

THE
CARTER CENTER



COTE D'IVOIRE

Mission Internationale d'Observation Electorale

CENTRE CARTER

**AFFICHAGE ET CONTENU DE LA LISTE
ELECTORALE**

Février 2010

The Carter Center - Observation de l'affichage et contentieux de la liste électorale

Dans le cadre de sa mission d'observation du processus électoral en Côte d'Ivoire, le Centre Carter a déployé, du 29 novembre au 20 décembre 2009, cinq équipes d'observateurs internationaux pour suivre l'opération d'affichage et de contentieux de la liste électorale provisoire. Cette phase de déploiement a été réalisée en partenariat avec l'Electoral Institute of Southern Africa (EISA) qui a mis à disposition du Centre Carter deux équipes d'observateurs. Les observateurs ont parcouru 14 régions du pays. Ils se sont entretenus avec les commissions électorales locales à tous les niveaux de démembrement, les autorités locales, des représentants de partis politiques et des organisations de la société civile. L'équipe centrale de la mission d'observation, basée en permanence à Abidjan, a couvert pour sa part le district d'Abidjan.

Sans anticiper sur les conclusions ultérieures du Centre Carter en ce qui concernera le processus dans sa globalité, la mission d'observation souhaite partager les principaux constats dressés au cours de l'observation de la phase initiale de l'affichage et du contentieux de la liste provisoire. Il convient néanmoins de rappeler que la période du contentieux a été prolongée une première fois jusqu'au 6 janvier et une deuxième fois jusqu'au 9 janvier 2010, pour être ensuite ré-ouverte du 4 au 14 février 2010.

Cependant, le processus électoral a été sérieusement perturbé à partir du 7 janvier, en raison d'allégations de fraude sur la liste électorale avancées par le porte-parole du Président de la République (cf. déclaration du Centre Carter disponible sur le site www.cartercenter.org). Il s'en est suivi un blocage du processus électoral et une crise politique majeure, qui se sont soldés par la dissolution du gouvernement et de la CEI par le Président de la République. Avec le concours du Facilitateur de l'Accord politique de Ouagadougou (APO), les acteurs ivoiriens se sont accordés sur la formation d'un nouveau gouvernement et d'une nouvelle CEI. Ils ont par ailleurs convenu de la relance du contentieux de la liste provisoire pour une période de 21 jours, dont on attend toujours le démarrage effectif.

Dispositions légales et administratives

Un manuel à destination des démembrements de la CEI a été élaboré en août 2009. Il détaillait, jusqu'à un certain point, les modalités de traitement du contentieux par les commissions électorales locales.

Le manuel assignait 4 objectifs à l'affichage :

- Mettre à la disposition des pétitionnaires les listes provisoires pour vérification de leur inscription ;

- Permettre aux membres de la CEI et à toute personne intéressée d'introduire des réclamations ;
- Ré-enrôler les pétitionnaires disposant de récépissés d'inscription (récépissé « Electeur ») et ne figurant pas sur la liste provisoire (à l'exception des personnes inéligibles à la qualité d'électeurs : mineurs, personnes ayant perdu leur droit de vote à la suite d'une décision de justice et étrangers indûment inscrits).
- Expliquer les raisons des inscriptions non validées

Il était prévu que le dépôt des réclamations s'effectue auprès des commissions électorales sous-préfectorales et communales (ou préfectorales, si ces dernières cumulent également la fonction de commission électorale communale), de 8h à 15h, tous les jours de la semaine, de manière ininterrompue durant les 30 jours prévus pour l'introduction des réclamations, comme prévu par le décret du 14 avril.

Ces instructions ne prévoyaient pas, alors, de procédure spécifique relative au traitement du très important effectif de pétitionnaires dont le statut au regard de la nationalité n'a pas pu être confirmé au travers du croisement avec les fichiers dits « historiques ».

Les instructions complétant celles incluses dans le manuel n'ont été finalisées que très tardivement, vraisemblablement le 16 novembre, et placées sous embargo jusqu'au dernier moment possible (formation de rattrapage à destination des commissaires locaux). Elles n'ont pas été diffusées et vulgarisées hors du cadre strict de la CEI et leur contenu exact n'a été connu qu'après le démarrage du contentieux et, dans les faits, de manière progressive.

Tout au long du processus, les agents de la CEI sont priés de rester politiquement neutres et de respecter la présence de représentants des partis politiques, les observateurs internationaux, les organisations de la société civile et d'autres institutions nationales. Les demandeurs peuvent plaider en faveur de modifications aux irrégularités ou omissions dans les listes publiées, à condition qu'ils puissent présenter les responsables CEI locaux avec la documentation juridique et propre identité nationale, ou la preuve de l'enregistrement. Ces réclamations sont ensuite envoyées aux bureaux régionaux de la CEI pour examen, et ne sont pas traitées spécifiquement par les commissaires locaux. Suite à la décision prise par les agents de la CEI, les demandeurs peuvent faire appel à des comités judiciaires locaux, sans frais. Idéalement, la décision judiciaire est prise dans les 8 jours de l'appel, et est considéré incontestable, même dans le cas d'un jugement défavorable.

Principaux Constats

- **Aspects opérationnels** : L'opération d'affichage de la liste a démontré une amélioration des aspects opérationnels en ce qui concerne la capacité des démembrements de la CEI à planifier un déploiement de terrain. Il est également apparu que la CEI a su faire preuve d'une réactivité accrue face à l'émergence de difficultés. Néanmoins, ces efforts se sont encore heurtés à un manque de moyens ou n'ont pas été nécessairement accompagnés d'une planification adéquate.
- **Application des dispositions légales** : Une grande partie des CEI locales n'a pas respecté les dispositions relatives à l'affichage d'un tableau des réclamations. Dans la mesure où il n'existe pas de procédure de notification, l'absence d'affichage des tableaux a eu pour conséquence qu'il était difficile pour les réclamants de s'informer de l'avancement de leur dossier. Par ailleurs, le refus de certaines CEI locales d'enregistrer des réclamations visant la radiation d'individus dont l'inscription était contestée sur base de la nationalité – refus au motif qu'elles étaient infondées puisque ne reposant pas sur une preuve documentaire mais sur la notion de notoriété publique – a généré assez tôt des frictions. S'il était parfaitement légitime pour les démembrements de rejeter sur la forme de tels réclamations, il l'était beaucoup moins d'en refuser l'enregistrement. L'absence d'enregistrement impliquait l'inexistence administrative de la plainte, l'absence de rejet de celle-ci et donc, l'impossibilité d'un recours judiciaire. S'agissant de la phase judiciaire, il est apparu que des demandes de radiation de la liste provisoire ont été accordées en dépit de l'absence de preuves documentaires justificatives, et ce en violation des dispositions légales en vigueur.
- **Carences dans la communication et coordination insuffisante**: De manière générale, il est apparu une persistance de dysfonctionnements dans la circulation de l'information entre les différents niveaux de l'administration électorale. Des achoppements de cette nature ont naturellement concouru à produire des incohérences dans les modalités et les procédures de traitement du contentieux administratif. S'agissant du contentieux judiciaire, l'indispensable coordination entre la CEI et le Ministère de la Justice était visiblement insuffisante, rendant ainsi souvent difficile et aléatoire la gestion des dossiers par les juges.
- **Flottements dans l'interprétation des instructions** : De grandes variations initiales ont été observées dans la compréhension et l'interprétation par les CEI locales des instructions relatives au traitement des cas de contentieux extraordinaire. Pour une part, les écarts d'interprétation se sont progressivement ajustés au cours du processus. Certaines divergences ont néanmoins persisté.
- **Imprécisions dans l'application des procédures de traitements** : Le principe initial d'une confirmation des décisions des CEI locales par les commissaires superviseurs s'étant naturellement rapidement avérée

impraticable, des délégations de signature ont été faites. La pratique n'a cependant pas été uniforme. Constat analogue en ce qui concerne la manière de traiter le rejet systématique des cas de doublon pièce, pour lesquels il a été observé une multiplication des cas de figures.

- **Absence d'un monitoring statistique proprement organisé** : En l'absence d'un monitoring statistique proprement organisé – la CEI n'ayant pas instruits les démembrements à cet effet avant le 11 décembre – les chiffres ayant commencé à circuler à partir de la mi-décembre devaient être considérés comme approximatifs, tout particulièrement en ce qui concerne leurs décomposition. Le suivi statistique à chaque étape du processus électoral et à chaque niveau des structures impliquées est cependant crucial en termes de transparence du processus.
- **Absence de campagne de sensibilisation et d'information** : La définition des modalités de traitement du contentieux extraordinaire étant été très tardive et ayant subi des ajustements en cours de processus, la CEI a été incapable de mettre en place une campagne d'information préparatoire, en particulier en ce qui concerne les pièces à fournir en fonction des cas considérés.
- **Retard et difficultés dans la mise en œuvre du ré-enrôlement** : L'annonce par la CEI que le ré-enrôlement des pétitionnaires omis en raison de circonstances incombant aux structures chargées de l'enrôlement se déroulerait à partir du 14 décembre pendant une semaine, n'a pas pu être mise en pratique. Dans le même temps, il s'était avéré que les démembrements ne disposaient de toute façon d'aucune instruction concrète quant aux modalités de mise en œuvre.
- **Problématiques liées aux modalités de mise en œuvre de la collecte** : L'affichage des listes a confirmé certaines problématiques découlant de la collecte des données lors de l'enrôlement, tels que les erreurs d'assignation des pétitionnaires, l'omissions de pétitionnaires, ou encore la qualité des données de l'enrôlement. Ces problématiques peuvent s'expliquer en partie par des carences dans la formation des gents d'enrôlement ou de leur supervision en cours d'opération.
- **Facteurs exogènes affectant le processus** : Il s'agissait particulièrement de la grève des greffiers qui a paralysé une partie des tribunaux pendant plusieurs semaines. Plus structurellement, la problématique de l'éloignement des CELI, en particulier dans les zones rurales, s'est avéré un facteur démobilisateur pour de nombreux pétitionnaires, ralentissant ainsi le processus.
- **Lien avec l'identification** : Compte tenu du couplage entre le recensement électoral et l'identification, le contentieux de la liste électorale n'est pas dépourvu de conséquences en matière d'identification. Il était donc légitime pour la CNSI et l'ONI d'être associés au processus, alors que la CEI y était opposée. Cette querelle de compétence a

engendré des discussions difficiles ayant abouti, finalement, à l'élaboration d'instructions complémentaires par la CEI, à destination des démembrements, datées du 11 décembre qui aboutissaient à la mise en place au niveau départemental de comités de suivi de l'opération composés de représentants de la CEI, de la CNSI et de l'ONI. Dans les faits, ces comités n'ont été véritablement rendu opérationnels, suivant un mode opératoire élaboré sous l'égide de la primature, qu'après l'émergence d'allégations de fraude sur la liste électorale.

Recommandations

1. Le déploiement des listes électorales au niveau des centres de collecte a généralement pu être réalisé dans le délai imparti par la CEI. Ceci marque une amélioration des capacités de planification des commissions locales qu'il convient de souligner. La mise à disposition de moyens adéquats devrait leur permettre d'assurer le déploiement effectif du matériel électoral sur l'ensemble du territoire. Néanmoins, dans certaines zones, du fait des distances, des difficultés d'accès et du nombre de centres à couvrir, des retards ont été constatés dans l'affichage. Ces zones sont identifiables et nécessiteraient que des solutions spécifiques soient mises en œuvre pour appuyer les commissions en charge et éviter des retards dans la distribution qui pourraient compromettre le bon déroulement du scrutin. De ce point de vue, l'opération de distribution des cartes d'identité et d'électeurs sera une dernière opportunité d'ajuster le dispositif opérationnel.
2. Les observateurs du Centre Carter ont pu constater, au cours de leurs entretiens, des divergences assez significatives dans l'interprétation des instructions reçues par les commissaires locaux au démarrage du processus. Pour une bonne part, ces divergences se sont progressivement lissées au cours du processus. La mission d'observation est informée des difficultés qui ont surgi en ce qui concerne l'émergence d'un contentieux extraordinaire et consciente des difficultés qu'il y avait à mettre en place des procédures adaptées. Néanmoins, cette situation paraît illustrer la nécessité de porter une attention toute particulière à la formation des commissaires locaux en vue des élections. En effet, si la durée de la phase de contentieux permet d'apporter des éclaircissements en cours d'opération, il sera difficile de gérer de telles difficultés durant le scrutin et pendant la phase critique de collecte et de consolidation des résultats, alors que les commissaires seront tout particulièrement sollicités. Dans cette optique, il importerait que l'ensemble des procédures soient arrêtées suffisamment en avance et de manière détaillées, de manière à ce que les commissions locales puissent bénéficier d'instructions écrites et d'une formation garantissant une maîtrise des opérations jusqu'au niveau des bureaux de vote. La CEI semblant vouloir privilégier une forte décentralisation de la tabulation des résultats, la qualité de la formation dispensée aux commissaires locaux est susceptible de jouer un rôle

déterminant à cet égard. L'expérience démontre que, en particulier lorsque la formation s'effectue en cascade, pour limiter la déperdition d'information, il est préférable que celle-ci soit basée sur des modules préétablis, qu'elle intègre une méthodologie de transmission de l'information reproduite à chaque niveau et que les ajustements de dernière minute soient, autant que possible, évités.

3. Durant la période de gestion du contentieux administratif, les observateurs ont pu observer la persistance de difficultés et retards en ce qui concerne la circulation de l'information à destination des commissions locales ainsi que dans la remontée des informations vers la Commission centrale, lesquelles ont vraisemblablement joué un rôle dans l'émergence ou la persistance des divergences d'interprétations observées. Il paraît utile que la CEI se penche sur les procédures et le dispositif devant lui permettant d'assurer une diffusion rapide de l'information jusqu'à l'ensemble des bureaux de vote le jour du scrutin et, surtout, que les moyens matériels nécessaires, en termes de communication et de transport, soient dégagés pour lui permettre de les mettre en œuvre et de les tester en temps utile.
4. Dans le même ordre d'idée, il paraît nécessaire de souligner que, si les conditions de travail des commissions locales se sont globalement améliorées en ce qui concerne leur équipement, certaines demeurent dans des situations de précarité susceptibles d'affecter les plans de la CEI, en particulier en ce qui concerne la transmission et la consolidation des résultats. Outre certaines commissions locales qui ne disposent pas de locaux dans leur ressort, un nombre plus important opère dans des locaux non électrifiés. Cette dimension paraît importante, tout particulièrement dans la perspective de la mise en place d'un schéma ambitieux en ce qui concerne la transmission des résultats.
5. Enfin, en ce qui concerne plus spécifiquement les conditions d'exercice de leur mandat par les observateurs électoraux, il faut souligner que la conduite d'une observation responsable nécessite également une bonne circulation de l'information, tout particulièrement en ce qui concerne les procédures et instructions qui sont d'application. A l'approche du scrutin, la CEI sera très vraisemblablement fortement sollicitée. Un nombre important de missions d'observation ont répondu positivement à l'invitation du gouvernement et de la CEI. Il serait, de ce point de vue, approprié que des mécanismes soient mis en place pour ces missions soient informées de manière systématique et sans retard des décisions du gouvernement et de la CEI relatives au processus électoral.

* * *

Sur invitation des autorités Ivoiriennes, le Centre Carter a lancé une mission internationale d'observation électorale en novembre 2008. Des équipes d'observateurs internationaux ont ainsi été déployés à deux reprises dans le cadre de l'opération d'identification de la population et de recensement électorale. Pendant 5 semaines entre novembre et décembre 2008 et 4 semaines entre février et mars 2009, les observateurs du Centre Carter ont sillonné 64 sous-préfectures à travers le pays. Sur la base des observations réalisées, le Centre a publié deux rapports et une appréciation générale sur l'opération d'identification et de recensement électorale (disponibles sur le site www.cartercenter.org).

Le Centre Carter conduit son travail d'observation conformément aux standards internationaux contenus dans la "Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections", adoptée aux Nations Unies en 2005.