



Organisation des  
États Américains  
Plus de droits pour plus de personnes

## **RAPPORT MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE**

Observation de La Commission indépendante d'évaluation et de vérification électorale (CIEVE)<sup>1</sup>  
République d'Haïti

### **I. Déploiement de la Mission d'observation des élections (MOE/OEA)**

À partir du mois de juin 2015, le Département de la coopération électorale et de l'observation des élections (DECO) du Secrétariat général de l'OEA a maintenu une présence permanente dans le pays afin d'observer de manière directe le déroulement du processus électoral. Trois missions d'observation des élections (MOE) ont été dépêchées dans l'ensemble des départements. Les chefs de mission, le sous-chef et le Directeur du DECO se sont rendus en Haïti à plusieurs reprises pour des réunions de haut niveau avec les autorités électorales, des membres du gouvernement, des acteurs politiques, des représentants de la société civile et des membres de la communauté internationale.

Durant les élections législatives du 9 août 2015, les observateurs de l'OEA ont été présents dans 171 centres de vote. De nombreux incidents de violence sont survenus au cours de la journée, ce qui a obligé le Conseil électoral provisoire (CEP) à fermer certains centres de vote et entraîné le retrait de sept observateurs de la mission qui n'ont pas pu finaliser leur travail. Cependant, ces incidents ne se sont pas généralisés et n'ont pas affecté le processus dans son ensemble.

Suite aux élections, la MOE/OEA a présenté un rapport préliminaire lors d'une conférence de presse à Port-au Prince et a remis à la CEP une liste de recommandations dans le but d'améliorer le déroulement des élections prévues pour octobre et décembre. La mission a déploré le faible taux de participation aux élections (moins de 20 %) et a à plusieurs reprises appelé de ses vœux une participation plus importante du peuple haïtien à ses processus électoraux.

Dans l'étape post-électorale, les scrutins ont été annulés dans 25 circonscriptions électorales, affectant six sièges du Sénat et 25 de la Chambre de députés. Cela a été dû au fait que plus de 30 % des procès-verbaux des districts concernés ne sont jamais parvenus au Centre de tabulation.

En accord avec le calendrier électoral, le 25 octobre a eu lieu le deuxième tour du scrutin législatif, les élections municipales et le premier tour des présidentielles. L'OEA a déployé 123 observateurs, qui ont été présents depuis l'ouverture des urnes jusqu'au décompte des voix dans les dix départements du

---

<sup>1</sup> Rapport présenté par la MOE/OEA le 1er août, 2016.

pays, visitant un total de 487 centres de vote. La MOE a constaté que moins d'incidents sont survenus lors de cette journée par rapport au 9 août et observé une augmentation de la participation, qui est néanmoins restée inférieure à 30 %.

Le jour suivant les élections, le Chef de mission a présenté lors d'une conférence de presse un rapport contenant des observations et recommandations préliminaires. La mission a attiré l'attention sur le nombre élevé de représentants de partis politiques présents dans les centres de vote et a constaté que plus de 900 000 accréditations avaient été octroyées par la CEP. De plus, les observateurs ont rapporté que les bureaux de vote étaient bondés, ce qui a rendu difficile le respect du suffrage secret. La MOE/OEA a émis une série de recommandations à la CEP dans le but d'améliorer les conditions en vue du deuxième tour du scrutin présidentiel prévu pour le 27 décembre.

Suite aux élections, certains partis politiques ont avancé des allégations de fraude et d'irrégularités dans la course électorale et ont demandé l'annulation des élections et l'installation d'une commission d'évaluation indépendante. Pour répondre à ces demandes la CEP a mis sur pied un comité interne composé de quatre de ses membres afin de recevoir et d'examiner les plaintes. Le comité a reçu 162 plaintes concernant des délits électoraux, dont 43 ont été transmises au Centre de tabulation pour vérification. Les acteurs politiques n'ont pas été satisfaits des conclusions du comité.

Le 5 novembre, onze jours après les élections, le CEP a publié les résultats préliminaires du scrutin présidentiel, qui donnaient l'avantage à Jovenel Moïse, le candidat du PHTK, le parti au pouvoir, avec 32.81 % des voix, suivi par Jude Celestin, le candidat de la LAPEH, avec 25.27 % des voix. Moïse Jean-Charles de Pitit Desallines a écopé de la troisième place avec 14.27 % des voix et Maryse Narcisse de Lavalas a terminé à la quatrième place en récoltant 7 % des voix. Les autres candidats ont obtenu moins de 5 % des voix. Comme aucun candidat n'a récolté 50 % + 1 voix, un deuxième tour de scrutin présidentiel a été prévu, conformément à la législation en vigueur.

Il convient de préciser que les résultats publiés par le CEP coïncident avec ceux produits par l'échantillon statistique obtenu par les observateurs de l'OEA.

Face aux nombreuses remises en question des résultats officiels, la mission a réalisé trois croisements statistiques supplémentaires en tenant compte des procès-verbaux officiels et des rapports d'incidents présentés par les observateurs nationaux et internationaux en éliminant les divergences entre les données de la mission et les résultats officiels. Aucun de ces croisements n'a entraîné de changement substantif dans les résultats et le classement des quatre premiers candidats a demeuré identique.

La mission a toutefois reconnu qu'il y a eu d'importantes déficiences organisationnelles lors des élections du 25 octobre. La mission a fait état d'un faible niveau de formation du personnel des bureaux de vote, de l'absence de conditions permettant l'exercice du suffrage secret et d'irrégularités dans l'utilisation de l'encre indélébile, ce qui n'a pas permis d'identifier les personnes ayant voté.

En outre, la mission a décelé des signes d'achat de voix et de substitution de votants ainsi qu'une présence excessive de représentants de partis politiques, lesquels étaient autorisés à voter dans des bureaux de vote différents de ceux où ils étaient inscrits. Cette irrégularité a compliqué le contrôle du nombre de fois que les représentants des partis ont émis leur vote. La MOE n'a pas obtenu

d'information sur combien des 900 000 représentants des partis se sont rendus aux urnes, combien ont véritablement émis leur vote et où ils ont voté.

Les résultats des élections présidentielles n'ont pas été acceptés par Jude Celestin ni par six autres candidats présidentiels, qui ont formé une coalition appelée G8. Néanmoins, seuls deux candidats à la présidence ont élevé leurs plaintes au Bureau du contentieux électoral national (BCEN) : Maryse Narcisse du parti Lavalas et Vilaire Cluny Duroseau du parti MEKSEPA. Le 21 novembre, le BCEN a analysé 78 procès-verbaux électoraux sélectionnés de manière aléatoire en présence des représentants des partis en lice. Par la décision du 23 novembre 2015, cette analyse a permis de détecter ce qui a été qualifié d'irrégularités simples et d'irrégularités frauduleuses. Sur le total des 78 procès-verbaux, 26 ont été écartés du décompte final et parmi les 52 restants, les voix en faveur du candidat ayant obtenu la première majorité ont été écartées. Dans les deux cas, le BCEN a pris cette décision après avoir détecté des irrégularités frauduleuses.

Le parti Lavalas a argumenté que la totalité de l'échantillon dépouillé par le BCEN a été affecté par des irrégularités. Selon Lavalas, cette situation justifierait l'annulation des élections ou, pour le moins, l'exclusion du candidat Jovenel Moïse. Les deux demandes ont été rejetées par le BCEN, la première pour manque de compétence et la deuxième sur la base du fait que Jovenel Moïse "n'était pas le seul bénéficiaire de fraude".

Le G8 a à nouveau demandé l'installation d'une commission d'évaluation électorale indépendante. Après plusieurs semaines, le 16 décembre, le Président Michel Martelly a décidé de créer une commission, qui a été installée le 22 du mois. À la veille de son installation, le CEP a annoncé le report des élections prévues pour le 27 décembre sans annoncer de nouvelle date.

La mission a été invitée à former partie de la Commission d'évaluation électorale indépendante (CEEI). Selon le principe de non substitution d'acteurs nationaux et dans le but de préserver l'impartialité et la neutralité de la MOE, il a été convenu que la MOE ne ferait qu'observer les travaux de la Commission. En dépit du temps limité qu'elle a eu à disposition pour réaliser ses travaux et du fait que ses membres ne bénéficiaient pas d'un profil technico-électoral, la commission a constaté des irrégularités dans le processus du 25 octobre et a recommandé la mise en œuvre immédiate d'une série de mesures en vue du deuxième tour de la présidentielle.

Le premier janvier, avant la publication du rapport de la commission, le Président Martelly a annoncé que les élections se tiendraient le 17 janvier. Cependant, le CEP a indiqué qu'il ne sera techniquement pas possible d'organiser les élections pour cette date, raison pour laquelle le 6 janvier le Président de la République a publié un décret pour inviter la population à se rendre aux urnes le 24 du mois. Le Président a également annoncé que les élections présidentielles seront tenues séparément des élections locales, comme la MOE l'avait recommandé à plusieurs reprises.

En dépit des concessions obtenues, telles que la création d'une commission indépendante, le changement de date et la séparation des élections locales, en plus d'un certain nombre de mesures prises par le CEP pour améliorer le processus, le candidat Jude Celestin a à nouveau soumis sa participation au deuxième tour à certaines conditions. Il a demandé la démission des membres du CEP,

30 jours supplémentaires de campagne et de faire en sorte que les élections n'aient pas lieu tant que le Président Martelly est en fonction. Si le candidat de la LAPEH a fait des déclarations publiques affirmant qu'il ne se présenterait pas au second tour, il n'a à aucun moment annoncé le retrait formel de sa candidature.

Le 11 janvier, les sénateurs et députés élus lors des élections tenues le 9 août et le 25 octobre ont pris possession de leurs fonctions. Il convient de préciser que les législateurs appartiennent tant au parti au pouvoir qu'aux partis de l'opposition.

Le nouveau Sénat a passé une résolution non contraignante par laquelle il demande au CEP de reporter les élections et d'enquêter sur les irrégularités détectées par la commission indépendante. Des organisations de la société civile, l'Église catholique, l'Église protestante, des groupes d'observation électorale nationaux et des associations de défense des droits de l'homme se sont ralliés à cette position.

Le CEP, initialement constitué de neuf membres s'est retrouvé finalement composé de cinq membres actifs, ce après la démission de quatre de ses membres initiaux dans un contexte d'accusations de corruption, de partialité et d'incompétence, ce qui a mis à mal la crédibilité de l'institution en tant qu'arbitre électoral.

Le 18 janvier, le candidat Jude Celestin a confirmé par le biais d'un message télévisé qu'il ne participerait pas au second tour des élections présidentielles. Dans ce contexte, la MOE a exhorté les acteurs politiques à établir un dialogue afin de trouver une issue à l'impasse politique. En même temps, il a réitéré la nécessité de disposer de meilleures conditions pour mener à bien un processus compétitif étant donné que l'article 3 de la Charte démocratique interaméricaine établit que l'accès au pouvoir doit être sujet à l'état de droit et à la tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret.

Face à l'impasse politique, une escalade de la violence a été observée, ce qui a poussé le CEP à annoncer le 22 janvier qu'il ne pouvait pas garantir la tenue des élections et qu'il demandait au Président de la République de reporter les élections. Le 28 janvier, le CEP est dissout suite à la démission de son président Pierre-Louis Opont, faisant suite à celle de nombreux autres membres lors des semaines précédentes.

Le 27 janvier, une séance extraordinaire du Conseil permanent de l'OEA a été convoquée, à la demande de Michel Martelly, Président en fonction à ce moment. Ce dernier a demandé au Secrétaire général Luis Almagro d'envoyer une mission spéciale en Haïti avec pour mandat d'évaluer la situation en Haïti en engageant un dialogue avec tous les acteurs pertinents aux fins d'informer le Conseil permanent de la situation dans le pays.

La Mission était dirigée par l'Ambassadeur Ronald Sanders, Représentant permanent d'Antigua-et-Barbuda près l'OEA. Elle était également composée de Gabriel Bidegain, Conseiller Spécial du Secrétaire Général, Sonia Johnny, ancienne Ambassadeur de Sainte-Lucie auprès de l'OEA, Steven Griner, Directeur ad interim du Département de la Démocratie durable et des Missions spéciales, Frédéric Bolduc,

Représentant Spécial de l’OEA en Haïti, ainsi que Paul Spencer, Conseiller Spécial au Secrétariat pour le Renforcement de la Démocratie.

Face à l’impossibilité de transmettre le pouvoir à un président élu le 7 février, comme le veut la Constitution, le Président Martelly a dû, le 5 février, conclure un accord avec les présidents du Sénat et de la Chambre des députés, Jocelerme Privert et Chozler Chancy respectivement, afin d’instituer une période de transition. La Mission spéciale de l’OEA a eu l’honneur d’être invitée à assister aux négociations finales et à la signature officielle de l’accord au Palais présidentiel à presque minuit le 5 février. Cette invitation témoigne de la confiance instaurée avec les parties intéressées au cours d’une semaine de négociation intense.

Le 14 février 2016, Jocelerme Privert a prêté serment en tant que Président provisoire de la République d’Haïti pour une période de 120 jours devant se terminer le 13 juin.

Suite à de nombreuses difficultés concernant la désignation du Premier ministre, le candidat initial Fritz Alphonse n’a pas récolté les voix nécessaires au Parlement et, le 24 mars, Enex Jean Charles a été finalement élu par l’Assemblée nationale aux fonctions de Premier ministre d’Haïti, avec son cabinet. En parallèle, la présidence par intérim, avec le soutien de représentants de la société civile, a travaillé à la mise en place d’un nouveau CEP, dont les nouveaux membres ont prêté serment le 30 mars 2016.

Face à l’instabilité politique générale créée par la suspension du second tour des élections présidentielles et l’établissement d’une présidence provisoire, il a été décidé de mettre en place une nouvelle commission indépendante chargée d’analyser et de vérifier les résultats du processus électoral du 25 octobre 2015.

## **II. La Commission indépendante d’évaluation et de vérification électorale (CIEVE)**

Le 28 avril 2016, un décret présidentiel<sup>2</sup> a institué la création de la Commission indépendante d’évaluation et de vérification (CIEVE) chargée d’évaluer, de vérifier et d’épurer les procédures techniques réalisées lors du premier tour des élections présidentielles le 25 octobre 2015. Ses termes de référence et son fonctionnement, ainsi que sa durée (un mois à partir de la date du début des activités) ont été précisés dans le décret en question.

La Commission indépendante d’évaluation et de vérification électorale a été constituée de cinq membres : son président François Benoît, le porte-parole Gédéon Jean, le statisticien Erick Gaillard et les membres Marc Donald Jean et Pierre Wilfried Sanon.

La CIEVE a assumé son mandat conformément aux quatre objectifs suivants :

- 1.- Évaluer le processus de vote par l'analyse des listes d'émargement, des listes d'électeurs inscrits à chaque bureau de vote, des feuilles de comptage, des procès-verbaux des élections, du registre des

---

2. Publié dans *Le Moniteur* No. 77.

représentants des partis politiques (mandataires) et des observateurs, ainsi que des documents relatifs aux incidents et plaintes déposées ;

2.- Évaluer toutes décisions des organes contentieux du Conseil électoral provisoire ayant fait l'objet de dénonciations et de plaintes régulièrement documentées, et proposer s'il y a lieu la révision de ces décisions ;

3.- Vérifier la conformité du processus électoral et du dépouillement conformément aux dispositions du décret électoral de mars 2015 ;

4.- Recommander au pouvoir exécutif et au CEP des mesures correctives susceptibles de rétablir la confiance dans le processus électoral et de garantir la fiabilité des résultats.

La CIEVE a débuté ses opérations le 11 mai avec l'installation de 70 opérateurs, qui ont travaillé à tour de rôle jour et nuit au Centre de tabulation des votes (CTV). Une équipe de l'OEA composée de quatre experts en processus électoraux du DECO/OEA a observé les travaux de la commission

La CIEVE a également travaillé sur un échantillon statistique de 3 235 procès-verbaux, représentant 25 % du total des procès-verbaux dépouillés lors des élections du 25 octobre. L'échantillon a été sélectionné de manière aléatoire par les membres de la CIEVE en présence de représentants des partis politiques et d'observateurs internationaux.

Les travaux se sont centrés sur une révision qualitative des procès-verbaux et sur la vérification des cartes d'identification nationale (CIN) des votants. De plus, la CIEVE a révisé 143 décisions prises par le Bureau du contentieux électoral national (BCEN) du CEP qui avaient fait l'objet de plaintes ou dénonciations documentées, ouvrant une période de quatre jours pour que les candidats qui souhaitent le faire puissent faire appel de ces décisions.

Le 30 mai 2016, une fois terminée l'analyse technique et juridique axée sur la vérification de l'échantillon statistique précité, la CIEVE a présenté son rapport final dans lequel elle a recommandé la reprise du processus électoral présidentiel en procédant à un nouveau premier tour et à un éventuel second tour. À son tour, elle a suggéré de prendre des mesures pour garantir le droit de vote des Haïtiens et le perfectionnement du processus électoral. Bien que cela n'ait pas été explicitement mentionné, la mission entend que cette décision implique l'annulation formelle de l'élection présidentielle du 25 octobre passé et non une poursuite du processus. La MOE souligne que les résultats d'autres élections réalisées au cours de la même journée n'ont pas été annulés, bien qu'elles aient connu les mêmes déficiences.

#### **Rapport de la CIEVE : observations et commentaires**

Selon le rapport de la CIEVE, la nécessité d'organiser de nouvelles élections présidentielles se base sur trois arguments : 1. La proportion de votes irretraçables par rapport au total de votes valides ; 2. La validité des cartes d'identité des électeurs ; 3. L'étude des plaintes déposées auprès du Bureau du contentieux électoral national (BCEN).

*a) Proportion de votes irretraçables appliquée au total des votes valides*

Dans son rapport, la CIEVE indique que, lors de la vérification du processus de vote, des lacunes ont été identifiées dans la conservation de “matériel sensible<sup>3</sup>”. Bien que la CIEVE précise que les procédures opérationnelles instaurées par le CEP sont conformes aux pratiques internationales (sans s’y référer spécifiquement), elle reconnaît que la chaîne de conservation du matériel électoral a été brisée car le contrôle des documents permettant aux représentants des partis politiques et aux observateurs nationaux de voter dans un bureau de vote autre que celui où ils étaient inscrits n’a pas été assuré

En vertu des articles 156 et 222.1 du décret électoral, les représentants des partis et les observateurs nationaux peuvent voter au bureau auquel ils sont assignés le jour de l’élection même s’ils ne figurent pas sur la liste des électeurs du bureau de vote en question. Pour les élections du 25 octobre, il a été décidé que, dans ce cas de figure précis, un registre de délégués communément appelé “liste de carence” doit être établi. Au lieu d’inspirer confiance dans le processus, ce document a été à l’origine de beaucoup de questionnements en ce que concerne le vote des délégués des partis.

Lors de ses travaux de vérification, la CIEVE a constaté que ce document était introuvable dans 96 % des paquets électoraux analysés. Selon les calculs de la Commission, cela a affecté la validité de 448 000 votes. Le rapport qualifie ces votes de “votes irretraçables”, lesquels représentent 29 % des 1 560 631 votes valides pris en compte dans les procès-verbaux de l’échantillon. Comme l’indique la CIEVE dans son rapport, l’absence d’une “liste de carence” peut être imputable à l’incompétence, à la négligence ou au manque de professionnalisme du personnel électoral et potentiellement à la fraude.<sup>4</sup>

Bien que la MOE/OEA ait observé avec préoccupation qu’un nombre si élevé de documents manquaient, il est important de remarquer qu’il s’agit de l’un des arguments sur lesquels se base la CIEVE pour recommander l’annulation de l’ensemble du processus électoral. Le rapport ne spécifie pas le nombre de procès-verbaux électoraux qui seraient annulés en raison de ces “votes irretraçables”.

La mission a pu constater que, conformément au décret électoral haïtien, la liste des délégués n’est pas considérée comme du “matériel électoral” devant faire partie du paquet électoral à remettre au CEP (article 167.3) ni comme un document dont l’absence peut provoquer l’annulation du PV (article 171.1). En fait, aucun de ces deux articles ne fait référence à ce document.

Dans ce sens, la MOE/OEA considère que la CIEVE a réalisé une interprétation discrétionnaire du décret électoral pour formaliser l’utilisation d’un document qui n’est manifestement pas visé par la loi. Cela est reflété dans le rapport de la CIEVE lorsqu’il est établi que les résultats de la totalité de l’échantillon ont été analysés sans tenir compte de leur conformité avec le décret électoral.<sup>5</sup>

Sur un plan plus technique, la MOE/OEA partage certaines observations faites par la CIEVE dans son rapport s’agissant du vote des représentants des partis politiques. Dans le cadre de ses activités d’observation du premier tour du scrutin présidentiel qui s’est déroulé le 25 octobre 2015, la mission a

---

3. Définition introduite et par la CIEVE par opposition à “matériel électoral”, dont la définition est donnée dans la loi électorale.

4. Rapport de la Commission Indépendante d’Évaluation et de Vérification Électorale. Élections de 2015, p. 13

5. Rapport de la Commission Indépendante d’Évaluation et de Vérification Électorale. Élections de 2015, p. 11

constaté que le CEP n'a pas mis en œuvre de système d'accréditation individualisée pour chacun des représentants. Au contraire, il a octroyé un nombre indéterminé d'accréditations non personnalisées à chaque parti politique, sans exercer aucun type de contrôle ou d'enregistrement. Comme la mission l'a déjà relevé dans son rapport préliminaire, ce vide technico-normatif a généré une incertitude en ce qui concerne la figure de représentant politique.

*b) Validité des cartes d'identité des électeurs*

La CIEVE a vérifié si les numéros d'identité des électeurs notés à la main par le personnel du bureau de vote sur la liste d'émargement correspondent aux numéros d'identité déjà présents dans la liste sous forme de code barre propre à chaque électeur. Selon le rapport, des divergences ont été détectées dans 16.2 % des cas, ce qui a poussé la CIEVE à conclure que 16.2% des cartes d'identité (CIN) pour l'échantillon analysé étaient "fausses".

Même si le nombre d'incohérences détectées est préoccupant, la méthodologie utilisée pour parvenir à cette conclusion génère certains questionnements.

Alors que pour d'autres analyses la CIEVE a travaillé sur la base de documents appartenant à l'ensemble de l'échantillon (3 325 PV), pour ce qui est de la vérification des cartes d'identité nationales seul le matériel électoral relatif à 1 258 bureaux de vote a été utilisé, sans que le rapport n'explique les raisons derrière la décision de n'étudier qu'une portion de l'échantillon, ni la façon dont cette sélection a été effectuée. Par ailleurs, la mission a observé qu'il n'y a pas eu de double saisie des données de l'échantillon dans le but de réduire la marge d'erreur humaine dans cet exercice.

En plus de faciliter l'identification du pourcentage de cartes d'identité dont l'authenticité n'a pas pu être vérifiée, la mission estime qu'il aurait été judicieux d'effectuer une démarche supplémentaire en procédant à une prévalence stratifiée concernant ces cartes d'identité afin de pouvoir identifier, par exemple, si elles se concentraient dans une région du pays ou si elles correspondaient à des centres de vote déterminés. Cette étude aurait fourni des informations précieuses qui auraient pu être utilisées à l'avenir pour améliorer les processus électoraux en Haïti.

La CIEVE estime que la faiblesse de la chaîne de contrôle des cartes d'identité, c'est-à-dire le processus d'émission, de stockage, de transfert et de contrôle de ces documents, est inquiétante et engage la responsabilité partagée de l'Office national d'identification (ONI) et du CEP. Le rapport de la CIEVE attire l'attention sur le manque de clarté des listes d'émargement, l'utilisation de cartes de personnes décédées et l'existence de cartes actives qui n'ont pas été distribuées. La CIEVE estime que cela a fait de l'achat et de la vente de cartes électorales une pratique commune dans les processus électoraux en Haïti et met en garde contre le risque que certaines personnes puissent "se payer le luxe de voter plus d'une fois".<sup>6</sup>

*c) Étude des recours administratifs déposés auprès du Bureau du contentieux électoral national (BCEN)*

---

6. Rapport de la Commission Indépendante d'Évaluation et de Vérification Électorale. Élections de 2015, p. 31

Conformément à son mandat, la CIEVE en tant que commission *ad-hoc* a disposé de la faculté d'évaluer et de réviser les décisions judiciaires déjà prononcées (*res iudicata*) émises par l'organe de contentieux de dernière instance en matière électorale en Haïti, à savoir le Bureau du contentieux électoral national (BCEN).

Un total de 143 plaintes ont été révisés par la CIEVE, qui a dans certains cas recommandé de rouvrir la procédure judiciaire en se basant sur des préceptes juridiques en vigueur, lesquels n'ont pas été décrits ou expliqués dans le rapport.

Il convient de souligner que, malheureusement, les autorités de la CIEVE n'ont pas permis aux experts de la MOE/OEA d'observer cette phase, raison pour laquelle il n'a pas été possible de récolter des informations spécifiques sur les instruments juridiques utilisés ni sur la méthodologie d'analyse sur laquelle reposent ses décisions.

La mission estime que conférer à la CIEVE la faculté de réviser des décisions judiciaires fondées pourrait aller à l'encontre de l'indépendance des institutions judiciaires haïtiennes et fragiliser l'attribution de la compétence générale de l'ordre contentieux-administratif qui est du ressort de l'administration publique.

### **III. Feuille de route – Recommandations générales**

Après avoir identifié une série de vulnérabilités dans les différents processus électoraux observés depuis août 2015 et après avoir analysé les conclusions de la CIEVE, la MOE/OEA propose la mise en œuvre d'une feuille de route spécifiant des opérations fondamentales requises afin d'améliorer les processus électoraux en Haïti.

Les recommandations exposées dans cette section du document visent à contribuer à renforcer l'inter-institutionnalité et la capacité des organismes électoraux, ainsi qu'à régler certains aspects et mécanismes du processus qui ont été à l'origine de controverses lors d'élections passées. Les recommandations sont présentées à titre de proposition dans le but d'appuyer les institutions haïtiennes dans la création de conditions minimales permettant de garantir la tenue d'élections périodiques dans le pays.

#### **a) Réglementer la figure et le rôle des représentants des partis politiques**

Il est évident que beaucoup des problèmes survenus dans le processus électoral haïtien en 2015 et 2016 découlent de la figure du représentant de parti. Dans ce sens, la MOE/OEA appelle vivement à réglementer le rôle des représentants dans le processus électoral.

Pour le court terme, la mission suggère que le CEP oblige, au moyen d'une résolution administrative, les représentants de partis à voter au bureau de vote où ils sont inscrits. Au cas où ils auraient le droit de voter au bureau de vote auquel ils ont été assignés le jour de l'élection, comme cela s'est produit le 25 octobre, la MOE suggère d'envisager de mettre en place un système de vote observé, qui permettrait de séparer ces votes et d'effectuer un meilleur contrôle de ceux-ci. La MOE recommande de mettre en place un système d'accréditation individualisée pour les représentants des partis politiques pour que les

accréditations ne soient pas transférables et pour que soit établi un registre des personnes exerçant ce rôle au cours du processus électoral.

La mission appelle également les différents acteurs du processus à considérer de réviser la Loi des partis politique du 16 janvier 2014 afin de durcir les conditions de création d'un parti politique et le dépôt de candidature pour des postes de la fonction publique. À l'heure actuelle, la loi mentionne la nécessité de disposer d'au moins 20 personnes pour fonder un parti (article 8, alinéa A) mais n'établit pas d'autre prérequis pour la participation politique. La mission suggère de prendre en compte les normes internationales et de fixer un seuil d'au moins 1 % de la liste électorale pour la création d'un parti.

Lors des élections du 25 octobre 2015, cette souplesse juridique s'est traduite par l'inscription de 128 partis et groupements politiques, 54 candidats présidentiels, 2 037 candidats aux élections législatives et plus de 40 000 candidats aux assemblées municipales et conseils territoriaux. La concurrence accrue entre partis politiques et candidats a provoqué une multiplication des représentants de parti et a donné lieu à toute une série de problèmes.

#### b) Renouvellement des cartes d'identité nationales

La MOE a eu connaissance du fait que l'Office nationale d'identification (ONI) conserve dans ses locaux régionaux des cartes d'identité qui ont été activées mais qui n'ont pas été retirées par les citoyens et qui, selon le rapport de la CIEVE, présentent le risque d'être utilisées par des personnes qui pourraient "se payer le luxe de voter plus d'une fois".<sup>7</sup>

Pour le moyen et long terme, il est recommandé de mener à bien un processus de réactivation des cartes d'identité grâce d'un programme de saisie d'empreintes digitales par des entités nationales et bancaires, et simultanément, une collecte à l'échelle nationale des cartes d'identité non activées afin qu'elles soient stockées comme il se doit ou détruites. Dans ce sens, il faut tenir compte du fait que les cartes d'identité actuelles expireront en 2017. Par conséquent, la MOE/OEA incite à commencer d'ores-et-déjà la planification nécessaire dans le but de garantir le renouvellement ou le remplacement des documents d'identité à partir de 2017 sans enfreindre le droit des citoyens à disposer d'une identification légale et d'être inscrits aux registres de l'État.

L'épuration des cartes d'identité en circulation se traduira indirectement par l'épuration du registre civil haïtien. De cette manière, on assurerait que les informations contenues dans les listes d'émargement ou dans la Liste électorale général (LEG) du CEP soient à jour en vue des processus électoraux à venir, ce qui débouchera certainement sur une augmentation de la participation électorale, conférant davantage de légitimité au processus.

#### c) Établissement d'une loi et d'un organe électoral permanent

Depuis 1987, la législation haïtienne a considéré le Conseil électoral comme un organe administratif de caractère transitoire. Cela rend nécessaire, à chaque processus électoral, de promulguer son mandat, désigner ses membres et planifier ses opérations en observant les limites budgétaires. La MOE estime

---

7. Rapport de la Commission Indépendante d'Évaluation et de Vérification Électorale. Élections de 2015, p. 31.

que la nature provisoire de l'organe électoral limite l'efficacité et l'efficacite administrative des processus électoraux menés à bien par cet organe.

Cela se manifeste par le fait que depuis août 2015 deux conseils électoraux provisoires différents, composés de membres différents, ont été chargés d'organiser le processus électoral présidentiel. Dans ce laps de temps, deux commissions de vérification ont été créées pour évaluer le processus électoral et toutes deux ont détecté des déficiences. La dernière des deux a recommandé de reprendre à zéro le processus électoral. La MOE est préoccupée par le fait qu'à ce jour le processus électoral n'a pas été finalisé et qu'il n'y ait pas de responsables administratifs, ce qui s'explique en partie par le fait que le CEP qui a organisé les élections n'existe plus. Cela va clairement à l'encontre du principe général de continuité et de responsabilité de l'administration publique.

La MOE exhorte à prendre des dispositions budgétaires et administratives nécessaires afin d'asseoir une politique progressive qui envisage d'établir un organe électoral permanent dans le but de garantir l'harmonisation des processus tels que le registre électoral, le registre des organisations politiques et des candidats, la logistique électorale, l'émission des suffrages, le dépouillement et la proclamation des résultats, l'éducation électorale, le contrôle du financement des campagnes et le règlement des différends électoraux. Ces processus pourront être renforcés à moyen et long terme grâce à la mise en œuvre de projets de coopération en matière électorale.

Dans ce sens, un pas important vers la permanence de l'organe semble avoir été franchi grâce au décret présidentiel du 27 mai 2016 qui pour la première fois confère au CEP un mandat consécutif en vue de finaliser les élections présidentielles entamées en 2015 et organiser les prochaines élections d'un tiers du Sénat. Traditionnellement, les CEP avaient pour mandat d'organiser une seule élection avant d'être dissous.

La MOE comprend qu'en 2014, face aux difficultés que connaît le Parlement pour adopter le projet de loi électorale et compte tenu de la nécessité de disposer d'un cadre normatif pour les élections de cette année, le Président Martelly a promulgué en mars 2015, par le biais d'un décret exécutif, la loi électorale qui régit actuellement le processus électoral en Haïti.

L'arrivée d'une nouvelle législature au Parlement haïtien en janvier 2016 représente l'occasion d'adopter une nouvelle loi électorale pour remplacer le décret actuel et accroître la certitude juridique en prévision des processus électoraux à venir.

La mission appelle à ce que ce processus de révision législative soit mis en marche le plus rapidement possible et qu'il prévoie l'élaboration d'un règlement pour les processus électoraux afin d'établir clairement les procédures, méthodologies et délais que l'organe électoral devra respecter avant, pendant et après les élections, ce dans le but de limiter l'improvisation de la part de l'organe électoral à toute étape du processus.

La MOE a également recommandé d'envisager un mécanisme pérenne et permanent de négociation et de dialogue avec les partis politiques afin de contribuer à améliorer l'intégration des acteurs politiques dans les processus électoraux.

#### d) Création d'instances de révision permanentes

Le fonctionnement du Bureau du contentieux électoral national (BCEN) et la désignation de ses membres sont subordonnés au même mandat qui crée et régit le Conseil électoral provisoire. Le BCEN forme partie du CEP, ce qui implique que l'institution électorale assume une double responsabilité : l'organisation des élections et le règlement des cas de contentieux administratifs. Compte tenu de la structure de l'institution électorale, le manque de continuité du CEP représente également un obstacle au fonctionnement efficace du BCEN. La mission estime qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures budgétaires et administratives permettant de faire en sorte que les fonctions du BCEN actuel soient exercées par un organe de contentieux électoral permanent et indépendant.

De plus, elle recommande de mettre en place un programme de professionnalisation et de spécialisation en matière électorale pour les juristes qui intègrent ce nouvel organe dans le but d'assurer davantage de précision dans le fondement juridique de ses décisions et minimiser ainsi les remises en question de ses jugements.

Par ailleurs, la mission considère qu'il est important d'évaluer la possibilité de créer une instance d'appel face à la Cour de cassation pour statuer en tant qu'autorité juridictionnelle de la plus haute instance sur les recours relatifs aux droits politiques des citoyens et dont les décisions seront contraignantes pour les autorités électorales.

Des institutions judiciaires solides permettraient d'éviter que des commissions *ad hoc* révisent des décisions prises par les autorités locales. Cette pratique enfreint les principes devant régir les processus électoraux : certitude (respect des normes préétablies, qui ne doivent pas être modifiées une fois la course électorale lancée), légalité (application des normes à des cas concrets de la part des autorités dans le cadre des fonctions qui leur sont expressément conférées) et le caractère définitif des décisions (respect des délais d'ouverture et de clôture des processus établis dans les normes). De plus, cette pratique suggère que les candidats peuvent gagner à la table des négociations ce qu'ils n'ont pas gagné dans les urnes.

Les commissions de vérification sont devenues un instrument utilisé de manière récurrente en Haïti pour évaluer les processus électoraux contestés. Lors des cinq dernières années, trois commissions de vérification ont été créées : la Mission d'experts de l'Organisation des États Américains (décembre 2010), la Commission d'évaluation électorale indépendante (CEEI) (décembre 2015) et la Commission indépendante d'évaluation et de vérification électorale (CIEVE) (avril 2016). Dans ce sens, il est important de noter que ces commissions n'ont pas suivi de près le déroulement des processus qu'elles ont ensuite analysés et qu'elles n'ont pas toujours été composées de spécialistes électoraux.

La MOE/OEA a observé des divergences significatives entre les conclusions des deux commissions créées pour évaluer le processus électoral qui nous occupe. Bien que toutes deux se soient penchées sur les mêmes élections, elles ont appliqué des méthodologies différentes et ont produit des résultats différents sur une question identique. Par exemple, en décembre, la CEEI a trouvé 40 % des registres de vote des représentants de parti (listes de carence), alors qu'en mai la CIEVE en a trouvé 3.6 %.

De la même manière, la CIEVE a introduit deux nouvelles définitions de “matériel sensible” et de “votes irretraçables” pour étayer l’incidence de ses résultats. Ces définitions n’avaient pas été prévues par la CEEI car elles ne figuraient pas dans le décret électoral, raison pour laquelle le fondement des résultats n’est pas le même.

#### **IV. Feuille de route – recommandations ponctuelles**

Les recommandations proposées dans cette section du document sont de nature opérationnelle et s’inscrivent dans la cadre de l’appui et la coopération que l’OEA fournit aux autorités haïtiennes. Leur objectif est de faciliter la tenue d’élections présidentielles et législatives (groupes parlementaires dépendant des élections de 2015 et d’un tiers du Sénat) dans le cadre du calendrier électoral 2016 et d’éviter que se répètent les obstacles identifiés et décrits dans ce rapport.

##### *Recommandations pour la période-préélectorale*

- La MOE/OEA recommande au CEP d’assurer une diffusion ponctuelle et complète des listes électorales. La mission recommande que l’impression des nouvelles listes s’effectue une fois les corrections apportées. Elle suggère également d’accroître la taille du texte et d’imprimer des copies supplémentaires pour remplacer celles qui pourraient être endommagées ou retirées.
- La mission recommande au CEP de fournir les moyens nécessaires pour assurer que la formation du personnel des bureaux de vote soit terminée plusieurs jours avant l’élection. L’OEA recommande à son tour une meilleure utilisation des aide-mémoire ou *checklists* ainsi que des éléments visuels (graphiques, photos, pictogrammes, etc.) dans les manuels destinés au personnel électoral. La mission recommande au CEP de mettre ces manuels (en version papier ou électronique) à disposition des partis politiques. La mission souligne l’importance de distribuer les kits de formation à temps aux superviseurs électoraux et de les épauler dans la formation des membres du bureau de vote.
- La MOE/OEA recommande aux autorités électorales de diffuser les informations données lors des réunions hebdomadaires du CEP intitulées “Tables de Pilotage”. Beaucoup des informations partagées sont pertinentes pour les autorités électorales locales et les partis politiques qui ne sont pas présents lors de ces réunions.
- Promouvoir l’impression et la distribution des manuels et d’autres documents afin de renforcer l’éducation civile des électeurs.
- Sanctionner les partis politiques et candidats impliqués dans des actes de violence et d’intimidation en tant que mesure dissuasive.
- Compte tenu des multiples inquiétudes suscitées par l’envoi d’accréditations aux représentants de partis politiques, la mission recommande au CEP d’établir une procédure d’enregistrement informatique des représentants des partis politiques, tel que cela a été proposé pour le registre des candidats. Chaque parti devra fournir le nom complet et le numéro d’identité de chaque mandataire en indiquant le bureau de vote où ce dernier est inscrit.

- Afin d'éviter que les problèmes causés par la présence de représentants de partis politiques dans les centre de vote se répètent, la mission suggère au CEP d'adopter les mesures suivantes :
  - Envoyer à chaque mandataire une accréditation avec son nom complet, son numéro de CIN, sa photographie et le bureau de vote auprès duquel il est inscrit.
  - Faire en sorte qu'au moment de voter chaque représentant de parti doit présenter aux membres du bureau de vote son accréditation et son CIN. L'employé du bureau de vote devra vérifier que les documents correspondent avant de permettre au représentant de voter.
  - Autoriser les représentants des partis politiques à observer le dépouillement au bureau de vote où ils sont inscrits.
- La mission recommande que le CEP établisse une procédure pour enregistrer les observateurs nationaux, de manière similaire à celle décrite précédemment pour les mandataires.
- La mission recommande au CEP d'adopter une réglementation régissant la gestion des observateurs nationaux qui contienne les mêmes paramètres que ceux décrit précédemment pour les représentants des partis politiques.

#### Recommandations pour la journée des élections

- Afin de maximiser l'utilisation de l'espace dans les bureaux de vote, la MOE/OEA recommande au CEP d'utiliser des bâches et des tentes (abris temporaires) dans les espaces extérieurs. Cela permettrait de disposer davantage de place, tout en protégeant le matériel électoral et les membres du bureau de vote.
- Limiter dans la mesure du possible les "méga centres de vote" et déployer des efforts pour permettre l'ouverture de nouveaux bureaux de vote, notamment avec le soutien de l'Église.
- La MOE/OEA recommande au CEP de renforcer la formation du personnel électoral afin de fournir aux électeurs de meilleures instructions sur la manière de voter. La mission suggère également de placer des instructions dans les bureaux de vote ainsi qu'à l'intérieur des isolements.
- Former les superviseurs des bureaux de vote sur la façon d'informer les électeurs d'éventuels retards dans l'ouverture des bureaux de vote et de l'état d'avancement de leur installation.
- Aménager l'assistance prêtée aux électeurs dans les centres de vote afin de faciliter le processus d'identification de leur bureau de vote.
- Fluidifier le processus de vote afin d'éviter les regroupements dans les centres de vote.
- En tenant compte des problèmes survenus avec l'encre indélébile utilisée durant les élections de 2015 et afin de renforcer la confiance des électeurs dans le processus, la mission recommande

au CEP d'utiliser un autre type d'encre indélébile pour les élections à venir. Les membres des bureaux de vote devront être formés en conséquence si le changement est réalisé.

- La MOE/OEA a observé que le personnel des bureaux de vote ne se considère pas comme figure d'autorité électorale le jour des élections et ne se sent pas responsable de signaler les irrégularités qui viendraient à se produire dans le bureau de vote. La mission recommande que, dans le cadre de la formation préalable aux élections, le personnel soit formé à l'identification des irrégularités et à l'importance de les consigner dans le procès-verbal.
- Le procès-verbal est un document public et officiel produit par les autorités du bureau de vote, où doivent être consignées toutes irrégularités et plaintes. Compte tenu de cela, si ces procès-verbaux ne sont pas contestés, leurs résultats doivent être considérés comme valables. La MOE recommande d'établir que le jour de l'élection soit le moment d'émettre toute contestation, afin d'éviter que ce droit soit utilisé comme méthode pour retarder et compromettre le processus électoral.
- La MOE recommande au CEP de élaborer une politique de communication interne permettant de déterminer la ligne à suivre afin d'éviter des contradictions dans le message institutionnel.
- La MOE/OEA recommande au CEP de mettre en œuvre un système de décompte rapide basé sur un échantillon statistique et un système de transmission des résultats électoraux préliminaires, qui permettraient d'informer la population des résultats de manière transparente, claire et judicieuse. Dans ce sens, la MOE/OEA se propose de former le CEP à la conception et mise en œuvre d'un système de décompte rapide et de fournir ses bons offices pour que les autorités électorales haïtiennes puissent étudier – et éventuellement adopter – des exemples à suivre de décompte rapide dans d'autres pays de la région. En outre, dans l'éventualité où le CEP décide d'adopter ces mesures, la mission considère qu'il serait important d'autoriser une organisation de la société civile nationale à réaliser un décompte rapide le jour de l'élection afin de comparer et valider le décompte réalisé par le CEP.

#### Recommandations pour la période post-électorale

- La MOE/OEA recommande que le CEP/CTV intensifie les efforts visant à inclure les partis politiques dans les différentes phases du processus électoral et à sensibiliser les formations partisanes à l'importance de leur présence tout au long du processus.
- Afin de dissiper toute incertitude sur la méthode de calcul des résultats, la mission recommande au CEP d'adopter des règles précises pour déterminer la méthodologie à employer.
- Dans un souci de transparence du processus électoral, la mission recommande au CEP de publier sur son site Internet ainsi que par d'autres moyens un rapport quotidien sur les progrès réalisés dans le calcul des résultats en commençant le soir de l'élection.

- Par ailleurs, la mission recommande que le CEP communique dans son rapport d'avancement quotidien le nombre total de procès-verbaux examinés par le Centre de tabulation et analysés par municipalité et par département.
- La mission recommande au CEP de distribuer à chaque membre de l'instance contentieuse une compilation exhaustive des articles de loi, règlements et procédures relatifs à la méthode de décompte des voix, aux critères d'admissibilité des procès-verbaux et à la compétence des organes du contentieux afin d'assurer que tous les membres disposent de la totalité des informations nécessaires pour accomplir leurs fonctions.

## **V. Considérations finales**

La mission souhaite rappeler que mener à son terme le processus électoral est de la responsabilité de tous et pas seulement de l'institution électorale. Il est nécessaire que les citoyens unissent leurs efforts et participent massivement aux élections, en accord avec leurs convictions et non pas suite à des pressions extérieures. C'est également la responsabilité des candidats, qui doivent rechercher l'intérêt national et non individuel, et celle des autorités électorales, qui doivent opérer de manière transparente et professionnelle.

Les recommandations, à la fois conjoncturelles et structurelles, présentées dans ce rapport ont pour but de soutenir les Haïtiens dans la création de conditions minimales permettant la finalisation du processus électoral en cours afin que le pays puisse disposer rapidement d'un président légitimement élu.