des

résultats inscrits pour les bureaux de vote. Si, au moment de la saisie des scores des BV, le CTV constatait que le PV de dépouillement était suspect, il le mettait en quarantaine aux fins de vérification. En cas de mise à l'écart définitive, les avocats-és préparaient un procès-verbal de leurs constats qui était attaché au PV écarté.

Le PV de dépouillement correct est renvoyé à la saisie, tandis que le PV écarté est mis en quarantaine. Puisqu'il n'y avait pas de responsables haïtiens dans la gestion du CTV, la responsabilité de valider la mise à l'écart définitive des PV de dépouillement revenait naturellement au directeur général.

En devenant une sorte d'extension du CTV, le site Internet du CEP a créé de la confusion dans l'esprit des électeurs-trices, d'autant plus que le système de vérification mis en place au centre avait permis de détecter un grand nombre de PV irréguliers et frauduleux.

b) La saisie et le traitement des procès-verbaux

En principe, la création du centre de tabulation devrait rendre plus transparent le processus de compilation et de comptabilisation des votes. Cependant, l'une des principales récriminations adressées au centre de tabulation est l'opacité de sa procédure de mise en quarantaine définitive. Ces reproches ont été formulés pour les élections générales de 2006, celles du tiers du Sénat de 2009 et les élections présidentielles et législatives de 2010. En 2013, le législateur électoral les a pris en considération pour établir une liste de causes pouvant donner lieu à la non-prise en compte de certains PV de dépouillement dans la publication des résultats préliminaires. Le décret électoral de 2015 en vigueur a repris ce listage qui facilite désormais la transparence des décisions de l'unité légale du centre de tabulation.

Malgré l'établissement de critères pour la mise à l'écart des PV de dépouillement, les autorités électorales ont pris le parti de prioriser la saisie, les ratures et les scores apparemment trop élevés étant les seules causes qui provoquent une confrontation du PV de dépouillement avec les autres matériels sensibles provenant du BV concerné.

À notre avis, la pratique du CTV en termes de traitement des PV et de tabulation n'est pas en adéquation avec les dispositions du décret électoral qui invite à une appréciation en amont de la validité du procès-verbal de dépouillement. Il y a donc lieu que le Conseil électoral permanent procède à l'harmonisation entre le cadre légal et le mode de traitement des PV.

CHAPITRE 3

CHAPITRE 3

Évolution du contentieux électoral

La mise en œuvre des responsabilités constitutionnelles du CEP en matière de contentieux électoral a tardé à se réaliser. Aucun décret ou loi électorale de 1987 à 1999 n'avait prévu de mécanisme de traitement des contestations. Le décret électorale de 2005 est la première norme électorale haïtienne ayant tenu compte de cette compétence constitutionnelle du Conseil électoral. Les dispositions légales relatives au contentieux électoral ont évolué depuis. En effet, la loi électorale de 2008, celle de 2013 et le décret électorale de 2015 ont innové dans la composition des organes de contentieux électoral. Les règlements généraux de 2005 et ceux de 2008 ont eu des répercussions sur la neutralité et l'impartialité des tribunaux électoraux. La responsabilité de la preuve a été reconsidérée au fil du temps et, désormais, le Conseil constitutionnel est habilité à trancher les différends entre les tribunaux électoraux et les tribunaux judiciaires ainsi qu'entre eux et la Haute Cour de justice. Examinons ces différents niveaux d'évolution de la procédure de contentieux électoral pour mieux cerner la portée de l'évolution normative.

I. De la séparation des organes administratifs des instances contentieuses

Il est généralement reconnu que l'autorité d'exécution ne peut être également l'arbitre appelé-e à se prononcer sur les conflits nés des actes liés à l'exécution. Or, la Constitution de 1987 ne reconnaît que la compétence du CEP pour toutes les questions électorales, notamment l'organisation des élections et le traitement des conflits qui en découlent. Le fait pour le premier CEP

de 1987 de n'avoir pas embrassé la dimension contentieuse dans le décret électoral a servi de fil conducteur et de modèle de sorte que les quatre lois et décrets électoraux subséquents ne prévoient aucun mécanisme de traitement d'éventuels conflits électoraux. Avant 2005, la question de la séparation des organes administratifs des instances contentieuses ne se posait pas. Voyons maintenant comment le cadre normatif du CEP a approché cette question de séparation des organes administratifs des instances contentieuses.

a) Une séparation inachevée

Le Conseil électoral exerce ses attributions contentieuses par l'intermédiaire de tribunaux électoraux. Au près du bureau central du CEP et de chaque structure déconcentrée est attaché un tribunal électoral. Il y a autant de tribunaux électoraux qu'il y a de BEC et de BED. Le Bureau du contentieux électoral national (BCEN) est l'instance de recours ultime. En 2005, les Bureaux du contentieux électoral communal (BCEC) étaient composés des trois membres du BEC et d'un avocat ; le Bureau du contentieux électoral départemental (BCED), des trois membres du BED et d'un avocat ; et chaque chambre du BCEN était constituée de trois conseillers-ères et de deux avocats-es. Tous les organes de contentieux électoral sont dotés d'auxiliaires tels que le greffier et l'huissier.

Les règlements généraux de 2005 et le mode d'organisation du travail effectué par le directeur général n'impliquaient pas les conseillers-ères électoraux dans les opérations électorales, encore moins les BED et les BEC. Le directeur général était aux commandes du bureau central du CEP et des chargés-es de mission étaient dépêchés-es sur le terrain pour exécuter des tâches de planification et de surveillance. Cette approche a permis aux candidats-es et partis politiques de distinguer avec aisance les responsables des opérations électorales des membres des organes de contentieux électoral.

Les BCEC connaissent des contestations d'électeurs-trices, des contestations liées à l'organisation des élections pour les organes des sections communales et pour le conseil municipal ainsi que pour les délégués-es de ville.

Les BCED connaissent des contestations pour les législatives. Et le BCED attaché au BED de l'Ouest est celui qui connaît des contestations relatives à la présidentielle.

Le BCEN est l'unique et l'ultime recours contre les décisions prises par les BCEC et les BCED.

Depuis l'exercice du contrôle juridictionnel de la Cour de cassation sur les décisions du BCEN en 2005, le CEP exerce la plénitude de compétence en matière de contentieux électoral. Certains estiment qu'il serait opportun de réviser la Constitution et de permettre aux juges du pouvoir judiciaire d'effectuer un contrôle juridictionnel sur les actes et décisions du Conseil électoral provisoire ou permanent.

b) La confusion entretenue

Les règlements généraux de 2008 ont consacré le retour des conseillers-ères électoraux dans l'exécution des opérations électorales. La loi électorale datant de la même année a amputé les BCEC d'un membre de BEC et les BCED d'un membre de BED. Les sections du BCEN étaient restées avec la même composition. Suite à cette modification, les candidats-es ont vu en certains conseillers-ères des agents-es du pouvoir qui ne leur permettaient pas d'aborder le contentieux électoral avec sérénité et espoir que les violations de la loi électorale seraient sanctionnées. A notre avis, tel n'aurait pas été le cas si le membre de BED et de BEC qui ne siégeait pas au sein de l'organe de contentieux électoral était le seul à avoir un rôle actif au niveau des opérations électorales.

Le décret électoral en vigueur organise différemment les organes de contentieux. Le BCEC se compose d'un membre du BEC, tiré au sort en séance publique, faisant fonction de président-e de bureau, et de deux autres membres : un-e avocat-e et un-e magistrat-e professionnel-le. Tous deux tirés au sort selon les modalités suivantes : les avocats-es siégeant aux BCEC sont tirés-es au sort sur une liste soumise par le Conseil de l'ordre des avocats-es de la circonscription où se trouve le BCEC, parmi les avocats-es régulièrement inscrits-es justifiant d'au moins trois années d'exercice de la profession. Les magistrats-es siégeant aux BCEC sont désignés-es par tirage au sort sur la liste des magistrats-es de siège de la circonscription où se trouve le BCEC. Cette liste est communiquée par le/la doyen-ne dudit tribunal.

Le BCED se compose d'un membre du BED, tiré au sort en séance publique et faisant fonction de président-e de bureau, et de deux autres membres : un-e avocat-e et un-e magistrat-e professionnel-le. Tous deux tirés au sort selon les modalités suivantes : les avocats-es siégeant aux BCED sont tirés-es au sort sur une liste soumise par le Conseil de l'ordre des avocats-es de la circonscription où se trouve le BCED, parmi les avocats-es régulièrement

inscrits-es justifiant d'au moins cinq années d'exercice de la profession. Les magistrats-es siégeant aux BCED sont désignés-es par tirage au sort sur la liste des magistrats-es de siège de la circonscription où se trouve le BCED. Cette liste est communiquée par le/la doyen-ne dudit tribunal.

Le BCEN a son siège au bureau central du CEP. Il se compose de trois sections. Chaque section est composée de deux conseillers-ères électoraux, assistés-es de deux avocats-es et d'un-e magistrat-e professionnel-le ayant voix délibérative et tirés-es au sort selon les modalités suivantes. Les avocats-es siégeant au BCEN sont désignés-es par tirage au sort sur une liste soumise par la Fédération nationale des barreaux de la République parmi les avocats-es régulièrement inscrits-es justifiant d'au moins cinq années d'exercice de la profession ; les magistrats-es siégeant aux BCEN sont tirés-es au sort sur une liste soumise par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ).

La composition des tribunaux électoraux a donc été renforcée par une majorité de professionnels-les du droit parce que l'expérience de 2005 a démontré les limites d'une composition dominée par des personnes qui n'avaient pas toujours des notions en droit. Aujourd'hui, deux membres de BEC et de BED et trois conseillers-ères ne sont pas impliqués-es dans les audiences contentieuses. Néanmoins, le tirage au sort journalier pour le choix des fonctionnaires électoraux qui siègent et leur implication directe dans la prise de contrôle d'un département font que certains conseillers-ères se retrouvent dans l'obligation de participer à la composition d'une section qui doit se prononcer sur la contestation d'un-e candidat-e qui remet en question une décision prise et assumée par ledit/ladite conseiller-ère le jour du scrutin.

II. De la préservation des droits des parties et de la charge de la preuve

Il s'agit d'un point essentiel du traitement des contestations. Tout tribunal impartial se doit de préserver les droits des parties. Il assure cette fonction en veillant à mettre les parties sur un pied d'égalité afin de faire respecter le principe de l'égalité des armes. Or, il appert que le contentieux électoral ne consiste pas toujours à indexer une autre partie. Assez souvent, il consiste à attirer l'attention de l'organe de contentieux électoral sur une mauvaise application ou une mauvaise interprétation de la loi électorale par un préposé au vote. Le problème qui subsiste est de savoir comment, dans ce cas précis, la partie contestataire peut se présenter avec sérénité par-devant

un tribunal dont les membres ont eux-mêmes ordonné l'acte, y ont participé ou sont responsables de la décision reprochée. C'est à cette question que le législateur a essayé de répondre du décret électoral de 2005 à celui de 2015. Le contentieux électoral a connu un infléchissement en ce qui a trait à la personne à qui incombe la charge de la preuve. Nous allons donc passer en revue ces différentes situations afin de voir le rôle que peut jouer l'institution électorale dans la sauvegarde des droits de cette partie invisible mais toujours présente qu'est l'intérêt supérieur de la nation.

a) La préservation des droits des parties

Le système électoral haïtien n'échappe pas à l'obligation de mettre en place un mécanisme de règlement des conflits électoraux qui tienne compte des intérêts et droits de toutes les parties généralement quelconques. Chaque fois qu'une contestation concerne la qualité d'un tiers, électeur-trice ou candidat-e, le CEP a pour obligation de notifier la personne concernée et de l'inviter à venir se présenter à la date fixée pour présenter sa défense ou éclaircir la situation. Dans le cas d'une contestation des résultats, si les motifs de la contestation ont rapport avec la conduite d'un-e candidat-e, de ses mandataires ou de ses partisans-nes, le/la concerné-e sera également notifié-e. Dans le cas où il s'agirait d'une erreur due au seul fait d'un-e préposé-e au vote, la partie qui en a profité pourra toujours se présenter par-devant l'organe de contentieux électoral pour défendre ses intérêts, mais il n'est pas nécessaire d'avoir une notification préalable. Si la loi électorale exige que le/la contestataire paie une caution à la direction générale des impôts avant d'introduire une action en contestation, le/la candidat-e intéressé-e ou se sentant concerné-e peut venir défendre son point de vue sans l'accomplissement préalable de cette formalité en l'absence de laquelle l'action de la partie principale serait déclarée irrecevable.

b) La responsabilité de la preuve

Dans les premiers moments de la gestion du contentieux électoral, le législateur avait prévu que toute partie qui porte une accusation soit en mesure d'apporter la preuve qui la soutient. Aujourd'hui, le contentieux électoral est organisé de manière que le CEP demande à la partie contre laquelle l'accusation est portée de prouver qu'elle est infondée. En effet, dans les 24 heures qui suivent la déclaration de contestation, le BEC ou le BED se charge de la notifier au/à la candidat-e contesté-e et de l'inviter par écrit, avec accusé de réception, à se

présenter au bureau électoral concerné pour y produire sa défense et établir les preuves contraires, et ce, dans un délai de 72 heures à partir de la réception de la contestation.

Lors des dernières municipales, certains-es candidats-es, pour contester l'élection de certains-es élus-es, au lieu d'attaquer uniquement les résultats des élections, ont remis en question la candidature même des élus-es en adjoignant à leur contestation des résultats une contestation de candidature. Compte tenu de la gravité des accusations et des éléments de preuves fournis par les contestataires, le tribunal électoral a diligenté des enquêtes administratives afin de rechercher la vérité.

Le fait de n'avoir jamais été condamné à une peine afflictive ou infamante ne suffit pas à protéger la population et l'État contre les écarts de certains-es élus-es. Cette responsabilité doit être partagée avec les partis politiques pour les obliger à la vigilance avant d'offrir leur bannière à un-e candidat-e.

III. Les interactions avec l'ordre judiciaire et la Haute Cour de justice

En Haïti, les contestations et les conflits électoraux sont traités par des organes ou des tribunaux qui appartiennent à un ordre particulier, l'ordre électoral. Le législateur a envisagé des circonstances qui pourraient conduire à une interrelation entre le système électoral et le système judiciaire, entre les tribunaux électoraux et les tribunaux judiciaires ou administratifs. Cette confrontation entre les deux systèmes est dite positive lorsqu'elle résulte de l'initiative du CEP et négative lorsqu'elle est l'émanation d'une tierce partie. Le constituant a prévu dans les amendements de 2011 que tous les cas de conflit entre les tribunaux électoraux et les tribunaux appartenant à un autre ordre seront traités par le Conseil constitutionnel. Puisque les conseillers-ères électoraux sont de grands-es commis de l'État, ils/elles sont passibles de la Haute Cour de justice. Voyons comment s'organise et se concrétise cette interpénétration entre le système de contentieux électoral et les autres systèmes de justice du pays.

a) Interactions avec l'ordre judiciaire

Incontestablement, la souveraineté du CEP en matière électorale est constitutionnelle. Comme les parlementaires et les autres grands commis de l'État, les conseillers-ères et leurs représentants-es territoriaux, les membres

des BED et des BEC bénéficient de l'immunité. Ils/elles ne peuvent être arrêtés-es qu'en cas de flagrant délit pour des crimes punis par des peines afflictives ou infamantes. Les conseillers-ères électoraux ne sont donc pas passibles des tribunaux ordinaires et ne peuvent en aucun cas être appelés-es au parquet ou au cabinet d'instruction pour la commission d'actes causés dans l'accomplissement de leurs tâches. Cependant, s'il y a une procédure pour mettre à la disposition de la justice d'autres grands-es commis de l'État, comme les parlementaires, les ministres, les directeurs généraux, le législateur électoral n'a prévu aucun mécanisme du genre pour les hauts cadres du CEP.

Le certificat d'agrément que le CEP délivre aux candidats-es agréés-es leur confère automatiquement l'immunité. Le système électoral met ainsi les candidats-es, notamment ceux et celles de l'opposition politique, à l'abri de toute instrumentalisation de la police et des instances de poursuite au niveau judiciaire, afin qu'ils puissent mener campagne en toute sérénité. Certaines infractions électorales peuvent donner lieu à des sanctions administratives de la part du CEP et des sanctions pénales de la part des tribunaux ordinaires. Généralement, le législateur électoral indique dans quelles circonstances les organes administratifs du CEP peuvent adresser au chef de la poursuite pénale un rapport dans lequel il porte à la connaissance de ce dernier certains faits apparemment délictueux qui nécessitent son attention. À défaut de rapport de dénonciation, le CEP peut aussi saisir les tribunaux ordinaires sur simple requête adressée par les BEC et les BED. Il y a des actes délictueux dont la commission peut entraîner à la fois et parallèlement une sanction électorale et une sanction judiciaire. Tel est par exemple le cas des troubles causés lors d'un meeting électoral. À ce moment-là, le tribunal électoral sollicité peut avoir à sanctionner administrativement ceux/celles qui ont commandité ces troubles, pendant que, parallèlement, la justice met en cause, sur plainte de la partie la plus diligente, la responsabilité civile ou pénale du ou des candidats concernés.

b) Interactions avec la Haute Cour de justice

Le Sénat s'érige en Haute Cour de justice. Les travaux de cette Cour sont dirigés par le/la président-e du Sénat assisté-e du/de la président-e et du/de la vice-président-e de la Cour de cassation respectivement comme vice-président-e et secrétaire, sauf si des juges de la Cour de cassation ou des officiers-ères du ministère public près cette cour sont impliqués-es dans l'accusation. Dans ce cas, le/la président-e du Sénat se fera assister de deux sénateurs-trices dont

l'un-e sera désigné-e par l'inculpé-e, les sénateurs-trices susvisées n'ayant pas voix délibérative. La mise en accusation est faite par la Chambre des députés, à la majorité des deux tiers de ses membres. Les officiels-les de l'État passibles de la Haute Cour de justice sont : le/la président-e de la République pour crime de haute trahison ou tout autre crime ou délit commis dans l'exercice de ses fonctions. Le/la premier-ère ministre ; les ministres et les secrétaires d'État pour crimes de haute trahison et malversations ou excès de pouvoir ou tous autres crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. Les membres du Conseil électoral permanent et ceux/celles de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif pour fautes graves commises dans l'exercice de leurs fonctions ; les juges et officiers-ères du ministère public près la Cour de cassation pour forfaiture ; le/la protecteur-trice du citoyen et de la citoyenne. La Haute Cour de justice, au scrutin secret et à la majorité absolue, désigne parmi ses membres une commission chargée de l'instruction. La décision sous forme de décret est rendue sur le rapport de la commission d'instruction et à la majorité des deux tiers de ses membres. Cette instance de justice ne siège qu'à la majorité des deux tiers de ses membres. Si les accusations sont fondées et l'officiel-le reconnu-e coupable, la Haute Cour de justice prononce sa destitution, sa déchéance ou la privation du droit d'exercer toute fonction publique pendant une période allant de 5 à 15 ans, et ce, sans préjudice des autres peines à être prononcées par les instances judiciaires, notamment sur les infractions pénales et la requête de l'action civile. La Haute Cour de justice, une fois saisie, doit siéger jusqu'au prononcé de la décision, sans tenir compte de la durée des sessions du corps législatif.

Le/la constituant-e consacre donc le droit de regard du Parlement sur les actes causés par des conseillers-ères en fonction. Le/la conseiller-ère électoral-e dont la responsabilité pénale serait mise en cause après son passage au Conseil électoral devra répondre des accusations par-devant les tribunaux de droit commun.

DEUXIÈME PARTIE :
SCÉNARIOS DE MISE EN PLACE DU
CONSEIL ÉLECTORAL PERMANENT

La mise en place du CEP suivant les conditions et modalités établies par la Constitution du 29 mars 1987 amendée est un défi majeur qui occupe l'opinion haïtienne depuis trois décennies. Elle est retenue par l'actuel gouvernement qui la range parmi les priorités de la première année de son mandat de cinq ans. Toutefois, la crise de confiance qui sévit au sein de la société haïtienne constitue une hypothèque importante sur la viabilité et la durabilité du conseil.

En effet, les relations tendues entre l'exécutif et l'opposition ne facilitent guère l'acceptation d'un Conseil électoral dont les membres seront dotés-es d'un mandat de neuf ans. Jusqu'à présent, aucun CEP, à tort ou à raison, n'a trouvé grâce au sein de la classe politique dans son intégralité. Est-ce pourquoi, malgré l'imminence de l'aboutissement du processus de sélection des membres du CEP, il est encore pertinent de réfléchir sur la mise en place en place d'un CEP accepté par toute la classe politique et qui pourra jouir d'une crédibilité suffisante pour initier et mener à terme le processus de réforme et de modernisation du système électoral haïtien.

Dans cette deuxième partie qui traite de la mise en place du CEP, il importe d'insister sur le rôle et la fonction du CEP, le situer parmi les autres institutions indépendantes pour enfin jeter quelques pistes qui pourraient être explorées par les décideurs-ses dans le cadre du processus de nomination ou de renouvellement des membres du CEP.

CHAPITRE 4

CHAPITRE 4



Le CEP, une institution constitutionnelle indépendante parmi d'autres

En 1987, les idéologues de la lutte anti-régime et le Conseil national de gouvernement (CNG) se sont entendus-es pour engager la nation dans un nouveau pacte sociopolitique. Ce nouveau pacte avait pour vocation première d'empêcher tout retour à l'absolutisme, notamment en augmentant les pouvoirs du législatif par rapport à ceux de l'exécutif qui est subdivisé en deux branches : la présidence sous l'autorité d'un-e président-e rendu-e politiquement mineur-e et irresponsable de ses actes ; d'une part le gouvernement dirigé par un-e Premier-ère ministre responsable par-devant le pouvoir législatif d'autre-part. Le constituant de 1987 a également créé une catégorie d'institutions, dites indépendantes, qui échappe à l'autorité du pouvoir exécutif sans être non plus assujetties au contrôle du Parlement. À ce moment crucial de la vie nationale, les décideurs-euses ont compris la nécessité d'une nouvelle architecture des pouvoirs publics qui devrait permettre au peuple d'élire effectivement ses dirigeants-es et de renforcer aussi sa participation à la gestion de la chose publique à travers les collectivités territoriales. Depuis l'adoption de la Constitution par le vote référendaire du 29 mars 1987, les forces démocratiques n'ont pas cessé de revendiquer le respect total des prérogatives du peuple dans l'élection des responsables de l'État. Elles se sont battues avec courage et ont travaillé de façon à contrecarrer tout ce qui était perçu comme tentative de retour au totalitarisme politique.

Il y a encore du chemin à parcourir pour que les institutions indépendantes créées par la Constitution de 1987 puissent remplir leurs missions à la

hauteur des combats et des attentes des forces démocratiques. Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre constitutionnel actuel, à l'analyse de l'évolution des rapports de l'Organisme de gestion électorale (OGE) avec son environnement externe, ainsi qu'à une appréciation de l'infrastructure juridique potentielle destinée à encadrer l'organisation et le fonctionnement des institutions indépendantes.

I. Présentation du cadre constitutionnel

La Constitution de 1987, obstacle à l'absolutisme et tampon contre les volontés de maintien illégitime au pouvoir, a subi des modifications en 2011. Cette révision constitutionnelle a donné lieu à l'amendement de certaines dispositions relatives au CEP. Il est opportun de présenter le cadre constitutionnel actuel en clarifiant les fondements démocratiques qu'il pose puis en élucidant les enjeux des amendements de 2011.

a) Les fondements posés par la Constitution du 29 mars 1987

La Constitution de 1987 pose les bases d'une architecture publique qui vise à neutraliser les velléités totalitaires du pouvoir exécutif. Elle est une charte de rupture qui, en plus de favoriser largement le pouvoir législatif, identifie cinq secteurs dont l'indépendance par rapport au pouvoir politique a pour principal objectif de faire échec aux pratiques antidémocratiques et aux idéologies prônant l'autoritarisme politique et le non-respect des droits fondamentaux et des libertés essentielles. Ce sont :

- 1. Le contrôle des comptes et le contentieux administratif.** Le constituant a voulu prévenir tout excès dans l'utilisation des fonds publics en consacrant l'indépendance de l'institution chargée du contrôle administratif et juridictionnel de l'utilisation des fonds publics, de la vérification de la comptabilité des entreprises d'État ainsi que de celle des collectivités territoriales. Cette institution indépendante participe à l'élaboration du budget et est consultée sur toutes les questions relatives à la législation sur les finances publiques ainsi que sur tous les projets de contrats, accords et conventions à caractère financier et commercial dont l'État est partie. Elle a le droit de réaliser les audits dans tous les secteurs de l'administration publique.

Outre cet aspect strictement financier, le constituant lui a confié la mission de connaître des litiges mettant en cause l'État et les collectivités

territoriales, l'administration et les fonctionnaires publics, les services publics et les administrés-es.

2. **La protection du citoyen et de la citoyenne contre d'éventuels abus de l'administration publique.** Voulant prévenir les cas d'arbitraires similaires à ceux commis sous le régime des Duvalier, le constituant a pris les dispositions pour que tout individu se trouvant sur le territoire national soit protégé contre toutes les formes d'abus de l'administration publique.
3. **L'enseignement supérieur.** Il a soustrait l'enseignement supérieur de l'influence idéologique des pouvoirs politiques en le rendant libre et en préconisant l'autogestion et l'autorégulation de ce secteur. Les entités qui en font partie ont l'obligation constitutionnelle d'offrir un enseignement académique et pratique adapté à l'évolution et aux besoins du développement national.
4. **La gestion des conflits entre les pouvoirs de l'État.** Anticipant d'éventuels conflits entre les pouvoirs politiques, il a prévu une instance appelée à trancher les différends qui pourraient opposer le pouvoir exécutif au pouvoir législatif ou les deux branches du pouvoir législatif entre elles.
5. **L'organisation des élections.** Il a enfin relevé le ministère de l'intérieur de la charge d'organiser les élections qui est confiée à un organisme indépendant du pouvoir politique. Cette nouvelle entité est également le contentieux de toutes les contestations soulevées à l'occasion soit des élections, soit de l'application ou de la violation de la loi électorale, sous réserve de toute poursuite judiciaire à entreprendre contre le ou les coupables par-devant les tribunaux compétents.

En attendant la mise en place d'un CEP dépendant de l'organisation d'un certain nombre d'institutions dont les titulaires et les organes doivent sortir des élections, le nouveau système électoral haïtien a confié la réalisation des premières élections à un Conseil électoral provisoire (IDEA International 2014b, p. 354).

La Charte fondamentale, en son titre VI, a donc prévu cinq institutions indépendantes dont les titulaires sont choisis-es et nommés-es suivant

des modalités qui, en principe, doivent garantir leur indépendance dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues. Ce sont : la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSCCA), l'Office de la protection du citoyen et de la citoyenne (OPC), l'Université, la Commission de conciliation et le CEP. Le processus de nomination des titulaires de ces institutions varie de l'une à l'autre ainsi que la durée de leur mandat. Les membres du CEP sont nommés-es pour neuf ans et prêtent serment devant la Cour de cassation. Toutefois, pour le premier Conseil, les conseillers-ères choisis-es par les trois pouvoirs de l'Etat auront respectivement un mandat de neuf, six et trois ans afin de faciliter le renouvellement par tiers tous les trois ans. Elles-Ils sont inamovibles. Les membres du premier CEP doivent se départager par tirage au sort les mandats de neuf, six et trois ans pour le renouvellement par tiers (1/3) du Conseil. Ce sont les membres du Conseil qui élisent leur bureau y compris le/la président-e. Ce point est essentiel dans la mesure où la disposition revêt un caractère ambigu : « Le/la président-e est choisi-e parmi les membres » et n'a jamais donné lieu à une intervention directe de l'exécutif dans ce processus de nomination.

Trois des cinq institutions indépendantes, – l'OPC, la Commission de conciliation et le CEP – ont été des innovations de la Charte de 1987. Et, de ces trois, il n'y a que l'OPC qui a pu finalement être mis en place quelque dix ans après l'entrée en vigueur de la loi mère.

Toutes les institutions indépendantes, qu'elles soient dirigées par un Conseil ou non, ont un mandat unique et fixe. Toutefois, seul le mandat des membres du CEP est renouvelable par tiers tous les trois ans.

b) Les enjeux des amendements de 2011

Qualifiée de source d'instabilité, des dispositions ont été prises au plus haut niveau en 2010 pour une modification constitutionnelle. Le pouvoir exécutif a donc mis en branle le processus d'amendement par le dépôt de la déclaration d'amendement à la dernière session de la quarante-huitième législature et le vote des dispositions amendées à la première session de la quarante-neuvième. Les amendements ont porté sur différents titres de la Constitution dont celui traitant des institutions indépendantes. La Commission de conciliation, l'Université, l'OPC et le CEP sont les institutions indépendantes touchées par les amendements.

Le Conseil constitutionnel remplace la Commission de conciliation

La Commission de conciliation a été supprimée et remplacée par le Conseil constitutionnel dont les membres seront choisis-es directement par les trois pouvoirs de l'État. En effet, malgré les nombreux différends entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qui ont émaillé la vie politique de 1987 à la date de la déclaration d'amendement en 2010, cette commission n'a jamais pu être installée, notamment à cause de l'inexistence du CEP indispensable à sa composition. Le Conseil constitutionnel a donc naturellement hérité de la responsabilité de se prononcer sur les conflits qui opposent le pouvoir exécutif au pouvoir législatif et de connaître ceux pouvant opposer les deux branches du législatif.

Il a la compétence de se prononcer sur les conflits d'attribution entre les tribunaux administratifs, les tribunaux électoraux et les tribunaux judiciaires. Ses autres attributions, son mode de saisine sont prévus dans les articles 190 et suivants de la Constitution. Il est à noter que le constituant a établi outre les critères habituels de nationalité, d'âge, de résidence, d'imputabilité et de moralité, d'autres critères plus professionnels qui permettent de cerner le profil de toute personne prétendant intégrer le Conseil.

Le Conseil constitutionnel est composé de trois magistrats-es ayant au moins dix années d'expérience ; trois juristes de haut niveau, professeurs-es ou avocats-es ayant au moins dix ans d'expérience ; trois personnalités de grande réputation professionnelle. Elles/Ils sont inamovibles et ne peuvent être poursuivis-es ou arrêtés-es sans l'autorisation dudit Conseil pendant toute la durée de leur mandat de neuf ans non renouvelables, sauf en cas de flagrant délit. Le Conseil constitutionnel est renouvelé par tiers tous les trois ans et ses membres sont nommés-es par le président de la République.

L'Université

Les amendements ont créé un organisme public chargé de la régulation et du contrôle de la qualité de l'enseignement supérieur sur toute l'étendue du territoire de la République. Cet organisme exercera son contrôle sur toutes les institutions publiques et non publiques travaillant dans ces deux domaines. Chaque année, il devra publier un rapport sur la qualité de la formation et établir une liste des institutions performantes. Il est à noter que l'Université d'État d'Haïti est, au regard de cette nouvelle disposition, placée au même rang que les autres institutions d'enseignement supérieur.

L'Office de la protection du citoyen et de la citoyenne

Compte tenu de l'évolution de la lutte pour l'égalité homme-femme, le constituant a ajouté au mandat du/de la protecteur-trice du citoyen et de la citoyenne l'obligation de porter une attention spéciale aux femmes, particulièrement aux discriminations et agressions dont elles peuvent être victimes, notamment dans leur travail.

Le Conseil électoral permanent

Le Conseil de l'OGÉ d'Haïti ne sera plus issu d'une procédure impliquant les collectivités territoriales, à travers les assemblées départementales. Le constituant de 2011 a supprimé l'étape où interviennent ces dernières pour permettre aux trois pouvoirs de l'État de choisir directement les membres du CEP qu'ils veulent nommer. Le souhait de plus d'un de rendre plus adapté à notre culture et à nos mœurs le cadre constitutionnel a servi en quelque sorte de terrain fertile aux avancées du courant qui voulait écarter les collectivités territoriales du processus de nomination des conseillers-ères électoraux. Désormais, en ce qui concerne le processus de sélection de ces derniers, il y a un avant et un après les amendements de 2011.

Cependant, la mise en place du CEP suivant les dispositions de la Constitution amendée n'est pas aussi évidente qu'il y paraît à première vue. Il y a eu en 2012, un Conseil électoral permanent de six membres avec seulement les personnalités désignées par le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Puis, en 2013, un Collège transitoire du Conseil électoral permanent (CTCEP) a été installé pour succéder au Conseil électoral permanent de six membres. Le CTCEP n'a pas non plus fait long feu. Après deux autres tentatives de modification du conseil avec des personnalités désignées par le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire à travers une procédure transparente impliquant la société civile, on a dû finalement revenir avec la formule du Conseil électoral provisoire dont les neuf membres sont désignés-es par neuf secteurs de la vie nationale.

Par ailleurs, il est important de souligner le fait que la Constitution de 1987, même amendée, ne crée pas, à proprement parler, une institution électorale. Elle ne fait que confier à un collège de neuf personnes portant le titre de conseillers-ères électoraux la responsabilité d'organiser des élections et de traiter le contentieux électoral. Rappelons que le processus d'institutionnalisation a

été initié en 1987 par la création d'une administration électorale avec des éléments récupérés du ministère de l'intérieur et la nomination d'un directeur général. Il a été renforcé par le décret électoral de 1989 qui consacre la démarcation entre l'institution électorale réputée permanente et son conseil d'administration. Cette démarche n'a jamais été reprise dans les lois ou les décrets électoraux postérieurs même si elle a été inscrite dans les règlements généraux de 2005 et repris dans ceux de 2008 en vigueur, mais non à jour par rapport au cadre légal actuel et à la structure interne du CEP.

II. Les rapports du CEP avec son environnement externe

Le Conseil électoral évolue dans une interaction complexe et dynamique avec son environnement externe. Les principales institutions avec lesquelles il interagit sont les trois pouvoirs de l'État, les partis politiques, les organismes de la société civile engagés dans l'observation électorale, les médias, la police, les partenaires internationaux. L'environnement externe du CEP est donc formé de trois grands blocs : les organismes publics, les organismes privés et les partenaires internationaux.

a) Les organismes publics

Les rapports avec le secteur politique (exécutif et législatif) n'ont pas toujours été faciles en dépit du fait que le gouvernement soit un partenaire privilégié du Conseil électoral, surtout en ce qui a trait à l'allocation des ressources et la création ou le maintien d'un climat propice aux élections. Assez souvent, les interactions sont plus techniques, comme avec le ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales pour la délimitation électorale ou le ministère de la Justice et de la Sécurité publique à travers l'ONI. Pour ce qui est de cette dernière institution, c'est à bon escient que Gabrielle Bardall a repris les mots de Laguëny et Dérose, en faisant remarquer que les rapports avec l'ONI souffrent de deux problèmes pratiques majeurs au niveau du registre civil avec incidences sur les listes électorales (International IDEA 2014, p. 352). Le premier concerne la non actualisation du registre électoral en fonction des décès et le deuxième, les faiblesses du changement d'adresse au niveau du registre national pour l'identification des Centres de vote (CV) provoqué par le tremblement de terre de 2010 et plus près de nous, l'ouragan Matthew d'octobre 2016.

En outre, le plan de sécurité électorale est le fruit d'une collaboration de la Police nationale d'Haïti (PNH) avec le CEP. Les policiers-ères participent à

la sécurité des hautes personnalités publiques et des bâtiments de l'institution électorale. Le concept d'agent-e administratif-ve de sécurité électorale institué en 2005 qui prévaut actuellement permet seulement au CEP d'assurer une certaine discipline des électeurs-trices, laissant tout le volet de la sécurité électorale proprement dite sur la seule responsabilité de la PNH et de ses partenaires, à savoir les forces policières et militaires de la MINUSTAH.

Les rapports avec le pouvoir législatif se sont le plus souvent tournés autour du vote du projet de loi électorale, des discussions sur le budget électorale et de l'organisation de séances d'information sur le déroulement du processus électorale. Une fois le budget approuvé, le pouvoir législatif ne dispose d'aucun mécanisme d'influence directe sur le CEP même si dans la pratique certains parlementaires restent vigilants pour éviter tout quiproquo dans la nomination du personnel électorale dans leur circonscription.

Dans le cas du pouvoir judiciaire, il connaît des infractions qui surviennent pendant le déroulement des opérations électorales. Le plus souvent, les instances judiciaires sont saisies soit par le CEP, soit par les candidats-es eux-mêmes/elles-mêmes. Elles peuvent intervenir d'office dans les cas de flagrant délit. Le pouvoir judiciaire contribue aussi, à travers les décanats des tribunaux civils, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ), les barreaux près les tribunaux civils et la Fédération des barreaux, à la composition des tribunaux électorales. Le nombre supérieur de magistrats-es et d'avocats-es dans la composition des tribunaux électorales vise à réduire le conflit d'intérêt inhérent à la nature même du système électorale haïtien qui confie à l'OGÉ la responsabilité de la gestion des élections et du traitement du contentieux électorale (IDEA International 2014b, p. 351).

b) Les organismes privés

Outre le fait que la majeure partie des conseils électorales provisoires aient été mis en place avec la participation de la société civile organisée, les relations du CEP avec les organismes de droit privé, notamment les partis politiques et les organismes d'observation électorale, ont connu une double cadence. La première avec l'adoption des règlements généraux de 2005 et la deuxième avec celle des règlements de 2008 qui, en fait, reviennent au même type de rapport précédent celle des règlements de 2005. Les principaux partenaires ciblés par ce volet sont les partis politiques, les organismes d'observation électorale et les médias.

Incidences des règlements généraux de 2005 (Bertrand 2014, p. 25)

En 2005, est survenue une séparation entre la conduite des opérations électorales, de la compétence de la direction générale, et la gestion du contentieux électoral, prérogative du conseil d'administration de l'institution électoral. Ces règlements ont posé comme principe de base, le retrait des conseillers-ères de l'exécution des opérations électorales pour augmenter et renforcer leur pouvoir de supervision et leur capacité de contrôle sur l'ensemble des actions prises par la direction générale pour la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et des orientations qu'il fournit.

Outre leurs attributions de contrôle et de supervision, les conseillers-ères sont les principaux-ales interlocuteurs-trices des partis politiques et des candidats-es pour la réception de leurs doléances et font office de décideurs-ses lors du traitement des recours exercés pendant la période ouverte au traitement des contestations électorales. Jusqu'à l'abrogation desdits règlements, les partis politiques et les candidats-es étaient assurés-es que les décideurs-ses sur les contestations avaient, de fait, une distance critique par rapport aux opérations électorales et pouvaient apprécier en toute équité le bienfondé de leurs griefs ainsi que la pertinence de leurs demandes.

Du côté des organismes d'observation électorale effectuant l'observation préélectorale, ils alertaient la direction générale sur tous les problèmes identifiés aux fins de correction. En cas de non-prise en compte, ils en informaient le conseil d'administration qui, si nécessaire, questionnait la direction générale et adoptait telle résolution jugée opportune pour contraindre cette dernière à intervenir en vue de résoudre le problème porté à la connaissance du Conseil.

Avec les règlements généraux de 2005, le Conseil est un élément de solution à tout problème identifié ou dénoncé par les partis politiques et les organismes d'observation électorale. Il y a d'ailleurs toujours la possibilité de recourir à la présidence de la République pour lui demander de nommer une autre personne à la direction générale si celui ou celle qui est en poste n'est pas capable de bien exécuter les directives du Conseil ou est coupable de malversation, de favoritisme caractérisé ou d'échec du processus électoral.

Incidences des règlements généraux de 2008

Ces règlements établissent un partage de responsabilités entre le conseil d'administration – à travers sa présidence – et la direction générale sur la

gestion de l'institution et la coordination des opérations électorales (Bertrand 2014, p.26). Cependant, ils ne permettent pas de dégager clairement les niveaux d'intervention de chacun de ces organes car le/la directeur-trice général-e et les membres du Conseil sont tous directement engagés dans les opérations électorales. Les partis politiques, les candidats-es et les organismes d'observation électorale n'ont pas d'interlocuteur-trice privilégié-e. Ils peuvent interpeler aussi bien le titulaire de la direction générale qu'un membre du Conseil. Il arrive souvent que l'engagement des conseillers-ères dans la réalisation des opérations de terrain oppose ces derniers-ères aux candidats-es. En de telles circonstances, le CEP doit se dépasser et trouver en lui les ressources nécessaires pour maintenir ou rétablir la confiance dans le processus électoral sinon l'intégrité des membres du Conseil et du personnel électoral.

Avec les règlements généraux de 2008, le Conseil est le principal responsable de tout problème identifié ou dénoncé par les partis politiques ou les organismes d'observation électorale. Le/la directeur-trice général-e n'est plus le fusible qui doit sauter en cas de scandales électoraux. Sur les onze élections qui ont été organisées par des conseils électoraux provisoires, cinq ont conduit au démantèlement du CEP. Trois de ces cinq élections ont été réalisées sous la bannière des règlements généraux de 2008 et les deux autres datent d'avant 2005. Les événements qui ont suivi la présidentielle de 2006 n'ont eu aucun effet sur le conseil d'administration donc sur l'institution électorale, car le directeur général était le fusible qui garantissait la stabilité de l'institution.

Quel que soit le cas de figure, le conseil d'administration est l'organe de gestion et entretient les relations de l'institution avec la presse.

Implications du décret électoral de 2015

Le décret électoral de 2015 a repris en partie la loi électorale de 2013 qui créait une direction exécutive faisant office de secrétariat exécutif du conseil d'administration. Le décret de 2015 a consacré la suppression de la direction générale en créant au sein du conseil électoral une direction exécutive dont le/la titulaire est nommé-e par le conseil. Cette direction exécutive, qui est pratiquement une composante du conseil d'administration, n'est pas, à l'instar de la direction générale, un organe séparé du conseil. En attendant l'adoption de nouveaux règlements généraux qui viendraient préciser les niveaux de responsabilité entre le conseil d'administration et sa direction exécutive, le conseil continue d'être la cible de tous les reproches des partis et

des candidats-es, et le principal responsable des fautes, erreurs et négligences dans le déroulement des opérations électorales.

Les universités, les écoles, les associations socioprofessionnelles et culturelles, les cultes, les organisations de femmes participent à la composition des bureaux de vote en fournissant au CEP les noms qui doivent être tirés au sort par les partis politiques. Dans ce cadre-là, les partis politiques n'ont plus la possibilité de proposer directement au CEP des noms pour la formation des bureaux de vote. Les deux premiers scrutins tenus sous l'égide de ce décret électoral n'ont pas respecté cette disposition parce que le CEP est resté accroché aux pratiques instaurées en 2006, découlant du cadre légal antérieur, qui permettait aux partis politiques de désigner directement les membres des bureaux de vote suivant les critères et modalités définis par le CEP.

De plus, ce dernier utilise la compétence et l'expertise de certaines associations socioprofessionnelles telles que la Fédération des barreaux de la République qui participent à la mise en place des tribunaux électoraux.

Enfin, la loi électorale ne prévoit pratiquement aucun mécanisme de participation réelle, effective et utile des partis politiques ou de la société civile au processus décisionnel. De ce fait, le CEP se trouve généralement dans la délicate situation de prendre ses décisions en fonction du nécessaire climat de confiance à instaurer grâce à la participation et à l'implication des acteurs-trices les plus concernés-es. Les ouvertures à la transparence et à la communication dynamique avec les partis politiques, les candidats-es et les organismes d'observation électorale sont à la discrétion de l'institution électorale.

c) Les partenaires internationaux

Malgré la présence de la MINUSTAH depuis pratiquement treize ans, le soutien de la communauté internationale n'a pas permis de mettre un terme au cycle de Conseils électoraux provisoires, ni de faciliter l'avènement du CEP. Une telle instabilité du personnel ne favorise pas la tenue d'une mémoire pour l'institution comme Gabrielle Bandall aura dit avec raison que la nature temporaire de l'institution a un très grand impact sur l'appui fourni par les partenaires internationaux. La dépendance vis-à-vis de l'assistance technique et financière des partenaires susmentionnés dont certains, comme l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Organisation des États Américains (OEA) étant présents en Haïti depuis 1990 (IDEA International 2014b, p. 353), a été

quelque peu amoindrie par le leadership du CEP de 2016 et le financement de la finalisation du processus électoral initié en 2015 par les fonds du Trésor public. L'ONU, à travers la MINUSTAH et l'UNOPS, coordonne la logistique électorale tandis que le volet sécurité est partagé entre les forces onusiennes et la PNH. Malgré le quart de siècle de présence et d'appui au système électoral haïtien, il n'y a pas eu de la part de la communauté internationale de réels plans de transfert de compétences et de capacités dans les domaines techniques comme l'utilisation du GPS pour le déploiement de matériel et du personnel. Si pour Madame Bandall, l'appui au renforcement ne peut avoir d'effets conséquents aussi longtemps que l'OGE haïtien sera empêtré dans le cycle des conseils électoraux de transition ; des entités haïtiennes, dont l'Institut électoral haïtien (InsEH), sont convaincues que la stabilité au niveau de la gouvernance de l'institution électorale seule pourra porter le CEP à définir ses choix et à rechercher la coopération utile à la réalisation des objectifs durables.

III. L'infrastructure juridique à mettre en place

La Constitution de 1987 a créé une série d'institutions telles que les collectivités territoriales et les institutions indépendantes. Les premières ont bénéficié de l'attention du législateur qui les a dotées d'un dispositif légal plus ou moins accepté quelque vingt ans plus tard. Tandis que les secondes ne disposent pas encore de lois d'application pour rendre opérationnels les prescrits constitutionnels. Il y a donc lieu d'envisager la question normative sous deux angles. D'abord, celui qui tend vers le collectif, et ensuite, celui qui va vers les lois particulières.

a) Les normes à vocation collective

La pratique administrative établit une différence majeure entre l'administration de l'État central qui relève du pouvoir exécutif, donc du gouvernement, et celle des autres institutions, elles-mêmes dotées d'un dispositif normatif qui caractérise leur distinction. Le Parlement a donc adopté des normes pour l'ensemble des institutions comme il a voté des lois particulières pour chaque niveau de collectivité territoriale.

La question de la carrière des employés-es des institutions indépendantes ne peut être posée et ne peut trouver de réponse qu'à travers une loi sur la fonction publique indépendante, et ce, en raison des limites du cheminement calqué sur la réglementation de l'administration centrale de l'État.

Un mode de gestion budgétaire qui garantit et soutient l'indépendance doit être défini et structuré au sein d'une loi budgétaire décentralisée et d'une législation relative aux finances des institutions indépendantes.

En principe, ces lois dites à vocation collective doivent être une initiative commune de l'ensemble des institutions indépendantes, soutenue autant que possible par le Parlement et la société civile. Le Conseil constitutionnel, la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, le CEP, l'OPC, l'Université, tous ont intérêt à prendre le leadership du groupe de travail qui serait constitué à cet effet. Les vides normatifs favorisent les interprétations discrétionnaires et non constantes de la part des détenteurs-trices des pouvoirs publics.

b) Les lois institutionnelles propres

Si l'OPC et la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif se sont dotés de lois qui régissent le cadre de leur organisation et de leur fonctionnement, il n'en est pas de même des autres institutions indépendantes.

En effet, l'OPC est doté depuis l'année 2012 d'une loi portant sur son organisation et son fonctionnement votée à la Chambre des députés-es le 27 mars et au Sénat le 3 mai de cette même année. Cette loi a été publiée dans Le Moniteur du 20 juillet de la même année. En ce qui a trait à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif, le gouvernement intérimaire de 2004-2006 a pris un décret qui abroge sa loi organique de 1983. . La nouvelle réglementation de son organisation et fonctionnement tient compte des dispositions constitutionnelles, ainsi que de l'interaction avec d'autres institutions de contrôle financier relevant du pouvoir exécutif, plus particulièrement du ministère de la Justice et de la Sécurité publique et du ministère de l'Économie et des Finances, de l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC) et l'Unité centrale de renseignements financiers (UCREF).

Le rôle de l'Université a été perçu différemment suivant le régime politique en place. En 1945, à la suite de l'adoption du décret-loi de décembre 1944, l'Université a été vue comme responsable de l'enseignement supérieur. Toutefois, après la grève des étudiants-es en 1960, le pouvoir politique a abrogé le décret de 1944 et a institué l'Université d'État d'Haïti (UEH) dont le recteur et les chefs-fes de départements et doyens-nes étaient nommés-

es par le ministère de l'Éducation nationale. Conscient de la désuétude des dispositions du décret de 1960 par rapport au cadre constitutionnel, et en attendant l'adoption de la loi organique prévue à l'article 212 de la Constitution, le ministère de l'Éducation nationale s'est entendu avec les responsables de l'UEH pour trouver une formule consensuelle de gestion. Celle-ci est insérée dans un document dénommé « dispositions transitoires » qui reconnaît la liberté d'expression, la liberté académique, la liberté de gestion, la liberté financière et l'inviolabilité de l'espace universitaire. Près de vingt ans après, ces dispositions constituent le seul cadre normatif qui justifie l'organisation et le fonctionnement actuels de l'UEH. Un avant-projet de loi organique est en cours de finalisation.

Le Conseil constitutionnel est encore dans l'attente d'une base existentielle légale et les dispositions constitutionnelles ne peuvent être appliquées aussi longtemps que n'arrivent les instruments juridiques délivrés à cet effet.

Ces carences tant qu'elles ne seront pas comblées pour faire du CEP une institution structurée, on ne peut pas penser à l'avènement de la loi organique. Les règlements généraux en vigueur ne sont pas adaptés au nouveau cadre organisationnel imposé par la création de la direction exécutive. Ils méritent d'être reçus pour être révisés par le Conseil électoral provisoire. Les règlements internes qui fixent les rapports des directions et services du CEP entre eux, avec la direction exécutive et avec le Conseil, doivent aussi être envisagés. Il est important de noter que les règlements internes et les règlements généraux dépendent des choix qui seront faits au niveau de la loi organique. En d'autres termes, l'adoption d'une loi organique qui rompt avec les pratiques administratives actuelles portera le Conseil à prendre des règlements généraux et des règlements intérieurs qui lui soient conformes.

CHAPITRE 5

CHAPITRE 5

Le processus de désignation et de nomination des membres du CEP

L'indépendance du CEP réside non seulement dans les fondements posés par la Constitution, mais encore et surtout dans l'objectivité et la rigueur du processus de nomination des membres du conseil d'administration. Le recrutement du personnel électoral, des conseillers-ères électoraux, est défini et tracé dans la Constitution, le décret électoral et les règlements. En plus de fixer les attributions et compétences de chaque catégorie de personnel, le cadre normatif trace la procédure de sélection des titulaires de chaque direction et service, ainsi que la démarche à suivre pour le recrutement du personnel technique et administratif.

Ce deuxième chapitre sera consacré à l'analyse de la politisation de la nomination des membres du CEP, pour ensuite poser les bases d'un processus d'embauche qui facilite la participation et renforce l'indépendance. Il sera également présenté l'intérêt d'adopter des critères qui assurent l'équilibre et la complémentarité fonctionnelle des membres du CEP.

I. L'indépendance du CEP, une condition préalable à sa durabilité

La nomination des conseillers-ères électoraux est de plus en plus compliquée. Il est important que tous les signes de confiscation de ce processus par un secteur politique donné soient écartés. Cette précaution est nécessaire pour éviter toute entrave à l'indépendance des conseillers-ères et garantir l'intégrité du processus électoral. Tenant compte de la forte implication de la communauté internationale dans le processus électoral et de la planification du contentieux électoral depuis 2004, il sera analysé les enjeux de préservation de la perception d'intégrité du processus de nomination des membres du CEP tout d'abord au cours de la période 1987-2004 et ensuite de 2004 à nos jours.

a) La nomination des conseillers-ères électoraux de 1987 à 2004

1987 est l'année du divorce avec un exécutif fort. Elle est essentiellement marquée par la répartition des prérogatives d'État entre les trois grands pouvoirs, les collectivités territoriales, les institutions indépendantes et les forces armées. La responsabilité d'organiser les élections est confiée à un Conseil électoral permanent dont le mode de désignation des membres est tributaire de la mise en place des organes appelés à le former. Le point de départ consiste à prendre en charge la formation des « assemblées départementales » issues des élections indirectes qui devraient suivre immédiatement la tenue des élections directes. Cette exigence constitutionnelle contraint à l'adoption de dispositions transitoires qui prévoient des modalités de sélection d'exception. En effet, l'article 289 de la Constitution du 29 mars 1987 prévoit que le Conseil national de gouvernement (CNG) forme le Conseil électoral provisoire avec les personnes désignées par neuf secteurs de la vie nationale. Conformément au mandat constitutionnel, ce conseil devait élaborer et exécuter le décret électoral. Les rapports entre le CNG et le Conseil électoral se sont très rapidement détériorés, notamment lorsque les conseillers-ères électoraux, sourcilleux-ses de l'indépendance de l'institution électorale, ont porté le CNG à abroger le décret qu'il avait pris pour organiser l'institution électorale. Après le massacre perpétré contre les électeurs-trices à l'occasion du premier tour des élections générales, le Conseil, qui ne voulait pas poursuivre le processus électoral dans des conditions obscures, a démissionné. Face au refus des secteurs qui avaient concouru à la formation du premier CEP de désigner d'autres membres, le CNG s'est trouvé dans la situation de choisir directement tous les membres du deuxième Conseil électoral provisoire. Ces derniers-ères ont poursuivi le processus électoral malgré le retrait de candidature des principaux-ales candidats-es à la présidence.

Au lendemain du retour à l'ordre constitutionnel en 1994, l'opposition politique n'a pas trouvé matière à redire quant à l'intégrité des conseillers-ères électoraux qui étaient nommés-es au cours de la période 1995-1999. Tout a été fait de manière à sauvegarder auprès de l'opinion publique, l'image d'intégrité et d'indépendance si nécessaires au conseil électoral. Les partis politiques concentraient leurs demandes sur des opérations électorales ponctuelles, comme l'annulation ou la reprise du scrutin. Il n'a jamais été demandé de renvoyer un conseil d'administration et de le remplacer par un autre.

b) Les nominations de 2005 à 2017

Il y a déjà douze ans depuis que l'ONU a dépêché une mission de maintien de la paix dans le pays, mission qui, en principe, devait demeurer jusqu'à ce que la situation globale de l'État soit déclarée stable. En matière électorale, la période 2004-2006 est une période de rupture parce que c'est celle au cours de laquelle, sous l'impulsion de la MINUSTAH, le Conseil électoral provisoire a élaboré un décret qui prévoit sa responsabilité en matière de contentieux électoral. Ce CEP, composé notamment de représentants-es des deux grands regroupements de partis politiques et d'éléments des sept secteurs vitaux de la nation, a eu quelques difficultés à se mettre en selle, en raison des conflits de personnalités au niveau du Conseil. Ces difficultés ayant retardé la tenue des élections, le pouvoir exécutif, avec l'appui de la communauté internationale, a élaboré des règlements généraux qui accordaient les pleins pouvoirs à un nouveau titulaire de la direction générale. Ce dernier, recommandé par la communauté internationale, sera nommé par le président de la République pour conduire à terme le processus électoral. À travers cette direction générale renforcée et détenant les pleins pouvoirs administratifs et opérationnels, la communauté internationale s'assurait du bon déroulement du processus électoral, de la neutralité et de l'intégrité de l'appareil électoral et, le cas échéant, de la volonté au niveau du coordonnateur des opérations électorales de remédier à toute situation tendancieuse ou compromettante. Les conseillers-ères en retrait, jouaient pleinement leur rôle de contrôle et de juges électoraux.

En 2008 et en 2010, le président de la République a mis en place un nouveau Conseil électoral provisoire en demandant aux secteurs retenus pour désigner les membres du CEP de lui proposer chacun deux noms parmi lesquels il choisira celui ou celle qui sera nommé-e au Conseil. Il faut noter que, permanents ou provisoires, tous les conseils électoraux de la période de 2012 à 2015 ont été rejetés par l'opposition politique. Le processus électoral devant conduire notamment aux élections présidentielles et à la passation de pouvoir à un-e président-e élu-e n'ayant pu être mené à terme avant la fin du mandat du président en exercice, le secteur démocratique et populaire ont finalement obtenu du gouvernement de transition, la formation d'un autre Conseil électoral provisoire pour conduire la fin du processus initié par le précédent conseil.

Des vingt conseils électoraux, il faut compter un Conseil électoral permanent de six membres en 2012, un Collège transitoire du Conseil électoral permanent en 2013 et dix-huit Conseils électoraux provisoires.

II. Vers un processus de nomination qui facilite la participation et renforce l'indépendance

L'objectivité et l'intégrité du processus de nomination des membres du conseil électoral constituent des préoccupations majeures sur la scène politique haïtienne. Le constat est que de 1987 à 2016, seuls les gouvernements de transition de 1990, de 2004 et de 2016 ont pu mettre en place des Conseils électoraux provisoires dont le processus de nomination des membres était véritablement apolitique. Il y a donc lieu d'œuvrer de manière à renforcer le recrutement et d'établir des mécanismes de sélection qui permettent de garantir dès le départ la perception de professionnalisme et d'indépendance du Conseil électoral. Il est important de passer en revue les différents procédés de nomination avant de produire des recommandations pour la mise en place de la procédure d'embauche qui soit à la fois dans l'esprit de la Constitution de 1987 et respectueux de la responsabilité que les amendements confient aux trois pouvoirs de l'État.

a) Un processus de nomination mal perçu par l'opinion publique

L'exécutif, à travers le président de la République, est personnellement et directement impliqué dans la sélection des membres du Conseil électoral provisoire. C'est le chef de l'État qui détermine les neuf secteurs invités à désigner les personnalités qui seront nommées au Conseil électoral provisoire. Avant 2007, les secteurs ciblés étaient invités à désigner une personnalité que le président de la République était pratiquement tenu de nommer au poste de conseiller-ère électoral. Cependant, depuis les élections de 2006, l'exécutif demande aux secteurs retenus de désigner chacun deux personnes parmi lesquelles le président choisira celle qui sera nommée au conseil électoral. Suivant l'avis de plusieurs, cette situation oblige les postulants-es à convaincre, selon des critères non connus, le président de la république de leur capacité à accomplir la mission qui leur sera confiée. Pour éviter les effets négatifs de cette méthode de recrutement, certains secteurs ont, de manière récurrente, opté pour la désignation d'une seule personne, renforçant ainsi la perception d'objectivité et de neutralité du processus de nomination.

Les circonstances ne permettent pas toujours à l'exécutif de choisir et de nommer directement tous les membres du conseil électoral, comme ce fut le cas pour le deuxième Conseil électoral provisoire en 1987.

En outre, la clameur publique a souvent mis en relief les liens présumés entre des organisations ou individus leaders des secteurs retenus pour désigner des noms et le pouvoir en place quel qu'il soit. Les expériences de 2012 et de 2013 ont prouvé que les choix à partir des pouvoirs de l'État, sans l'inclusion de la société civile dans le processus de nomination, posaient davantage problèmes que ceux réalisés à partir des secteurs.

b) Les bases d'un processus de nomination de conseillers-ères électoraux indépendants

La Constitution amendée a fait le choix d'un processus de nomination hautement politisé. Qu'il soit fait par des secteurs de la vie nationale ou par les pouvoirs de l'État, l'expérience des 29 dernières années a prouvé l'importance de mettre en place un processus de nomination rigoureux des conseillers-ères électoraux.

L'éclatement d'un conseil électoral peut être aussi bien le fruit d'un scrutin aux résultats rejetés par la majorité de l'opinion publique ou de difficultés de collaboration avec le pouvoir que le résultat de combats menés par les forces démocratiques bien avant la tenue des élections. L'opposition politique a conduit le précédent président élu à revenir à plusieurs reprises sur la mise en place d'un CEP nommé à partir d'un processus de nomination non ouvert à la participation de la société civile suivant l'esprit de l'article 289 de la Constitution. Ce, jusqu'à obtention de gain de cause.

Il existe une situation constante de chocs et de rivalités entre les tenants du pouvoir exécutif et l'opposition formée par une frange du secteur politique et de la société civile qui offrent une résistance à tout processus de nomination nébuleux. Elle crée un climat de tensions et d'instabilité politique qui a de graves répercussions dans les domaines macroéconomique et sécuritaire. De ce fait, il est primordial de mettre en place un mécanisme qui permette d'éviter ces situations dangereuses pour la démocratie.

D'ores et déjà, il faut trouver un compromis si l'on veut respecter les dispositions constitutionnelles tout en rendant transparente la désignation des personnes qui seront nommées au Conseil. Cette transparence peut être garantie par l'implication des organismes de la société civile et des assemblées départementales.

En effet, si l'on tient compte de la Constitution amendée, les trois pouvoirs de l'État peuvent identifier de manière consensuelle les critères sur lesquels ils vont se baser pour recruter les membres du CEP et se mettre d'accord sur une stratégie participative et inclusive.

Le pouvoir judiciaire s'adressera aux associations de magistrats-es, d'avocats-es, d'huissiers-ères, de greffiers-ères et aux associations de défense des droits de la personne pour désigner deux personnalités, un homme et une femme, correspondant aux critères et au profil retenus.

Le pouvoir législatif procédera similairement avec les assemblées départementales. En l'absence de celles-ci, la demande sera adressée aux associations socioprofessionnelles et aux associations paysannes des différents départements.

Et, le pouvoir exécutif demandera en outre aux associations professionnelles, aux organismes d'observation électorale reconnus, aux associations de presse de présélectionner un homme et une femme pour la nomination au conseil électoral.

Chaque pouvoir pourra, s'il le juge opportun, mettre en place un comité de présélection conjoint. Une procédure de présélection transparente et publique sera prévue et les membres du comité de présélection seront tenus-es d'établir une liste réduite de postulants-es et de conduire un entretien avec tous les éléments de cette liste. Le dossier des personnes dont les noms figurent dans la liste réduite sera transmis sans délai au pouvoir concerné pour le choix final. Chaque pouvoir choisira trois personnes, dont au moins une femme, pour intégrer le CEP.

III. La nomination du conseil électoral permanent selon des critères qui facilitent l'équilibre et la complémentarité des membres

Les critères subjectifs ne permettent pas toujours un discernement sûr en matière de moralité, d'intégrité et de loyauté envers le serment constitutionnel. Il convient donc de définir, outre les critères de citoyenneté et d'imputabilité de la Constitution, d'autres conditions objectives qui garantissent aux conseillers-ères un minimum d'autonomie dans la réalisation des tâches liées à ses responsabilités au sein du Conseil. Plus le/la conseiller-ère a une expérience qui peut être utile au CEP, plus elle/il se met rapidement au travail,

mieux elle/il évalue la situation et moins elle/il est enclin-e à rechercher ou à attendre les sollicitations de l'extérieur pour s'atteler à la tâche.

a) Les critères objectifs de désignation des conseillers-ères électoraux

La désignation et la nomination au Conseil électoral provisoire ne constituent pas pour tous-tes les conseillers-ères l'aboutissement d'un engagement dans le domaine des élections. Celles et ceux-ci ne sont en effet pas toujours choisis-es parmi les personnes qui œuvrent, à un titre ou à un autre, dans le domaine électoral. Il s'avère important de définir des critères objectifs pour sélectionner un-e conseiller-ère électoral-e. Ces critères peuvent être de trois ordres : la connaissance du milieu, l'expérience et une culture de leader.

La première condition est la connaissance ou la compréhension des questions électorales et de l'environnement y relatif. En effet, le/la conseiller-ère électoral-e qui a une certaine idée des affaires électorales parce qu'elle-qu'il y était engagé-e, soit comme fonctionnaire du CEP, soit comme observateur-trice ou électoral-e, soit comme membre d'un bureau de parti politique, avait le sens critique affiné par l'expérience et une claire conscience de ce qu'il faut faire pour poser correctement certains problèmes et trouver les solutions les plus appropriées. Généralement, un-e conseiller-ère électoral-e expérimenté-e pourra exercer ses fonctions avec efficacité en suivant les règles déontologiques généralement acceptées au sein des OGE et celles publiées par l'actuel CEP dans le journal officiel *Le Moniteur* du jeudi 5 mai 2016.

Le deuxième élément est une expérience pratique dans l'un des domaines liés à l'environnement électoral. À défaut d'avoir préalablement approché la question électorale et de développer un sens critique par rapport à l'évolution du système, l'efficacité du/de la conseiller-ère sera meilleure si sa formation ou son domaine professionnel est proche de l'un des champs d'activité de l'une des directions techniques du CEP. Par exemple, un-e avocat-e ou un-e ancienne magistrat-e pourrait facilement superviser et accompagner les activités de la direction des affaires juridiques et des tribunaux électoraux. Un-e expert-e comptable ou financier-ère est tout indiqué pour s'impliquer dans le montage du budget de l'institution électorale, la préparation du budget électoral et le suivi des dépenses. Un-e journaliste ou une personne ayant des connaissances en communication pourra intervenir au niveau de la communication du CEP avec son environnement et de manière plus spécifique au niveau de la

communication électorale. Elle/Il pourra aider à la constitution des archives du Conseil et à la préservation de la mémoire institutionnelle. Toute personne engagée dans le domaine des droits sociaux et des droits de la personne pourra travailler à la mobilisation citoyenne, à l'éducation civique, à la campagne de sensibilisation en aidant à mieux cibler les couches à atteindre. Un-e expert-e en informatique aidera à mieux contrôler les opérations du centre de tabulation et le développement technologique de l'institution électorale. Un-e gestionnaire contribuera à l'articulation de la liaison entre le conseil d'administration et la direction exécutive, entre le conseil et les différentes structures du bureau central et des organismes déconcentrés. De même, elle/il pourra aider le Conseil à mieux superviser la logistique du CEP et la logistique électorale. Quelqu'un-e ayant des notions dans les questions de sécurité pourra aider à l'évaluation des centres de vote, à la recherche des zones d'implantation des centres de vote, à la conception et à la mise en œuvre du plan de sécurité des bâtiments électoraux, ainsi qu'à l'élaboration du plan de sécurité électorale. Une personne expérimentée dans la rédaction de procédures et de protocoles, habituée à innover, amènera le conseil à entreprendre les réformes indispensables pour rendre l'institution plus efficace. Il convient d'envisager à l'intention des conseillers-ères, un séminaire de prise de fonction et des séances de réflexion continues avec des experts-es qui sauront leur apporter les meilleurs outils d'intervention et de contrôle.

Le troisième critère porte sur le leadership et la responsabilité. Le CEP est une institution indépendante ; ceux et celles qui sont appelés-es à l'intégrer au plus haut sommet doivent avoir le réflexe de l'indépendance et un leadership connu dans leur domaine d'activité. Un-e conseiller-ère électoral-e habitué-e à passer des instructions, à assumer des responsabilités, rompu-e au travail d'équipe, à la gestion axée sur les résultats et à la reddition des comptes, est capable de contribuer à la construction d'un CEP libre dans ses choix et de ses décisions. Il est extrêmement dangereux de ne pas exiger ces qualités d'une personne qui devra être placée dans une administration publique ou privée en position de responsabilité, notamment au Conseil électoral permanent qui réclame leadership, compétence et un bon moral.

b) Un CEP équilibré et complémentaire

Les instances qui participent à la mise en place d'un conseil électoral, qu'il soit provisoire ou permanent, doivent considérer les compétences et les qualifications des personnalités qu'elles désignent. Un trop grand écart entre

les membres peut être un déséquilibre automatique au niveau du CEP. Dans la mesure du possible, elles essaieront de se mettre d'accord sur les profils recherchés et se les partageront afin d'éviter de n'avoir que des ingénieurs-res ou que des dentistes, que des juristes. Une concertation des instances pourrait aider sur le choix des profils et favoriser surtout une équipe pluridisciplinaire. Dans la mesure du possible, elles s'attacheront à faire leur choix parmi les plus qualifiés-es de leurs postulants-es.

Suivant les prescriptions constitutionnelles, le CEP a deux grandes responsabilités : l'organisation des élections et le traitement des contestations électorales. Il est absolument primordial que les conseillers-ères électoraux puissent intervenir au niveau de l'une ou l'autre de ces responsabilités avec compétence. Avant de désigner leurs représentants-es, les secteurs, les pouvoirs de l'État ou les assemblées ne devraient pas se priver de justifier leur choix. Car il ne suffit pas d'être politique. Cette charge réclame un haut niveau de civisme, un sens élevé des valeurs éthiques et des compétences techniques qui permettront au CEP de jouer pleinement son rôle dans la stabilité politique et la paix publique qui seront garanties par des élus-es légitimes.

TROISIÈME PARTIE : RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES

L'organisation et le fonctionnement du système électoral haïtien ont permis au CEP de rencontrer trois des sept critères identifiés par IDEA International dans le document intitulé « Electoral management during transition, challenges and opportunities ». Ce sont : un cadre légal qui garantit l'indépendance politique de l'OGE, l'autorité entière et totale de l'OGE sur la conduite du processus électoral et dans une certaine mesure, l'autonomie financière. Les autres critères sont ainsi rangés :

- **La sélection** des membres en fonction de leurs compétences et de leur professionnalisme ;
- **L'investissement** continu dans le développement professionnel ;
- **La construction** d'un climat de confiance et de sincérité avec les électeurs et les acteurs politiques ;
- **La promotion de la transparence**, de l'intégrité et de la reddition de comptes ;

Ce sont autant d'éléments qui devront attirer l'attention des membres du conseil électoral permanent ainsi que des instances qui les proposent. Le CEP qui sera mis en place ne doit et ne peut souffrir de crise de légitimité. Le mandat qui sera le sien oblige les institutions désignatrices des conseillers-ères électoraux à prendre tout le soin nécessaire en faisant preuve de rigueur dans leur choix.

En effet, il fait bon de signaler la table ronde organisée de mars à mai 2016 par la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) en partenariat avec IDEA International, à l'initiative de l'expert en questions électorales, M. Dung Von Guyen, qui a permis des rencontres. Il en est ressorti que l'indépendance du CEP dépendra en grande partie de celle de ses membres. Or, du point de vue des participants-es, cette indépendance est intimement liée au processus de nomination et, plus particulièrement, aux critères qui ont guidé leur choix. À cela, il faut ajouter que le professionnalisme des cadres et des fonctionnaires électoraux aura un impact limité sur la conduite du processus électoral si le conseil d'administration n'est pas bien pourvu et si, au niveau de l'organisation du travail, le CEP ne crée pas un équilibre interne qui permette à l'organe de contentieux électoral d'avoir le recul nécessaire et utile à l'équité et au respect des normes établies sur les contestations électorales. Il

est primordial que les réflexions sur le mode d'organisation du CEP soient initiées bien avant l'entrée en fonction des conseillers-ères électoraux et que l'État ou les protagonistes électoraux aient un minimum de consensus sur l'organisation la plus apte à garantir le professionnalisme, l'impartialité et l'indépendance du Conseil. Elles pourront toujours se poursuivre après l'installation des membres du Conseil, de manière à trouver une formule capable de répondre à la fois aux exigences d'efficacité et d'efficience.

La troisième partie de ce document de réflexions autour du CEP comprend donc deux chapitres, l'un présentant quelques modèles d'organisation du CEP et l'autre portant sur des recommandations spéciales en vue d'améliorer le fonctionnement de cette institution.

CHAPITRE 6

CHAPITRE 6

Modèles d'organisation et de structuration du Conseil électoral permanent

Les avis divergent sur ce que devrait être l'organisation véritable du CEP. Certaines propositions exigent une révision de la Constitution. La tendance dominante consiste à établir une nette séparation entre le personnel chargé des opérations et celui affecté au contentieux. Dans ce chapitre, il sera question d'analyser les leçons tirées du fonctionnement du CEP de 1987 à 2016, pour proposer trois scénarios ou modèles qui pourront alimenter les discussions et les échanges dans le respect du cadre constitutionnel. Le premier envisage l'efficacité et l'impartialité du CEP par une amélioration du système actuel ; le deuxième propose une direction exécutive forte et le troisième est sensible à une décantation du Conseil calquée sur l'organisation et la structuration de la Cour supérieur des comptes et du contentieux administratif (CSCCA).

I. Scénario 1 : Une amélioration du système actuel

Les conseillers-ères électoraux sont pleinement conscients-es de leur responsabilité constitutionnelle, personnelle et directe dans l'organisation des élections et la gestion du contentieux électoral. Ils/elles ont le sentiment que la création d'une direction générale forte pour sortir de l'impasse et boucler le processus électoral de 2005 n'a pu se justifier et s'expliquer, à l'époque, que par les circonstances particulières liées au dysfonctionnement de l'institution. Pour eux/elles, assumer leur mission constitutionnelle revient à diriger les opérations électorales et à statuer eux-mêmes/elles-mêmes sur les contestations en dernier ressort. D'ailleurs, le cadre légal en vigueur octroie au conseil le droit de procéder à des vérifications avant la publication des résultats préliminaires et définitifs. Cette prérogative de ces derniers, cela

a été parfois compris comme une ultime appréciation après la décision des tribunaux de contentieux électoral et la consolidation des résultats par le centre de tabulation.

Cependant, il est à noter que les membres du conseil électoral de 2016 ont fait l'effort de valoriser le leadership du titulaire de la direction exécutive. Elles/ils se sont systématiquement référés-es au protocole d'intervention établi et validé par le conseil d'administration pour résoudre les différents problèmes auxquels ils sont confrontés sur le terrain. Dans ce contexte, le tirage au sort tout au début d'un processus électoral donné s'avère très important afin d'ouvrir la voie à une nouvelle règle de conduite pour les opérations électorales.

Le tirage au sort des conseillers-ères -juges en amont du processus électoral

Dans ce scénario, tout au début du processus électoral, les conseillers-ères électoraux, à l'exception du/de la président-e qui ne siège pas, tirent au sort ceux et celles qui parmi elles/eux vont intégrer le BCEN. Si le cadre légal n'impose pas de tirage au sort, les responsabilités juridictionnelles et administratives pourront être réparties par consensus. Six des conseillers-ères électoraux rejoindront le BCEN et les trois autres auront la charge des volets administratif et technique. Un tirage au sort pourra également être effectué dans chaque BEC et dans chaque BED pour identifier celui ou celle qui siègera au niveau des BCEC et des BCED.

Les juges électoraux issus-es du CEP (conseil d'administration, BED et BEC) étant connus-es, ne s'impliqueront pas dans la phase de mise en œuvre des opérations électorales. Néanmoins, les conseillers-ères électoraux continueront de participer aux réunions hebdomadaires du Conseil d'administration et feront, le cas échéant, toutes les recommandations utiles pour améliorer le processus électoral. Les six conseillers-ères-juges électoraux joueront le rôle de principaux points focaux pour les organismes d'observation électorale, les partis ou groupements politiques et les candidats-es qui veulent dénoncer ou contester un acte posé dans la phase de mise en œuvre des opérations électorales. Elles/Ils ne participeront qu'au recrutement du personnel qui sera affecté aux tribunaux électoraux. Les recrutements se feront suivant les dispositions de la loi organique du CEP, de la loi électorale et des règlements et procédures adoptés par le Conseil. Elles/Ils se déploieront sur le terrain suivant des modalités

antérieurement définies, pour observer et recevoir les doléances en région. Au niveau des BEC et des BED, elles/ils n'interagiront qu'avec celles/ceux qui siégeront au contentieux électoral. Ces derniers-ères effectueront dans leurs circonscriptions respectives le même travail que les conseillers-ères-juges. Toutes les décisions seront prises en conseil des neuf membres. Seul le suivi opérationnel est effectué par les conseillers-ères concernées, soit pour des questions administratives, soit pour des questions de contentieux électoral.

a) Une nouvelle approche des opérations électorales

Les trois conseillers-ères électoraux qui ne sont pas tirés-es au sort conduiront ou superviseront toutes les opérations directement liées à la préparation du scrutin, au scrutin lui-même et à la comptabilisation des votes. Ce sont elles/eux qui seront véritablement engagés-es dans les opérations électorales avec les deux autres membres de BED ou de BEC qui ne sont pas tirés au sort. Elles/ils procéderont au recrutement des superviseurs-es et des membres de BV suivant les modalités établies dans le décret électoral, les règlements et les procédures adoptés en conseil. Elles/ils se répartiront les tâches entre elles/eux par segment d'activités ou sur une base géographique. Dans le premier cas, par exemple, l'un-e d'eux/d'elle aura la responsabilité de superviser l'évaluation des besoins des BED, des BEC et des centres de vote ; tandis qu'un-e autre se chargera du recrutement et de la formation du personnel vacataire. Elles/Ils contrôleront et superviseront toutes les opérations jusqu'à la transmission des résultats par le/la directeur-trice du centre de tabulation suivant la procédure en vigueur et la mise en branle des instances contentieuses.

Il est préférable dans cette option que le/la président-e ou du Conseil et les présidents-es des BED et des BEC apportent leur soutien aux deux équipes et soient en mesure d'assurer la liaison avec les partenaires externes du CEP, chacun en ce qui le concerne. Quel que soit le cas de figure, la direction exécutive jouera un rôle transversal et coordonnera l'appui à fournir par les directions techniques et les structures déconcentrées.

Ainsi, les fonctionnaires électoraux feront office de contentieux électoral, auront le comportement approprié, fait de compétence et de moral pour garantir aux contestataires l'impartialité qui caractérise tout juge appelé-e à décider sur les actions diligentées.

II. Scénario 2 : Une direction exécutive conduisant seule les opérations électorales

Elles/Ils sont nombreux-sesces observateurs-trices des questions électorales en Haïti nostalgiques de la période 2005-2008 où le CEP avait des règlements généraux qui portaient une direction générale forte chargée de la gestion de la machine électorale et de la conduite de toutes les opérations. À cette époque, tous-tes les conseillers-ères y compris le président, demeuraient en retrait des activités d'exécution des opérations électorales pour remplir pleinement et avec équité leur fonction de juges électoraux. Tout comme avec le décret électoral de 1989, la configuration de l'institution électorale de cette période mettait l'accent sur la DG et non sur le Conseil. Il y avait donc une démarcation claire entre les deux principaux organes du CEP, à savoir le conseil d'administration et la direction générale. Si l'on tient compte de l'évolution du cadre normatif actuel et de l'esprit des règlements généraux en vigueur qui doivent par ailleurs être amendés, il y a nécessité d'une collaboration presque naturelle entre le/la directeur-trice exécutif-ve et le/la président-e du conseil pour la réussite du scrutin et la publication de résultats qui reflètent effectivement le choix des électeurs-trices . La composition des tribunaux électoraux peut être revue afin de réduire au maximum les risques de conflit d'intérêts.

Collaboration entre la direction exécutive et la présidence du CEP

Le/La directeur-trice exécutif-ve ne dispose pas autant de liberté d'action qu'un-e directeur-trice général-e dont l'autorité de nomination n'est pas le Conseil. On a vu qu'elle/qu'il était le bras technique du conseil d'administration et œuvrait sous son autorité. En principe, les instructions du conseil d'administration peuvent avoir un caractère général ou être très spécifiques. Le-la président-e est celui/celle qui veille au suivi des dispositions du Conseil électoral. Les règlements généraux, quoique non actualisés, lui attribuent un ensemble de compétences qui lui permettent de participer activement au déroulement des opérations électorales. Si le-la président-edu CEP est l'autorité de nomination des hauts cadres, directeurs-trices, chefs-chefes de service, superviseurs-res électoraux et présidents-es de bureaux de vote, rien n'empêche qu'il/qu'elle prenne sa décision après avis de la direction exécutive. Cet avis est tiré des recommandations des directions administratives ou techniques ayant effectué ou supervisé le processus de recrutement concerné.

L'expérience du CEP a montré que la prise de décision collégiale n'était pas toujours facile. Surtout en ce qui concerne l'éthique ou l'obligation de réserve en cas de grave désaccord entre les membres. Le-la présidente du CEP n'a pas de voix prépondérante en cas d'égalité de voix lors d'un vote encore moins un droit de véto. Même s'il/elle est l'image publique du conseil et généralement le principal objet de toutes les attentions du public sur le conseil, il/elle est tenu de se soumettre à la voix de la majorité. C'est la raison pour laquelle il convient de le responsabiliser davantage si l'on veut accélérer le processus décisionnel du conseil d'administration. Les conseillers-ères pourront, le cas échéant, sanctionner ou réviser les conséquences malheureuses d'une décision de la présidence du conseil lors du traitement des contestations qui seront soumises par les candidats-es en lice. Et ce, d'autant plus que le personnel électoral siégeant comme juge électoral bénéficiera de l'avis éclairé des professionnels-les du droit participant à la composition du tribunal électoral.

Ainsi, une évaluation collégiale pourra être faite des différentes situations, mais, toujours, il reviendra au/à la président-edu Conseil de prendre la décision finale. Le-la directeur-trice exécutif-ve, dans son rôle transversal, coordonnera les travaux des directions techniques et des organes déconcentrés pour soutenir les opérations engagées par la présidence.

Dans ce scénario, il est primordial que le/la directeur-trice exécutif-ve comprenne les objectifs fixés par le/la président-e et soit en mesure d'identifier les moyens et ressources nécessaires pour les atteindre. Elle/Il donnera suite à toute entente, à tout accord entre le conseil et ses partenaires. L'autorité et la légitimité de la direction exécutive dépendront de la capacité de son titulaire à gérer l'appareil électoral de manière à ce que les résultats attendus par le conseil d'administration soient réalisés dans le délai projeté.

a) La reconfiguration du tribunal électoral

Dans l'optique d'un *dream team* entre la présidence du CEP et la direction exécutive pour la conduite des opérations électorales, on comptera sur le-la vice-président-e qui seconde le/la président-e en cas d'absence ou d'empêchement, un-e président-e du BCEN choisi-e parmi les sept conseillers-ères électoraux restants et les six autres qui siègent au niveau des trois sections du BCEN. Il est entendu que la composition des sections est établie par tirage au sort. Le-la président-e du BCEN est un « joker » qui remplace tout-e conseiller-ère qui ne peut siéger.

La reconfiguration des tribunaux électoraux proposée consiste à réduire la composition à trois membres, deux conseillers-ères et un-e magistrat-e professionnel-le en exercice, afin d'éviter tous les cas de conflit d'intérêts des avocats-es, car le réflexe de l'avocat-e n'est pas celui du/de la juge. Le cadre normatif a évolué depuis 2005 où le BCEN était composé de trois conseillers-ères électoraux et de deux avocats-es. Même si, comme aujourd'hui, toutes les juges électoraux avaient voix délibérative, la présence des avocats-es permettait aux conseillers-ères majoritaires dans la composition d'avoir, en cas de besoin, un point de vue juridique contradictoire sur les contestations. La situation actuelle est contraire à l'esprit de la Constitution où les conseillers-ères et leurs représentants-es territoriaux sont minoritaires dans la composition des instances contentieuses. Il y a un intérêt certain à revenir à la pensée même du constituant en redonnant au CEP la maîtrise du contentieux électoral. Dans cette perspective, les BCEC et BCED seront constitués de deux membres de BEC ou de BED et d'un-e magistrat-e professionnel-le en fonction.

Dans ce scénario, les décisions relatives à l'établissement de critères et de profils pour le recrutement de tout le personnel administratif et vacataire, ainsi que la définition des procédures et l'adoption des règlements, sont prises par le conseil d'administration à la majorité des voix ou par consensus. La responsabilité est collective pour tout ce qui concerne les normes, et elle est individuelle dans la mise en œuvre.

III. Scénario 3 : Une séparation suivant le modèle de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif

La Constitution est claire : le CEP est composé de neuf membres. Il a la charge d'organiser et de contrôler en toute indépendance toutes les opérations électorales sur tout le territoire de la République jusqu'à la proclamation des résultats du scrutin. Il élabore le projet de loi électorale qu'il soumet au pouvoir exécutif pour les suites nécessaires. Il assure la tenue à jour des listes électorales. Il est le contentieux de toutes les contestations soulevées à l'occasion soit des élections, soit de l'application ou de la violation de la loi électorale, sous réserve de toute poursuite légale à entreprendre contre le ou les coupables par-devant les tribunaux compétents. Ces attributions du CEP ne souffrent d'aucun partage avec les autres pouvoirs de l'État, car il s'agit d'une institution indépendante. Les membres du CEP devraient donc être en mesure d'exécuter l'ensemble de l'institution et l'organisation interne est

tenue de répondre aux critères d'indépendance, d'impartialité et de neutralité qui incombent à toute instance de gestion des élections. En ce sens, dans ce troisième scénario, il serait souhaitable de calquer l'organisation et la structure du CEP sur le modèle de la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif qui comporte un département pour les comptes et un autre pour le contentieux administratif, avec le-la président-e comme principal artisan de la cohésion et du bon fonctionnement de l'institution. De ce fait, le CEP pourrait contenir une chambre relative aux questions administratives, dont les opérations électorales, et une autre pour le contentieux électoral. Les deux participeraient à l'élaboration du projet de loi électorale qui serait transmis à l'exécutif pour les suites de droit. Cette division en deux chambres distinctes existe par exemple en République Dominicaine, où la chambre administrative est totalement séparée de la chambre contentieuse.

Ce scénario oblige au renforcement des critères professionnels dans le choix des membres du Conseil. Dans le cadre du premier CEP, les affectations sont décidées entre les conseillers-ères à la première réunion collégiale. Le-la président-e du CEP est élu-e par ses pairs à la première réunion du Conseil. Puis, les huit autres membres se répartiront en deux groupes de quatre conseillers-ères, un groupe devant former la chambre administrative et un autre devant constituer la chambre contentieuse. Chacune d'elle se réunit séparément pour élire un-e président-e. Les deux présidents-es de chambre deviennent automatiquement l'un-e, le/la vice-président-e aux affaires administratives, et l'autre, le-la vice-président-e aux affaires contentieuses. Le bureau de l'institution électorale sera donc composé de trois membres : le/la président-e du Conseil électoral et les deux vice-présidents-es. Le/la président-e gèrera l'administration de l'institution à travers une direction des ressources humaines, une direction financière, une direction de la communication, une direction informatique.

Lors du renouvellement par tiers tous les trois ans, l'instance de sélection choisira une personnalité capable de remplacer valablement dans les fonctions occupées le/la conseiller-ère dont le mandat est arrivé à terme.

a) Une chambre administrative

L'application de critères professionnels permettra aux instances impliquées dans le processus de sélection des membres du conseil électoral de choisir les personnes devant intégrer la chambre administrative. Celle-ci aura pour

principales attributions d'organiser et de contrôler les élections sur toute l'étendue du territoire et d'actualiser les listes électorales. Il faut noter que les membres du Conseil qui intégreront la chambre administrative seront directement chargés-es de toutes les opérations électorales. Ils/Elles choisiront parmi eux-elles, un-e président-e qui fera automatiquement office de vice-président-e aux affaires administratives. Ce/Cette dernier-ère coordonnera toutes les activités ayant rapport aux opérations électorales. À cette chambre devra être attaché un personnel qui comprend, outre les membres du cabinet des conseillers-ères, une direction administrative et logistique, une direction du registre, une direction de la formation et une direction des opérations électorales.

b) Une chambre contentieuse

La chambre contentieuse à laquelle normalement seront intégrés-es les juristes, avocats-es, anciens-nes magistrats-es et anciens-nes investigateurs-trices dispose d'une sous-structure administrative propre : un département des affaires juridiques, un département de suivi et d'investigation, un greffe. Toute cette équipe technique soutiendra les travaux des conseillers-ères qui gèreront les contestations par un collège de trois magistrats-es. Les avocats-es attachés-es à la chambre contentieuse ne siègent pas. Il n'y aura pas plusieurs niveaux de juridiction comme avec les BCEC et les BCED. Tous les dossiers seront traités par la chambre contentieuse qui, si nécessaire, auditionne de manière contradictoire les contestataires et les personnes ciblées ou lésées. Les dossiers de contestation reçus par les BED et les BEC seront acheminés sans délai à la chambre contentieuse. La loi organique du CEP devra préciser, le cas échéant, le rôle des BED et des BEC dans le cadre d'un éventuel suivi de la chambre contentieuse sur le terrain.

Cette nouvelle charpente du conseil électoral, quoique différente des propositions soumises à date, semble être la plus proche de l'esprit et de la lettre de la Constitution. Toutes les tentatives visant à introduire des éléments externes au CEP se font en violation de la Charte fondamentale et privent les conseillers-ères de leurs prérogatives constitutionnelles. Si le nombre supérieur de juristes externes au CEP par rapport aux fonctionnaires électoraux répond à une volonté du législateur de mettre le contestataire en confiance par rapport à l'impartialité du tribunal électoral, ceci est fait en violation flagrante de la Constitution qui responsabilise directement les neuf membres du CEP aussi bien par rapport à l'organisation des élections

qu'au contentieux qui en découle. Il est donc plus qu'évident que le système électoral haïtien, à moins d'une modification constitutionnelle, ne permette d'envisager, comme le souhaitent certains, des juges spécialisés-es au niveau du système judiciaire pour connaître des contestations électorales. Cependant, il est à noter que la formation de juges et de parquetiers-ères etspécialisés-es dans les affaires électorales peuvent être d'une grande utilité pour organiser la poursuite, connaître les infractions électorales et contribuer à l'intégrité du processus électoral.

A large, stylized number '7' in a light red color, positioned in the upper center of the page. It has a thick, blocky appearance with a slight shadow effect.

CHAPITRE 7

CHAPITRE 7

Recommandations spéciales pour un meilleur fonctionnement du CEP

Les missions internationales et nationales d'observation électorale ont produit ces dernières années des rapports dans lesquels elles recommandent la réforme du système et la modernisation du processus électoral haïtien. Le Conseil électoral lui-même est sur le point de finaliser un document de capitalisation sur les bonnes pratiques et les leçons apprises au cours du processus électoral de 2016 dans lequel il propose également quelques pistes à explorer pour renforcer l'efficacité et l'efficience du CEP. Sans reprendre ici lesdites recommandations et pistes, il convient de mettre en relief quelques-unes relatives au mandat du personnel électoral et à la production de la Carte d'identification nationale (CIN), le renforcement du centre de tabulation des résultats et enfin, la structure de l'institution électorale en cas de révision constitutionnelle.

I. Recommandations spéciales concernant le mandat du personnel électoral et la production de la carte électorale

Le CEP pourra affirmer son indépendance et son autorité sur le processus électoral lorsqu'il se professionnaliserait et maîtriserait son budget. Il est donc hautement recommandé d'établir des critères professionnels pour le recrutement des conseillers-ères électoraux et de créer un fonds spécial pour les élections qui sera alimenté directement par des taxes et droits à prévoir dans la loi créant ledit fonds. L'expérience des élections complémentaires de 2016, financées intégralement par le Trésor public national, a démontré le niveau d'autorité d'un conseil d'administration professionnel ainsi que la nature et la qualité de sa collaboration avec le gouvernement et les partenaires internationaux.

L'examen de la machine électorale telle que les instances qui participeront à la formation du premier CEP a permis de mieux cerner la trajectoire de celui-ci et de comprendre les grands enjeux qui y sont liés. Cependant, il convient de conclure par quelques recommandations spéciales qui peuvent avoir des conséquences heureuses sur le renforcement de l'efficacité de ses structures opérationnelles et la sauvegarde de la mémoire institutionnelle. Un ensemble de recommandations sur les mandats et sur un changement de perspective dans les rapports du CEP avec l'ONI ont été fournies ci-dessous.

a) La question des mandats

Les conseillers-ères disposent d'un mandat de neuf ans. Puisqu'ils/elles sont renouvelables par tiers tous les trois ans, le constituant prévoit qu'au niveau du premier CEP, trois conseillers-ères auront un mandat de trois ans, trois autres un mandat de six ans et les restants-es, un mandat de neuf ans. Cette répartition sera faite par tirage au sort et comme la Constitution ne pose aucun interdit ni aucune limite pour une reconduction. Il est très plausible, à moins de disposition contraire dans la loi, que tout-e conseiller-ère électoral-e qui fournit un travail satisfaisant puisse être reconduit-e à son poste par le pouvoir qui l'avait choisi-e.

Dans certains pays comme la République Dominicaine, il est de coutume que les hauts cadres soient recrutés sur concours avec un mandat déterminé dans son continu et sa durée. En ce sens, il est suggéré d'octroyer un mandat de cinq ans au/à la directeur-trice exécutif-ve pour qu'il ait la possibilité d'organiser au moins une élection présidentielle. Les membres des BED pourraient avoir un mandat de quatre ans et ceux des BEC un mandat de trois ans. De toute façon, hormis le/la directeur-trice exécutif-ve qui peut être reconduit-e dans son poste par le Conseil, tous les postes des BED et des BEC doivent être ouverts à concours à la fin de la durée du mandat. Les critères de sélection doivent être renforcés de manière à garantir l'égalité de chance entre toutes les postulants-es. Cela permettra de stabiliser ces fonctions et de mieux planifier le renforcement des capacités professionnelles de ces cadres.

Par ailleurs, l'administration électorale pourrait être conçue de manière à faciliter la carrière dans le système électoral haïtien. Le CEP aura donc, s'il adopte cette option, la lourde responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre un plan de carrière pour le personnel permanent de l'institution électorale.

b) Nouvelles perspectives des rapports entre le Conseil électoral permanent et l'Office national d'identification

Le décret sur la carte d'identification nationale pris en 2005 confie la production et la distribution des cartes d'identification nationale au CEP en attendant la mise en place d'un ONI qui aurait également pour responsabilité de réformer l'état civil haïtien et de superviser le travail des officiers d'état civil. Plus de dix ans après le lancement de ses activités, l'ONI ne s'est spécialisé que dans la production et la distribution des CIN. Cette entité, attachée au ministère de la Justice et de la Sécurité publique, soulève des questions quant à son rôle dans la constitution du registre électoral et sa capacité à l'épurer. La Commission d'évaluation électorale indépendante (CEEI) de 2015 et la Commission indépendante d'évaluation et de vérification électorale de 2016 avaient recommandé dans les conclusions de leurs rapports respectifs, le transfert de certaines directions et services de l'ONI au CEP. Dans ce cas, l'ONI et le CEP devront se répartir les tâches de dotation du numéro d'identification nationale à la naissance, de production et de distribution de la CIN à la majorité. Ce partage de tâches permettra à l'ONI de maintenir un registre national qui contient le dénombrement effectif de la population ; tandis que le/la citoyen-ne parvenu-e à la majorité produirait sa demande de CIN par-devant le BED ou le BEC. En retrouvant la responsabilité de production et de distribution des CIN, le CEP récupérerait le contrôle d'un pan important de son travail et pourrait mieux garantir aux compétiteurs-trices électoraux ainsi qu'aux organisations de la société civile le respect des droits des électeurs-trices.

Certains sont d'avis, nonobstant la CIN produite par l'ONI, que le législateur habilite le CEP à produire ses propres cartes électorales.

Cependant, compte tenu du fait que les options sus-indiquées nécessitent une réforme du cadre légal, le CEP pourrait toujours adopter une procédure administrative qui consiste à se servir de la liste générale des citoyens-nes en âge de voter transmise par l'ONI pour demander à celles/ceux qui disposent d'une CIN de confirmer leur participation aux élections en s'adressant aux BED et BEC ou tout autre bureau que l'institution électorale pourrait placer à cet effet. En plus de ne pas bouleverser le cadre légal en vigueur, cette dernière option a l'avantage de passer outre des problèmes liés à l'épuration des listes par l'ONI, de régler les problèmes liés au changement d'adresse, de permettre au CEP de disposer d'une base fiable pour le calcul du taux de participation aux élections et de renforcer la légitimité des élus-es. La nation entière en bénéficierait.

II. Ajustements au système de tabulation

Le CEP devra se prononcer sur le type de scrutin définitivement retenu pour les prochaines élections, vote traditionnel sur papier ou urne électronique. De cette décision dépendra le sort du centre de tabulation tel que nous le connaissons aujourd'hui. En attendant, le système de tabulation doit encore améliorer ses performances et sa transparence pour répondre aux exigences de précision et de clarté des observateurs-trices électoraux-ales et des compétiteurs-trices aux élections. Les demandes d'amélioration les plus insistantes sont liées au recrutement du personnel qui y est affecté et aux procédures qui y sont appliquées.

a) Au niveau du recrutement du personnel

Le centre de tabulation est une direction extrêmement sensible. Cette sensibilité et son importance dans la présentation des résultats préliminaires requièrent une certaine rigueur dans le recrutement du personnel. Il est primordial que tout-e nouveau directeur/trice du centre et tout-e nouveau-llle directeur-trice adjoint-e aient les qualifications nécessaires pour appréhender rapidement l'organisation du centre de tabulation, ainsi que les outils techniques et administratifs. Comme souligné précédemment, il est hautement souhaitable que le/la titulaire de ce poste soit un-e informaticien-e de haut niveau doté-e d'aptitudes en gestion et en statistiques, car, l'administration du CTV, la production des documents, l'examen d'un ou de plusieurs paramètres sur la base d'un échantillon par les vérificateurs-trices des tribunaux électoraux exigent ces compétences.

Les avocats-es sont actuellement recrutés-es sur la base d'une procédure inconnue des acteurs/actrices externes à l'institution électorale. Le CEP devra établir des modalités et conditions pour le recrutement de tous-tes les avocats-es affectés-es à l'unité de contrôle légal du centre de tabulation. Il en est de même des opérateurs-trices de saisie. L'égalité des chances doit être garantie.

Le recrutement des vacataires doit donc être ouvert à tous-tes ceux/celles qui veulent apporter leur contribution à la saisie des procès-verbaux. La rapidité, la précision, la discipline, le temps de récupération sont autant de critères sur lesquels les postulants-es à la saisie peuvent être évalués-es.

Les techniciens-nes et les hauts cadres devront également être recrutés-es suivant des procédures bien définies qui garantissent l'égalité de chance de tous les postulants-es.

En principe, les observateurs-trices et les partis politiques devraient être en mesure de suivre le processus de recrutement de tout type de personnel du centre de tabulation. Le recrutement tiendra également compte de la question de genre et des personnes handicapées et le CEP démontrera en tout temps que le CTV est neutre et objectif.

b) Au niveau des procédures relatives à la saisie et au traitement des PV

Selon les conclusions des rapports d'évaluation relatives aux scrutins du 9 août et du 25 octobre 2015, il serait opportun d'apprécier la valeur des PV de dépouillement avant de procéder à la saisie dans l'éventualité d'une carence dans la fiabilité et la transparence du processus dans tous les bureaux de vote. Tenant compte des procédures en vigueur au centre de tabulation, il serait vivement recommandé de procéder à l'inventaire du contenu des paquets dès réception des PV. En l'absence de la liste d'émargement et de feuille de comptage, le PV entaché sera écarté d'office, car il n'y aura pas moyen de vérifier ultérieurement, le cas échéant, l'authenticité des scores attribués à chaque candidat-e. Une fois ce travail effectué, les PV doivent être acheminés à l'unité de contrôle légal pour vérification, à la lumière de la loi électorale, s'il n'existe aucune cause pouvant justifier la non-prise en compte. Ce travail doit être validé par le/la directeur -trice des affaires juridiques. Ensuite, les PV retenus peuvent être envoyés à la saisie ou à la numérisation avant d'être archivés. Une partie du personnel de l'unité légale sera dédiée à l'inventaire de toutes les irrégularités et de tous les incidents enregistrés le jour du scrutin afin de dresser un tableau récapitulatif par commune qui sera transmis au Conseil avec les résultats préliminaires.

Le CEP pourra toujours prioriser la saisie des scores tels qu'ils parviennent au CTV dans le procès-verbal de dépouillement, à charge pour les candidats-es de produire ultérieurement leurs contestations sur d'éventuels PV jugés irréguliers. L'affichage de ces derniers sur le site Internet du CEP pourrait faciliter leur travail en ce sens.

Il n'y a aucune raison d'ignorer le principe de transparence dans le processus de tabulation. Le CTV devrait prendre le soin de permettre aux intéressés-es de suivre l'évolution des scores des candidats-es en compétition au fur et à mesure qu'on avance dans la tabulation. À cet effet, une publication graduelle par département est recommandée.

Dans le cadre du développement du centre de tabulation des votes, il est souhaitable que des annexes soient établies au niveau des régions. Le législateur électoral devra se prononcer par ailleurs, sur le caractère déconcentré ou décentralisé du CTV afin de clarifier une fois pour toutes, ses rapports avec la direction exécutive et le conseil d'administration.

III. En cas de révision constitutionnelle

La grande majorité des acteurs-trices politiques et de la société civile sont favorables à un remaniement de la Constitution de la République. Néanmoins, les avis divergent sur ses modalités. En effet, certains d'entre eux recommandent de procéder à une modification constitutionnelle dans le temps et suivant les procédures tracées dans la Charte fondamentale ; tandis que d'autres, optent pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution tout en préservant certains acquis consacrés dans celle actuellement en vigueur. Nous nous proposons, dans ce segment de voir les orientations des réformes qui pourraient éventuellement avoir un impact direct sur l'OGÉ d'Haïti dans l'un ou l'autre cas de figure.

a) En cas d'amendements suivant la procédure ordinaire

Tout processus de révision constitutionnelle doit inévitablement se réaliser sur deux législatures et l'entrée en vigueur des amendements votés à la date de la prestation de serment du/de la prochaine président-e élu-e. La première étape consiste dans le vote de la déclaration d'amendement suivi de l'exposé des motifs à la dernière session de cette législature suivi du vote des nouvelles dispositions à la première session de la prochaine législature, soit la 51^{ème}. En d'autres termes, les nouveaux amendements de la Constitution de 1987 entreront en vigueur dans cinq ans. Dans ce cas, le CEP sera déjà mis en place, ce qui provoquera une certaine difficulté voire la quasi impossibilité d'une révolution du concept actuel. Les différentes propositions effectuées ci-dessus cadrent bien avec ce scénario. Par conséquent, les amendements n'auront qu'à consacrer dans la loi-mère le choix retenu pour la structuration et l'organisation du Conseil électoral.

b) En cas d'adoption d'une nouvelle Constitution

Si le pouvoir exécutif souhaite engager le dialogue politique et les travaux pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution, la sagesse recommande de ne pas procéder à la mise en place du CEP avant la fin desdits travaux et l'adoption de la nouvelle charte fondamentale, laissant ainsi la liberté à l'Assemblée

constituante de s'inspirer des expériences d'Haïti ainsi que de celles d'autres pays à proportion de moyen bien sûr et de s'accorder avec les acteurs-trices sur le concept le plus approprié. Dans le cas d'adoption d'une nouvelle Constitution, il serait judicieux de sortir de l'ornière des neuf membres pour créer une véritable institution électorale. D'ailleurs, malgré ses faiblesses, le CEP fonctionne presque comme une institution à part entière avec son administration, sa direction exécutive et son conseil. Le seul inconvénient résulte du fait que la responsabilité constitutionnelle et politique incombe exclusivement aux neuf membres en lieu et place des différentes structures de l'appareil électoral. Deux options à la réflexion sont à considérer :

Première option

L'institution électorale est composée d'un conseil d'administration, d'une direction exécutive, de directions techniques, d'organes déconcentrés, d'organes décentralisés et des tribunaux électoraux.

Les membres du conseil d'administration sont choisis-es, soit sur la base d'une représentativité territoriale ; soit sur la base des pouvoirs de l'État ; soit sur la base d'une représentation sociopolitique, à travers les forces vives de la nation. Il est à noter que dans le premier cas, la composition serait de 11 membres et de 9 dans les deux autres cas. Ce conseil d'administration sera donc considéré comme le regard externe du corps social au sein de l'Institution électorale. On pourrait envisager des sessions biennuelles pendant le temps nécessaire pour connaître des dossiers et prendre les décisions appropriées ; et une permanence durant le lancement d'un processus électoral donné. On peut envisager qu'il aura à accomplir entre autres les tâches suivantes :

- **Recruter** le/la directeur-trice exécutif-ve de l'institution électorale sur la base d'un concours ;
- **Valider** le budget qui sera transmis aux instances compétentes ;
- **Approuver** les politiques envisagées par le/la directeur-trice exécutif-ve ;
- **Valider** le recrutement des responsables des organes déconcentrés et/ou décentralisés ;
- **Se prononcer** sur les résultats du scrutin après avoir pris connaissance des réserves des candidats-es en lice ; ou du moins ;

- **Nommer**, le cas échéant, suivant les procédures établies les magistrats-es professionnels-les qui devront connaître des conflits électoraux. Ces magistrats-es seront détachés-es temporairement du système judiciaire pendant la durée du processus électoral.

Dans ce contexte, la direction exécutive est le principal organe de gestion de l'institution électorale. Son titulaire est recruté-e par le CA sur concours et dispose d'un mandat de cinq ans renouvelable.

Plusieurs variantes peuvent découler de cette première option, comme laisser le CA siéger en permanence ou se référer au système judiciaire pour connaître des contestations électorales avec toutes les voies de recours ordinaires. Toutefois, l'idée maîtresse est de consacrer la séparation de l'administration électorale de la justice électorale afin d'éviter toute confusion de rôle et de garantir au contestataire l'objectivité totale des organes de contentieux électoral. Toutefois, le législateur électoral aura la faculté d'envisager une décision administrative des organes du CEP sur les contestations, avant tout éventuel recours par-devant les tribunaux électoraux.

Deuxième option

Remplacer le conseil d'administration et mettre en place une commission mixte composée des trois pouvoirs de l'Etat et de la société civile pour le recrutement du/de la directeur-trice général-e ou de l'institution électorale. Pour faciliter l'équilibre au sein de la commission mixte, le nombre de représentants-es des secteurs de la société civile devrait être égal à celui des représentants-es des pouvoirs étatiques. La personne retenue comme directeur-trice général-e sera dotée d'un mandat de sept ans, à l'instar du/de la Protecteur/trice du citoyen et de la citoyenne. Le renouvellement ou non de son mandat sera examiné par la commission mixte un an avant le terme du septennat.

Cette commission serait chargée de recruter sur concours les titulaires des organes déconcentrés et décentralisés dont le mandat serait renouvelable. Ces organes susmentionnés au niveau de chaque département devront faciliter la gestion des opérations électorales et réduire le temps nécessaire pour officialiser les résultats des différents scrutins.

Cette deuxième option dont découlent diverses variantes, a pour principal objectif de soustraire le CEP aux carcans inhérents à toute structure collégiale et de l'obliger à une reddition de comptes périodique tout en conservant son caractère d'institution indépendante.

Conclusion

Dès sa mise en place, le CEP aura à répondre à un certain nombre de questions et à faire face à de nombreux défis, notamment le choix relatif au vote sur papier qu'il faudra maintenir ou remplacer. La décision du CEP tiendra compte des capacités de l'État à garantir l'intégrité du vote, celle du choix des électeurs-trices. Comptage électronique, vote électronique, vote biométrique, vote sur papier ou une combinaison de deux ou de plusieurs de ces choix possibles. Le CEP sera tenu inévitablement de construire un dialogue responsable et éclairé avec les différents-es acteurs-trices tout en veillant à ce que les citoyens-nes qui remplissent leur devoir civique soient effectivement celles/ceux qui élisent les dirigeants-es de l'État à tous les niveaux.

Le CEP aura également pour obligation de renforcer la direction du registre électoral et informatique pour éviter que les problèmes récurrents au niveau des listes électorales ne continuent de frustrer une partie de l'électorat trop souvent privée de son droit de vote. La question de la délimitation territoriale devra être posée de manière sérieuse et le découpage électoral effectué en tenant compte des données empiriques collectées sur le terrain.

Par ailleurs, il faudra que l'OGE définisse clairement les différences et limites entre la conduite des opérations électorales, la comptabilisation des votes au CTV, la publication des résultats et le traitement du contentieux électoral. Cette précision permettra de fixer les responsabilités à chaque étape du processus et de mieux organiser le travail des fonctionnaires électoraux.

Enfin, le CEP aura pour attribution de faire valoir le caractère hautement technique de l'institution électoral afin d'obtenir de meilleurs traitements et de conditions de travail pour les fonctionnaires électoraux. Toutes ces considérations sont faites en laissant exempte la tâche qui consiste à fixer des normes appelées à régir l'organisation et le fonctionnement des institutions indépendantes.

Le CEP constitue l'instance publique qui coordonne l'alternance du pouvoir et garantit la stabilité politique par la légitimité des élus-es. Il appartient donc à tous-tes d'œuvrer à garantir son professionnalisme et son indépendance.

Bibliographie

Dispositions légales

Amendements du 9 mai 2011 à la Constitution de 1987

Arrêté du 12 octobre 2005 établissant les règlements généraux du Conseil électoral provisoire

Arrêté du 18 janvier 2008 révisant les règlements généraux du Conseil électoral provisoire du 12 octobre 2005

Constitution d'Haïti du 29 mars 1987 amendée

Décret électoral de 1989

Décret électoral du 3 juillet 1987 précisant la mission et les attributions des partis politiques

Décret électoral du 2 mars 2015, Le Moniteur spécial no. 1 en date du lundi 2 mars 2015

Décret portant amendement du décret du 1er juin 2005 sur la carte d'identification nationale, Le Moniteur spécial no. 1 en date du lundi 2 mars 2015

Décret portant organisation de l'Administration centrale de l'État du 17 mai 2005.

Loi électorale votée à la Chambre des députés le 1er juillet 2008 et au Sénat de la République le 9 juillet 2008, Le Moniteur Spécial no. 3 du 25 juillet 2008

Loi électorale votée au Sénat de la République, le 2 octobre 2013 et en deuxième lecture à la Chambre des députés le 27 novembre 2013, Le Moniteur no. 229 du mardi 10 décembre 2013

Références

BERTRAND W., *Analyse de la loi électorale de 2013 suivant un regard de parti politique*, National Democratic Institute, 2014

—, *Terminologie électorale*, 2018, non-publié

CHÉRUBIN G., *Le Ventre pourri de la bête*, Port-au-Prince, Éditions de l'Université d'État d'Haïti, 2013

COMMISSION D'ÉVALUATION ÉLECTORALE INDÉPENDANTE (CEEI), Rapport en date du 2 janvier 2016, <<https://www.canalplushaiti.net/haiticrisepolitique-rapport-final-de-la-commission-electorale-independante/>>, consulté le 23 avril 2018

COMMISSION INDÉPENDANTE D'ÉVALUATION ET DE VÉRIFICATION ÉLECTORALE (CIEVE), Rapport en date du 29 mai 2016, <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2013/05/Rapport_CIEVE.pdf>, consulté le 23 avril 2018

IDEA INTERNATIONAL, *Electoral system design: The New International IDEA Handbook* [La conception des systèmes électoraux : le nouveau manuel d'IDEA International], Stockholm, IDEA International, 2005

—, *Electoral management during transition, challenges and opportunities* [Gestion électorale en période de transition, défis et opportunités], Stockholm, IDEA international, 2012, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-during-transition-challenges-and-opportunities>>, consulté le 20 avril 2018

—, *Favoriser le dialogue entre les partis politiques et le Conseil électoral en Haïti*, Port-au-Prince, IDEA international, 2014a

—, *Electoral Management Design: Revised Edition* [Gestion électorale : Édition révisée], Stockholm, IDEA International, 2014b, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>>, consulté le 20 avril 2018

UNION EUROPÉENNE, « Mission d'observation électorale Haïti 2015, Élections générales, Analyse MOE-UE du rapport de la Commission indépendante d'évaluation et de vérification électorale (CIEVE) », 8 juin 2016, <http://eeas.europa.eu/archives/eucom/missions/2015/haiti/pdf/analyse-cieve_fr.pdf>, consulté le 23 avril 2018

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de promouvoir la démocratie dans le monde, laquelle est à la fois une aspiration humaine universelle et un moteur du développement durable. Pour ce faire, nous contribuons à la mise en place, au renforcement et à la protection d'institutions et processus politiques démocratiques à tous les niveaux. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les processus, acteurs et institutions démocratiques sont non seulement inclusifs et responsables, mais suscitent également un développement durable qui bénéficie à tous.

En quoi consiste notre mission ?

Nos activités se concentrent sur trois grands domaines d'influence : les processus électoraux, les processus d'élaboration de la constitution, ainsi que la participation et la représentation politiques. L'égalité des sexes et l'inclusion, la sensibilisation au conflit et le développement durable sont autant de questions qui sont intégrées à l'ensemble de nos domaines d'intervention.

IDEA International œuvre sur plusieurs fronts : il fournit une analyse sur les tendances démocratiques mondiales et régionales ; produit des données comparatives relatives aux bonnes pratiques démocratiques internationales ; offre aux acteurs engagés dans les processus démocratiques une assistance technique et contribue au renforcement de leurs capacités en matière de réforme démocratique ; et engage un dialogue sur les questions qui relèvent du débat public sur la démocratie et sa mise en place.

Où sommes-nous basés ?

Notre siège se trouve à Stockholm et nous avons des bureaux régionaux et de pays en Afrique, en Asie et dans le Pacifique, en Europe, en Amérique latine et dans les Caraïbes. IDEA International est un observateur permanent auprès des Nations Unies.



Qu'est-ce que IDEA International?

Créé en 1995, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde.

IDEA International est la seule organisation intergouvernementale ayant pour unique mandat de soutenir la démocratie. Son ambition est d'être le premier acteur mondial dans le partage de connaissances et d'expériences comparatives favorisant la démocratie.

IDEA International produit des connaissances comparatives dans ses grands domaines d'expertise : processus électoraux, élaboration de constitutions, participation et représentation politiques, et la démocratie et le développement.

Au niveau de la démocratie, IDEA met l'accent sur l'égalité des sexes, la diversité, les conflits et la sécurité.

| | |
|--|--|
| International IDEA | IDEA International |
| Stromsborg | 4, rue Cretonne |
| S-103 34 STOCKHOLM | Delmas 71 |
| SUÈDE | Port-au-Prince |
| Tel: +46 8 698 37 00 | HAÏTI |
| Fax: +46 8 20 24 22 | Tel: +509 28 13 85 30 |
| Courriel : info@idea.int | Courriel : infohaiti@idea.int |
| Website : www.idea.int | Site Web : www.idea.int |