

Rapport synthèse

Séminaire international d'échanges sur la consolidation et la professionnalisation des organismes de gestion des élections

22 et 23 janvier 2014

Bamako, Mali



RECEF
Réseau des compétences
électorales francophones

Dans la collection des rapports synthèses des séminaires électoraux du RECEF:

La biométrie en matière électorale : enjeux et perspectives
(Libreville, Gabon, 2012)

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	5
PRÉFACE	6
CÉRÉMONIE D’OUVERTURE	9
MOT DE BIENVENUE DU PRÉSIDENT DU RÉSEAU DES COMPÉTENCES ÉLECTORALES FRANCOPHONES	9
DISCOURS D’OUVERTURE DU REPRÉSENTANT DE L’ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE	13
ALLOCUTION D’OUVERTURE DU PREMIER MINISTRE DE LA RÉPUBLIQUE DU MALI	16
1. LES PRINCIPAUX MODÈLES DE STRUCTURES ÉLECTORALES : ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES	19
1.1 LES PRINCIPAUX MODÈLES DE STRUCTURE ÉLECTORALE DE L’ESPACE FRANCOPHONE	19
1.2 LE SYSTÈME ÉLECTORAL SÉNÉGALAIS.....	22
1.3 LE SYSTÈME ÉLECTORAL QUÉBÉCOIS ET LES RESPONSABILITÉS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS.....	30
1.4 POUR DES STRUCTURES ÉLECTORALES PERMANENTES, IMPARTIALES ET TRANSPARENTES	35
2. LA NOMINATION DES ADMINISTRATEURS ÉLECTORAUX ET L’INDÉPENDANCE POLITIQUE.....	36
2.1 LA NOMINATION DES ADMINISTRATEURS ÉLECTORAUX ET L’INDÉPENDANCE POLITIQUE EN FRANCE.....	36
2.2 LA NOMINATION DES ADMINISTRATEURS ÉLECTORAUX ET L’INDÉPENDANCE POLITIQUE AU BURKINA FASO ..	38
2.3 LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC : NOMINATION ET INDÉPENDANCE POLITIQUE.....	42
2.4 POUR UN CADRE DE CONCERTATION CONSENSUEL ENTRE L’ORGANISME DE GESTION DES ÉLECTIONS ET LES ACTEURS POLITIQUES.....	47
3. LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS ET L’AIDE INTERNATIONALE.....	48
3.1 LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS ET L’AIDE INTERNATIONALE : RÉFLEXION BURUNDAISE.....	48
3.2 LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS ET L’AIDE INTERNATIONALE : LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	54
3.3 LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS ET L’AIDE INTERNATIONALE : L’EXEMPLE DE LA CÔTE D’IVOIRE	56
3.4 POUR UN FINANCEMENT NATIONAL DE L’ENSEMBLE DU CYCLE ÉLECTORAL ET UN APPUI DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	59
4. LES RELATIONS DE L’ORGANISME DE GESTION DES ÉLECTIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS ÉLECTORAUX	60
4.1 LES RELATIONS DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE AUTONOME ET PERMANENTE AVEC LES AUTRES ACTEURS ÉLECTORAUX DU GABON	60
4.2 LES RELATIONS DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE AVEC LES AUTRES ACTEURS ÉLECTORAUX DE LA GUINÉE	64

4.3 LES RAPPORTS DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE INDÉPENDANTE AVEC LES AUTRES ACTEURS ÉLECTORAUX DU NIGER.....	68
4.4 POUR DES RELATIONS HARMONIEUSES ENTRE LES ACTEURS ÉLECTORAUX.....	70
5. LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES AGENTS DES ORGANISMES DE GESTION DES ÉLECTIONS	72
5.1 LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES AGENTS ÉLECTORAUX EN GUINÉE.....	72
5.2 LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES AGENTS ÉLECTORAUX AU CAMEROUN	76
5.3 L'ORGANISATION ÉLECTORALE EN MOLDAVIE	80
5.4 POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE EXPERTISE ÉLECTORALE NATIONALE.....	82
6. LES CENTRES ET LES ÉCOLES DE FORMATION EN ADMINISTRATION ÉLECTORALE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE	83
6.1 LA CHAIRE UNESCO DES DROITS DE LA PERSONNE ET DE LA DÉMOCRATIE DU BÉNIN	83
6.2 LE PARTENARIAT ECES-EFEAC DANS LE RENFORCEMENT INNOVANT DES CAPACITÉS ÉLECTORALES EN AFRIQUE	86
6.3 LA FORMATION CONTINUE ET L'ÉCHANGE DES BONNES PRATIQUES POUR LA PROFESSIONNALISATION DES ORGANISMES DE GESTION DES ÉLECTIONS	90
7. LES PERSPECTIVES DE COOPÉRATION POUR LA CONSOLIDATION DES ORGANISMES DE GESTION DES ÉLECTIONS.....	91
7.1 LES LISTES ÉLECTORALES ET LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES	91
7.2 PROFESSIONNALISATION DES ORGANISMES DE GESTION DES ÉLECTIONS : L'APPROCHE DE L'UNION AFRICAINE	97
7.3 LA FRANCOPHONIE, UNE FAMILLE DE SOLIDARITÉ	99
7.4 LA COOPÉRATION TRANSVERSALE ET INTERNATIONALE COMME OUTIL DE RENFORCEMENT DE LA GESTION ÉLECTORALE NATIONALE	100
DÉCLARATION DU RECEF À BAMAKO.....	102
LISTE DES PARTICIPANTS.....	105
MEMBRES DU RECEF	105
PARTENAIRES ET COLLABORATEURS DU RECEF	109
PROGRAMME DU SÉMINAIRE	111

AVANT-PROPOS

Les 22 et 23 janvier 2014 à Bamako, au Mali, le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) a tenu un Séminaire international d'échanges sur la consolidation et la professionnalisation des organismes de gestion des élections.

Cet événement a été rendu possible grâce à la collaboration exceptionnelle de la République du Mali, de la Délégation générale aux élections du Mali et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Cet événement a regroupé des représentants de 15 organismes de gestion des élections de l'espace francophone, soit du Bénin, du Burkina Faso, du Burundi, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, de la France, du Gabon, de la Guinée, de Madagascar, du Mali, de la Moldavie, du Niger, du Québec, de la République démocratique du Congo et du Sénégal.

Des partenaires et collaborateurs du RECEF ont aussi participé à cet événement, tel que : l'OIF, la Commission de l'Union Africaine, le Centre européen d'appui aux processus électoraux (ECES), l'École de formation électorale en Afrique centrale (EFEAC), la Fondation internationale pour les Systèmes électoraux (IFES), la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie du Bénin, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP).

Ce rapport se veut une synthèse des nombreuses présentations et des riches échanges qui ont été réalisés lors de cet événement. Cette synthèse a été rédigée par l'équipe du secrétariat général du RECEF, qui est situé au sein de l'institution du Directeur général des élections du Québec, et elle a été approuvée par le Bureau exécutif du RECEF.

Ce travail de synthèse a pour objectif de garder une trace historique de cet important séminaire, afin de faire rayonner les riches expériences électorales nationales de l'espace francophone. Par ailleurs, le contenu intégral des présentations originales se retrouve sur le site Internet du RECEF : recef.org.

Le secrétariat général du RECEF
Québec, septembre 2014

PRÉFACE

D'abord, je souhaite adresser, au nom des autorités du Mali et à mon nom propre, mes sincères remerciements à tous les participants à cet important Séminaire international d'échanges sur la consolidation et la professionnalisation des organismes de gestion des élections qui s'est tenu à Bamako les 22 et 23 janvier 2014. Je tiens à remercier tout particulièrement les conférenciers pour leurs exposés d'une très haute qualité et qui ont animé les deux journées de manière magistrale.



Au regard de l'ampleur, des riches et féconds échanges qui ont eu lieu au cours de ce séminaire, il m'est impossible de m'étendre sur tous les points de vue qui ont été exprimés. Je voudrais tout simplement évoquer ici quelques idées-forces qui se sont dégagées à travers les interventions.

En guise de rappel, notons que sept panels étaient inscrits à l'ordre du jour et ils ont tous été traités avec rigueur intellectuelle et professionnalisme. Ces panels sont repris à l'intérieur d'autant de chapitres dans ce rapport synthèse. Il s'agit de:

1. Les principaux modèles de structures électorales : évolution et perspectives;
2. La nomination des administrateurs électoraux et leur indépendance politique;
3. Le financement des élections et l'aide internationale;
4. Les Relations de l'organisme de gestion des élections avec les autres acteurs électoraux;
5. Le recrutement et la formation des agents de l'organisme de gestion des élections;
6. Les centres et les écoles de formation en administration électorale dans l'espace francophone;
7. Les perspectives de coopération.

Ce que nous retenons en premier lieu de ce séminaire est qu'en matière d'organisme de gestion des élections, il n'existe pas de modèle standard. Cependant, tous les organismes

de gestion des élections (OGE) aspirent à une grande indépendance et à une autonomie de gestion. Leur professionnalisation étant un gage de stabilité.

Aussi nous avons compris que la composition des OGE est un élément crucial pour renforcer la confiance des citoyens et des différents acteurs impliqués dans le processus électoral.

Quant au financement des élections et l'aide internationale, la question budgétaire est une préoccupation majeure. Toutefois, il est aussi légitime qu'un État puisse financer de façon autonome ses élections. Plusieurs recommandations sur la question ont été exposées par les différents intervenants et retenues dans la déclaration finale dite « Déclaration du RECEF à Bamako ».

En ce qui concerne les relations de l'OGE avec les autres acteurs électoraux, qui sont les partis politiques, les citoyens, les médias, le gouvernement, les tribunaux, les organisations internationales et autres institutions, l'intérêt d'une collaboration harmonieuse, on ne cessera de le répéter, est capital et indispensable dans la conduite des opérations électorales.

La question du recrutement et de la formation des agents de l'OGE est une question centrale pour développer chez le personnel l'expertise nécessaire à la bonne organisation des scrutins. Dans ce domaine, tant le recrutement que la formation posent toutefois des défis considérables aux OGE en raison de l'ampleur des besoins en ressources humaines qualifiées surtout durant la période électorale.

Les centres et les écoles de formations peuvent à cet égard jouer un rôle de renforcement de capacités au profit du personnel des OGE qui en éprouve un besoin pressant.

Enfin, les perspectives de coopération au plan international, voire régional, sous-régional, ou même entre OGE, constituent aussi des pistes possibles à encourager et à développer dans le cadre d'une mutualisation des moyens permettant de réduire les dépenses électorales.

En dépit de nos différences au plan institutionnel, ce séminaire a renforcé ma conviction selon laquelle toutes les jeunes démocraties ont les mêmes préoccupations à quelque chose près. Partout dans les États francophones, il existe cette même volonté politique, surtout quand il s'agit des élections, de prendre le maximum de garanties pour poursuivre notre processus démocratique en minimisant les dérapages constatés au lendemain de l'avènement du multipartisme dans certains pays de l'espace francophone.

Mon pays, le Mali, est très honoré d'avoir accueilli tant d'éminentes personnalités venues de tous les horizons de l'espace francophone. Pour ma part, à titre de Président du RECEF, je voudrais vous remercier de cette confiance renforcée et je vous donne l'assurance que

le réseau ne ménagera aucun effort pour poursuivre le renforcement des capacités des ses membres.

Avant de terminer, je voudrais remercier les autorités maliennes, avec à leur tête le Président de la République Son Excellence Monsieur Ibrahim Boubacar KEITA, le Premier Ministre et son gouvernement, pour leur encouragement et leur soutien pour la réussite de cette rencontre.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Siaka Sangaré', written in a cursive style.

Général Siaka Sangaré
Délégué général aux élections du Mali
Président du Réseau des compétences électorales francophones

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

Mot de bienvenue du président du Réseau des compétences électorales francophones

Général Siaka Sangaré

Président du Réseau des compétences électorales francophones
Délégué général aux élections du Mali

- Excellence, Monsieur le Premier Ministre,
- Mesdames et Messieurs les membres du gouvernement,
- Messieurs les Représentants de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF),
- Monsieur le Maire du District,
- Mesdames et Messieurs les Présidents et responsables des institutions et des structures électorales francophones,
- Excellences, Mesdames et Messieurs les représentants des réseaux et institutions partenaires du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF),
- Honorables invités,

Permettez-moi tout d'abord de rendre un vibrant hommage à Son Excellence Monsieur le Premier Ministre qui, malgré un agenda très chargé, a tenu à être présent parmi nous pour rehausser l'éclat de cette cérémonie d'ouverture de notre deuxième Assemblée générale. Qu'il trouve ici l'expression de notre profonde gratitude et de nos sincères remerciements.

Le Ministre de l'Administration territoriale, le Président de la Commission électorale nationale indépendante et le Délégué général aux élections, par ma voix, se disent très honorés et fiers du choix du Mali pour abriter à la fois, deux événements électoraux qui marqueront, sans nul doute, le parcours de notre Réseau. Ils vous remercient de cette marque de confiance et de solidarité et vous souhaitent la bienvenue et un agréable séjour à Bamako.

Chers collègues, en ma qualité de Président du RECEF, vous comprendrez combien est immense ma joie d'accueillir toutes ces sommités des administrations électorales de l'espace francophone. J'en suis flatté, fier et honoré et vous remercie d'avoir fait le déplacement, malgré vos agendas respectifs chargés. Je vous demande de vous sentir à Bamako comme chez vous.

L'organisation et la tenue dans des conditions idoines de cette deuxième Assemblée générale et le Séminaire international d'échanges sur les organes de gestion des élections (OGE) qui l'accompagne, n'auraient été possibles sans l'accord, l'accompagnement et le soutien logistique :

- du gouvernement du Mali qui, au-delà de l'accord qu'il a marqué avec enthousiasme, encouragement, a fourni les moyens nécessaires pour assurer la logistique domestique des deux évènements;
- notre partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) qui a apporté une contribution multiforme et significative.

Je voudrais, au nom de tous les membres du RECEF et au mien propre, leur adresser nos sincères remerciements. Qu'ils trouvent ici l'expression de toute notre reconnaissance et notre profonde gratitude.

En août 2011, à Québec au Canada, nous avons, dans un esprit de solidarité et de partage qui caractérise l'espace francophone, décidé de mutualiser nos savoirs et nos expériences positives en matière de gestion des opérations électorales à travers la création d'un réseau appelé RECEF.

La mission principale du RECEF, faut-il encore le rappeler, est de favoriser la tenue régulière d'élections libres, transparentes et crédibles. Pour ce faire il s'emploie notamment à :

- favoriser le professionnalisme par la formation, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques;
- promouvoir la pleine participation des citoyens aux scrutins;
- encourager la recherche relative aux élections;
- établir et approfondir des partenariats avec toute institution ayant des fins compatibles avec celles du RECEF;
- réfléchir aux nouveaux enjeux électoraux et aider les membres à y faire face.

Qu'il me soit permis de dire que le RECEF, dans le cadre d'un partenariat dynamique et fécond avec l'OIF et d'autres réseaux partenaires, a, en deux ans de fonctionnement, inscrit à son actif des actions remarquables notamment :

- l'évaluation de la liste électorale permanente informatisée du Bénin;
- la création d'un site web devenu la source la plus importante d'information sur les activités électorales de la Francophonie;
- la mise en ligne d'une bibliothèque virtuelle comportant plus de 200 titres et consultée aujourd'hui par des milliers d'internautes de plus de 100 pays;
- En collaboration avec l'OIF et le Centre européen d'appui aux processus électoraux (ECES), l'organisation d'un séminaire sur l'utilisation de la biométrie dans les élections;
- une participation de qualité aux journées des Réseaux de la Francophonie tenues les 13 et 14 mars 2012 à Paris avec une communication du Secrétaire général et une autre du Président du Réseau;
- la coordination d'un groupe de travail, comprenant l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) et l'Association des notaires francophones (ANF), chargé de mener la réflexion sur la corrélation état civil, listes électorales et données personnelles;
- l'établissement d'un partenariat dynamique avec le Réseau électoral du Commonwealth (le Commonwealth Electoral Network), le Réseau du Savoir électoral ACE et le Centre européen d'appui aux processus électoraux (ECES).

Dans la perspective d'élargir l'éventail de nos partenaires, tout en préservant l'identité francophone, des échanges sont en cours avec le Réseau électoral de l'Afrique centrale et avec la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie du Bénin.

En dépit de ces performances, des défis que nous avons rappelés à d'autres occasions persistent toujours. Ce sont entre autres :

- la restauration de la confiance des acteurs dans les processus électoraux, socle de la participation des citoyens aux scrutins et l'acceptation des résultats;
- la consolidation des structures électorales et le financement de la vie politique et des élections, qui constituent les principaux thèmes du Séminaire qui s'ouvre demain;
- la sécurisation et la transmission des résultats électoraux;
- le règlement harmonieux des contentieux électoraux.

Avant de terminer, je voudrais ici, comme je l'ai fait à Libreville, rendre un vibrant hommage au Secrétaire général du RECEF et à ses collaborateurs qui ne ménagent aucun effort pour assurer, en dépit de nos moyens limités, un fonctionnement harmonieux et rayonnant de notre réseau. Qu'ils trouvent ici l'expression de nos remerciements et encouragements, ainsi que notre profonde gratitude.

En terminant, je voudrais réitérer nos sincères remerciements au Président de la République, Son Excellence Monsieur Ibrahim Boubacar KEITA, au Premier Ministre et à son gouvernement, à l'Organisation internationale de la Francophonie ainsi qu'aux représentants des réseaux partenaires.

Sur ce, je souhaite plein succès aux travaux de la deuxième Assemblée générale ordinaire du RECEF et du séminaire international d'échanges sur les organes de gestion des élections dans l'espace francophone.

Je vous remercie.

Discours d'ouverture du représentant de l'Organisation internationale de la Francophonie

Monsieur Georges Nakseu-Nguefang

Sous-directeur « paix et sécurité »

Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme

Organisation internationale de la Francophonie

- Excellence Monsieur le Premier Ministre, Chef du gouvernement,
- Monsieur le Président du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF),
- Mesdames et Messieurs les Présidents et membres des structures électorales,
- Monsieur le Secrétaire général du RECEF,
- Distingués invités,
- Mesdames et Messieurs,

C'est toujours un moment exceptionnel pour l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) d'organiser ou de participer à un évènement à Bamako où, comme vous le savez, a été adoptée la Déclaration du 3 novembre 2000 qui est au fondement de notre démarche dans les domaines de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme. En cette nouvelle occasion, je voudrais tout d'abord transmettre aux acteurs politiques et de la société civile maliens un message de félicitation du Secrétaire général de la Francophonie, Son Excellence Monsieur Abdou DIOUF, pour cette avancée combien significative qu'ils viennent de réaliser dans le rétablissement des conditions de paix durable et d'une vie démocratique pleine, à travers l'organisation des dernières élections présidentielle et législatives en 2013. Le souhait ardent du Président Abdou DIOUF, à cette étape cruciale de la vie politique au Mali, est de voir l'État de droit s'y ancrer et la réconciliation en cours contribuer durablement à l'enracinement d'une véritable culture de la paix dans le pays.

Nous nous réjouissons de voir le RECEF s'affirmer aussi rapidement au sein de la grande famille des réseaux institutionnels de la Francophonie, déjà forte de quinze membres. Ce d'autant plus que votre rôle est fondamental dans la construction et la consolidation de la démocratie dans les États de l'espace francophone.

Vous le savez bien, les élections sont considérées comme un gage majeur de la démocratie auquel il convient d'accorder une vigilance particulière, faute de quoi, elles peuvent devenir un facteur déclenchant de crises et de conflits. Ainsi, à travers vos activités, vous avez toujours démontré votre détermination à mettre en œuvre la mission qui vous est dévolue, laquelle consiste à favoriser l'échange d'expériences et de savoirs en matière électorale, mais aussi d'aider la Francophonie à mieux identifier les besoins de ses États membres dans ce domaine et à apporter des réponses concrètes et adaptées aux problèmes posés par les processus électoraux.

C'est pourquoi l'OIF porte un grand intérêt à vos rencontres et plus encore à la série de réflexions entamée en décembre 2012 à Libreville sur la consolidation des processus électoraux au sein de l'espace francophone.

En effet, le séminaire sur la biométrie en matière électorale, organisé les 6 et 7 décembre 2012 par l'OIF en partenariat avec le Réseau des compétences électorales francophones, avec le soutien de la Commission électorale nationale permanente et autonome du Gabon ainsi que du Centre européen d'appui aux processus électoraux, a permis de prendre la mesure des enjeux et des défis que doivent relever les organes de gestion des élections à travers l'utilisation de cette technologie. Cette première étape franchie, vous avez choisi en marge des travaux de cette 2^e assemblée ordinaire à Bamako, d'organiser un séminaire sur « la consolidation et la professionnalisation des organismes de gestion des élections ». Ce thème, qui à priori semble ambitieux, correspond en réalité à l'actualité électorale de l'espace francophone.

Il s'agit en réalité de s'interroger sur les modalités à mettre en œuvre en vue de garantir la crédibilité des structures électorales à travers notamment le savoir-faire de leurs membres et la stabilité de leurs fonctions, leur statut d'indépendance, la stabilité du personnel administratif, leur autonomie financière ainsi que la répartition claire des attributions dans la collaboration permanente entre les organes de gestion des élections.

Ce thème témoigne de votre profond engagement à contribuer à faire des structures électorales de notre espace, des organes soumis réellement aux principes de l'État de droit et de la démocratie.

Cette ferme volonté de consolider et de professionnaliser nos structures électorales rencontre les échos les plus favorables des Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français qui se sont engagés, dans le Chapitre IV-B de la Déclaration de Bamako, à « s'assurer que l'organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale, jusqu'au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclus, le cas échéant, le contentieux, s'effectue dans une transparence totale et relève de la compétence d'organes crédibles dont l'indépendance est reconnue par tous ».

Vous comprendrez donc que l'OIF sera attentive à vos échanges et aux conclusions et recommandations que vous formulerez. À l'instar des conclusions du séminaire de Libreville sur la biométrie qui ont été essentielles à l'élaboration d'un manuel, bientôt disponible, sur la consolidation de l'état civil, les listes électorales et la protection des données personnelles, le séminaire de Bamako permettra sans aucun doute à l'OIF et au RECEF d'approfondir leur démarche commune en appui aux processus électoraux.

Je ne saurais clore mon propos sans remercier au nom de l'OIF les autorités politiques et administratives du Mali pour toutes leurs facilités et attentions en faveur des membres et invités du RECEF ainsi que de la délégation de l'OIF ici présents. Toute notre reconnaissance va également à l'endroit du Général Siaka Sangaré, qui depuis plus de dix ans, est à nos côtés pour contribuer sans relâche à l'œuvre de construction de la démocratie dans nombre d'États membres de la Francophonie. Enfin, nous tenons à saluer ici le Secrétaire général du RECEF, M. Jacques Drouin – et son équipe – dont la détermination a permis au RECEF de prendre une envolée rapide et à s'imposer comme l'un des réseaux institutionnels de la Francophonie les plus actifs.

À vous tous ici présents, Présidents, membres d'institutions électorales ou experts, nous vous exprimons toute notre gratitude d'avoir accepté de prendre part à ces assises et vous transmettons les salutations chaleureuses du Secrétaire général de la Francophonie ainsi que ses souhaits sincères de réussite de vos travaux.

Je vous remercie de votre attention.

Allocution d'ouverture du Premier ministre de la République du Mali

Monsieur Oumar Tatam Ly

Premier ministre de la République du Mali (2013-2014)

- Messieurs les Présidents des institutions de la République,
- Mesdames et Messieurs les Ministres,
- Honorables députés,
- Messieurs les Ambassadeurs et les Représentants des organisations et institutions internationales,
- Monsieur le représentant du Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF),
- Monsieur le conseiller chargé des élections de l'Union Africaine,
- Monsieur le Président du RECEF,
- Messieurs les Chefs des institutions et structures électorales des pays membres de l'OIF,
- Mesdames et Messieurs les invités,

Au nom de Son Excellence Ibrahim Boubacar KEITA, Président de la République et du gouvernement que j'ai l'honneur de diriger, je vous souhaite la bienvenue en terre malienne.

Je suis très honoré, Mesdames et Messieurs les membres du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), que le Mali abrite la 2^e Assemblée générale et le séminaire international d'échanges sur les organes de gestion des élections.

Je saisis cette opportunité pour saluer la vision et la démarche de l'OIF qui n'a jamais cessé de rechercher les moyens de contribuer à la consolidation et à la promotion de la démocratie, dont les élections constituent le socle principal.

Cette longue quête de la Francophonie pour la promotion et la consolidation de la démocratie a connu une de ses étapes les plus emblématiques ici même, à Bamako en novembre 2000, avec la tenue du symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Des centaines de participants dont de nombreux experts, des Ministres et Chefs de délégation d'États et de gouvernements, y ont adopté la célèbre Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, qui

constitue aujourd'hui encore, un des bréviaires, dont tous les démocrates s'inspirent pour consolider les acquis démocratiques.

Depuis cette date, l'OIF n'a cessé de rechercher les meilleurs instruments permettant de garantir l'effectivité de la Déclaration de Bamako, notamment en son point B du chapitre 4 consacré aux engagements pour la tenue « d'élections libres, transparentes et fiables ».

Sous ce rapport, votre réunion de Bamako vient à point nommé nous rappeler toute la valeur des engagements de cette Déclaration, la pertinence des initiatives de votre réseau et la nécessité de rester vigilant pour préserver les acquis démocratiques.

En cela, votre place et votre rôle sont inestimables. Vous constituez un instrument de veille et d'alerte électorale à la disposition de nos jeunes démocraties.

En ce qui concerne le Mali, nous sortons d'un processus électoral qui a été salué par l'ensemble des observateurs nationaux et internationaux.

La tenue d'élections présidentielles et législatives libres, transparentes et crédibles a constitué une étape essentielle dans le double processus de refondation du lien social et de renforcement de la cohésion nationale dans lesquels nous sommes engagés.

Au demeurant, nous sommes convaincus que notre système est perfectible. Nos services techniques travaillent continûment à l'amélioration de nos instruments électoraux afin d'en réduire le caractère contestable et d'accroître l'appétit des citoyens pour l'expression de leurs préférences politiques, dont la récurrence heureuse nous permettra de refaire société.

À cet égard, les interrogations ne manquent pas que vous pourriez éclairer de vos avis et recommandations. Elles portent notamment sur les moyens de renforcer la professionnalisation des structures impliquées dans les élections, l'opportunité de leur multiplication, qu'une analyse comparative permettra de fonder et, encore et toujours, les nombreux points aveugles qui persistent dans les procédures et rendent possibles fraudes et manipulations.

Un partage d'expériences sur les voies et les moyens d'une meilleure interaction des organes chargés des élections avec les partis et les structures de la société civile, en vue d'une appropriation et d'un contrôle effectif des procédures électorales permettrait d'enrichir notre réflexion.

C'est vous dire que nous serons attentifs aux conclusions de vos travaux.

L'œuvre entamée en 2011 à Québec est plus que jamais nécessaire. Depuis cette date, le président élu n'a jamais démerité du choix porté sur sa personne; aussi, je saisis cette

occasion pour le féliciter pour avoir accompli sa mission, malgré le contexte difficile dans lequel il était fortement impliqué pour le processus de sortie de crise du Mali.

Confiant dans les capacités du réseau et convaincu que les travaux seront de haute qualité intellectuelle, je vous formule mes encouragements sincères.

Concernant le renouvellement de vos organes, je souhaite le meilleur à l'équipe qui recevra la confiance de la 2^e Assemblée générale ; elle saura, j'en suis convaincu, relever les défis.

Enfin, en vous souhaitant plein succès, je déclare ouvert les travaux de cet espace d'échanges francophones.

Je vous remercie.

1. LES PRINCIPAUX MODÈLES DE STRUCTURES ÉLECTORALES : ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES

À travers la Francophonie, la responsabilité de gérer les élections est confiée à différents types d'organisations. Le contexte sociopolitique et les différentes traditions desquelles sont issus les systèmes politiques font en sorte que des structures électorales variées se sont implantées et se sont développées dans différents États.

Du nombre des spécificités qu'on peut observer, notons le degré d'autonomie de ces organismes par rapport à l'administration de l'État, l'étendue des attributions qu'on confère aux différentes institutions responsables du processus électoral et la composition de ces institutions. Dans ce chapitre, les textes présentent différentes approches en matière de gestion des élections en présentant les fondements des modèles en question, les avantages de ceux-ci et les défis qui se posent pour les années à venir.

1.1 Les principaux modèles de structure électorale de l'espace francophone

Monsieur Sidi M. Diawara

Directeur pays pour le Mali

Fondation internationale pour les Systèmes électoraux (IFES)

L'organisme de gestion des élections

Un organisme de gestion des élections (OGE) est une institution ou organisme juridiquement responsable de la gestion de certains ou de l'ensemble des éléments essentiels à la conduite des élections et à la mise en œuvre des éléments de démocratie directe, comme les référendums, les consultations d'initiatives populaires ou les votes de révocation.

Les éléments essentiels ou fondamentaux à considérer dans le cadre juridique sont de déterminer :

- qui est éligible pour voter;

- qui a la responsabilité de recevoir et de valider les candidatures;
- qui a la responsabilité d'organiser le scrutin;
- comment sont dépouillés les bulletins de vote;
- et qui est habilité à annoncer les résultats.

Si divers organismes sont en charge d'un de ces éléments essentiels, ils peuvent alors être tous considérés comme des OGE. Un OGE peut être une institution autonome ou une unité de gestion distincte au sein d'une institution qui est également chargée d'activités autres qu'électorales, comme une direction générale des élections au sein d'un ministère de l'Intérieur.

L'OGE peut également prendre en charge d'autres tâches qui participent à la conduite des élections et à la mise en œuvre des instruments de démocratie directe telle que l'inscription des électeurs, la délimitation des circonscriptions électorales et des territoires administratifs électoraux, l'éducation des électeurs, la surveillance des médias et le règlement du contentieux électoral.

Cependant, un organisme n'ayant pas d'autres responsabilités électorales que celle par exemple du découpage électoral, du règlement du contentieux électoral, de la surveillance des médias ou de l'éducation et de l'information des électeurs, ne saurait être considéré comme un OGE parce qu'il n'a pas en charge les éléments essentiels du processus électoral décrit plus haut.

Les trois principaux modèles de gestion électorale

Il y a trois modèles de gestion électorale : le modèle indépendant, le modèle gouvernemental et le modèle mixte.

Le modèle indépendant de gestion des élections prévoit notamment que les élections sont organisées par un organisme qui est institutionnellement indépendant et autonome par rapport au pouvoir exécutif et il dispose d'un budget qu'il gère lui-même. En principe, l'OGE ne rend pas compte à un ministère ou un autre service gouvernemental. Le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Québec sont des exemples de ce modèle.

Le modèle gouvernemental de gestion des élections prévoit que c'est l'exécutif du gouvernement qui organise et gère les élections par un ministère ou par des autorités locales. Au

« Quel que soit le modèle utilisé, tout OGE doit être en mesure de garantir la légitimité et la crédibilité des processus dont il est responsable ».

niveau national, les élections sont gérées par un ministre ou par un fonctionnaire mandaté à cet effet.

Le modèle mixte prévoit une dualité dans la gestion des élections. Il y a ainsi un organisme indépendant qui travaille en collaboration avec un ministère du gouvernement. Généralement, l'OGE indépendant prend en charge l'établissement des politiques, le suivi ou la supervision du scrutin. Le ministère est quant à lui responsable de la mise en œuvre du processus électoral. Le Sénégal et le Mali sont des exemples de ce modèle. Dans les deux cas, il y a une Commission électorale nationale qui supervise l'organisation des élections réalisée par un ministère du gouvernement.

Quel que soit le modèle utilisé, tout OGE doit être en mesure de garantir la légitimité et la crédibilité des processus dont il est responsable. À cette fin, la gestion électorale doit reposer sur des principes directeurs fondamentaux comme :

- l'indépendance;
- l'impartialité;
- l'intégrité;
- la transparence;
- l'efficacité;
- le professionnalisme;
- et le sens du service.

Les perspectives

Depuis déjà quelques années, il y a une tendance qui émane des pays où la société civile et les acteurs politiques se mobilisent pour des élections organisées par un OGE indépendant dans l'objectif que le processus électoral soit plus transparent et qu'il soit administré avec un plus grand professionnalisme et selon des standards internationaux.

Malheureusement, nous observons également que la gestion des élections est de plus en plus coûteuse, notamment à cause de l'utilisation de nouvelles technologies très spécialisées comme la biométrie.

Il est souhaité que le futur permette également une accentuation du sens du « service public » et de l'adoption de l'approche du « cycle électoral » dans la gestion des élections. L'échange des bonnes pratiques à travers les réseaux comme le RECEF et l'assistance électorale internationale permet une amélioration en ce sens.

1.2 Le système électoral sénégalais

Monsieur Oumar Top

Directeur général des élections
Ministère de l'Intérieur
Sénégal

Le cadre légal

Dans un État démocratique, on ne peut pas organiser des élections sans une législation appropriée. C'est d'abord une exigence fondamentale de la Communauté internationale, notamment à travers la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. C'est pourquoi le Préambule de la Constitution du Sénégal enseigne que la Souveraineté nationale, qui est inaltérable et qui appartient au Peuple, s'exprime par des consultations périodiques et démocratiques.

« Le Code électoral est le fruit de la réflexion de la quasi-totalité des acteurs qui interviennent dans le processus électoral : ceci pour marquer la volonté de recourir au consensus qui est une exigence dans les démocraties modernes ».

Cette même Constitution prévoit le droit de chaque citoyen de participer à ces consultations comme électeur ou bien comme candidat pour accéder au pouvoir par le biais du suffrage universel.

La Constitution étant la norme fondamentale, il faut un dispositif beaucoup plus large et plus précis pour prendre en charge convenablement toutes ces questions. C'est toute la signification du Code électoral. Ce dernier est le fruit de la réflexion de la quasi-totalité des acteurs qui interviennent dans le processus électoral : ceci pour marquer la volonté de recourir au consensus qui est une exigence dans les démocraties modernes, particulièrement celles de l'Afrique.

Les acteurs du processus électoral

Il s'agit des acteurs institutionnels et ceux non institutionnels. Parmi les acteurs institutionnels, on distingue les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques.

Les acteurs étatiques :

- Le Président de la République et le Parlement en ce qui a trait aux décrets portant révision des listes électorales et convoquant les électeurs aux urnes;

- le ministère de l'Intérieur qui s'occupe principalement de la préparation et de l'organisation des élections : aussi bien les opérations matérielles que les actes juridiques;
- le ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur prépare et organise les élections à l'étranger;
- les Autorités administratives qui sont la cheville ouvrière du processus électoral à travers la gestion des commissions de révision des listes électorales, de distribution des cartes d'électeur, ainsi que des bureaux de vote;
- les ambassades et consulats qui dépendent du ministère des Affaires étrangères;
- enfin de la Justice, il y a le Conseil Constitutionnel, la Cour Suprême, les Cours d'appel et les Tribunaux départementaux.

Les acteurs institutionnels non étatiques :

- la Commission électorale nationale autonome (CENA) est principalement chargée de contrôler et de superviser l'ensemble des opérations du processus, de l'inscription sur les listes électorales jusqu'à la proclamation provisoire des résultats avec le pouvoir de validation de la nomination des membres des commissions administratives et des bureaux de vote;
- le Conseil national de régulation de l'audiovisuel (CNRA) veille au respect de la législation pour les médias et surtout au traitement de la campagne électorale.

Les acteurs non institutionnels :

- les partis politiques ont la vocation constitutionnelle de participer à l'expression du suffrage. Ce sont eux qui proposent généralement les candidats aux élections;
- les électeurs, les Sénégalais des deux sexes âgés de 18 ans et plus et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévue par la loi ;
- la société civile participe à la sensibilisation et à la mobilisation des électeurs. Elle peut être amenée à jouer un rôle de médiation entre les acteurs politiques. En outre, elle intervient dans l'observation électorale;
- les observateurs nationaux ou internationaux. Leur rôle est de surveiller les opérations du processus électoral pour témoigner de leur transparence et de leur sincérité en faisant des recommandations au besoin.
- les journalistes ont un rôle extrêmement important dans la diffusion des informations relatives aux opérations électorales et aux activités des candidats ainsi que des autres acteurs;
- Le Comité de veille a pour mandat le suivi et la mise en œuvre des recommandations de l'audit du fichier électoral effectué par des experts étrangers

et indépendants. Sa composition fait qu'il est une catégorie hybride. En effet, il comprend des représentants de départements ministériels impliqués dans le processus électoral, des acteurs politiques, de la société civile, de la CENA, ainsi que de partenaires au développement ayant un statut d'observateur.

Le fichier électoral

Il s'agit de l'ensemble des données informatiques et biométriques concernant les électeurs sénégalais inscrits (civils, militaires et paramilitaires) sur les listes électorales à l'intérieur du pays tout comme à l'étranger.

Sa constitution est assurée à la base par des commissions administratives au niveau des communes, communes d'arrondissement et communautés rurales sur la base d'une composition inclusive des représentants de l'administration, des partis politiques et de la CENA.

Toutes les demandes, comme les nouvelles inscriptions, les modifications, les changements de statut et les radiations, sont prises en charge à travers des carnets dont la remontée vers la Direction de l'Automatisation des Fichiers du ministère de l'Intérieur permet de mettre à jour le fichier électoral qui peut être contrôlé par les acteurs.

L'intérêt du fichier électoral, c'est qu'une fois consolidé, c'est-à-dire après le traitement du contentieux par les Tribunaux départementaux, il est éclaté en listes d'émargement bureaux de vote par bureau de vote et la CENA ainsi que les candidats doivent en recevoir des copies au plus tard 15 jours avant le scrutin.

Quelques données statistiques sur le fichier électoral:

- 5 080 294 électeurs civils qui résident à l'intérieur du pays
- 204 540 Sénégalais qui résident à l'extérieur du pays
- 23 003 militaires et paramilitaires

La carte électorale

La carte électorale est la géographie des lieux et des bureaux de vote. Elle est proposée à la base par les autorités administratives, qui réalise ce travail avec l'avis des partis politiques et de la CENA. Elle est arrêtée et publiée 30 jours avant le scrutin ; elle permet la programmation des électeurs dans les différentes circonscriptions électorales et donne des indications essentielles sur les cartes d'électeur.

Lors des élections de 2012, il y avait 6 191 lieux de vote et 11 904 bureaux de vote. Pour les besoins du vote militaire et paramilitaire, 47 lieux de vote ont été retenus avec 66 bureaux de vote. À l'étranger, il y a eu 330 lieux de vote pour 651 bureaux de vote.

Les cartes d'électeur

Chaque électeur inscrit sur une liste électorale a droit à une carte d'électeur qui lui permet de voter sur présentation de sa carte nationale d'identité numérisée. Elle est distribuée par des commissions instituées à cet effet.

Les modes de scrutin

Le mode de scrutin varie selon la nature de l'élection :

- élection présidentielle : scrutin uninominal majoritaire à deux tours;
- élections législatives : le mode est mixte. Sur 150 députés, 60 sont élus au scrutin proportionnel sur une liste nationale et 90 sont élus au scrutin majoritaire départemental à un tour;
- élection des sénateurs : il s'agit d'un collège électoral constitué d'élus locaux et parlementaires. Les 45 sénateurs sont élus à raison d'un sénateur par département. L'élection se fait au scrutin majoritaire départemental. 65 autres sénateurs sont nommés par le Président de la République;
- élections régionales, municipales et rurales : le mode de scrutin est également mixte. La moitié des conseillers est élue au scrutin proportionnel, l'autre moitié au scrutin majoritaire à l'échelle de la circonscription.

Les candidatures

Les règles sont différentes selon qu'il s'agit de l'élection présidentielle ou des élections législatives de listes.

Pour l'élection présidentielle, les candidatures individuelles sont déposées au Conseil constitutionnel. Les candidats peuvent être proposés par des partis politiques, des coalitions de partis politiques ou soutenus par 10 000 électeurs répartis dans six régions à raison d'un minimum de 500 électeurs par région. Pour être candidat, il faut également payer une caution, être un Sénégalais de 35 ans et plus.

Pour les élections législatives et sénatoriales, les candidatures sont déposées par des mandataires de listes au ministère de l'Intérieur. Pour les législatives, la parité intégrale et alternée homme-femme est applicable à toutes les listes comme conditions de recevabilité.

Pour les élections régionales, municipales et rurales, les candidatures sont déposées auprès des autorités administratives compétentes selon le niveau d'élection : Gouverneurs, Préfets ou Sous-préfets. La parité homme-femme doit également être respectée sur les listes de candidatures.

La campagne électorale

La campagne électorale est prévue pour une période de 21 jours, mais elle dure généralement 20 jours. Il n'y a pas d'activités de campagne la veille du scrutin. La campagne est supervisée par le CNRA et la Cour d'appel.

La formation et la communication

La formation et la communication sont des d'activités qui préparent et accompagnent l'ensemble des opérations du processus électoral. Elles sont principalement assurées par le ministère de l'Intérieur à travers ses directions techniques. De plus, tous les autres acteurs sont concernés et impliqués. Il s'agit notamment de la CENA, des partis politiques et de la société civile. Tout le monde participe à l'éducation civique électorale.

Le vote et le dépouillement

Ce chapitre contient quelques informations pertinentes concernant l'organisation et le fonctionnement d'un bureau de vote. Ce dernier peut démarrer et fonctionner avec deux personnes nommées par l'autorité administrative compétente.

L'admission des votes est possible à partir de 8 heures. Juste avant l'ouverture, le Président du bureau de vote fait constater publiquement que l'urne est vide. Après quoi il met deux bracelets de scellement sur chaque largeur du couvercle de l'urne et au moins un autre sur chaque longueur du couvercle de l'urne.

Pour voter, l'électeur doit figurer sur la liste d'émargement et présenter sa carte d'électeur. Il doit en outre se faire identifier en présentant sa carte nationale d'identité numérisée, seul document désormais admis à cette fin. Pour voter, il faut rencontrer ces trois exigences. Il n'y a pas de vote par procuration.

En dehors des électeurs figurant sur la liste d'émargement, la loi permet à certaines clientèles d'exercer leur vote :

- les membres des bureaux de vote régulièrement inscrits sur les listes électorales peuvent voter dans les bureaux où ils siègent sur présentation de leur carte d'électeur et de leur carte nationale d'identité numérisée;
- les délégués de la Cour d'appel de Dakar, les superviseurs et contrôleurs de la CENA peuvent voter dans un seul des bureaux de vote qu'ils contrôlent;
- les autorités administratives qui ont été affectées entre la fin de la révision des listes électorales et le scrutin peuvent voter.

- Les journalistes en mission de reportage le jour du scrutin, ainsi que les chauffeurs requis pour le transport du matériel électoral peuvent voter également dans les mêmes conditions.

Le scrutin est clos en principe à 18 heures. Toutefois, un arrêté de l'autorité administrative (Gouverneur, Préfet ou Sous-préfet) peut retarder l'heure de clôture du scrutin si les circonstances l'exigent, notamment s'il y a des électeurs retardataires.

Pour le dépouillement, le bureau désigne un groupe de quatre scrutateurs parmi les électeurs sachant lire et écrire dans la langue officielle. Dans ce groupe, l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe à un autre scrutateur qui le lit à haute voix. Le nom qui figure sur le bulletin est relevé par deux autres scrutateurs sur les feuilles de dépouillement préparées à cet effet.

Le nombre d'inscrits figure sur la liste d'émargement du bureau de vote. Il faut y ajouter le cas échéant, le nombre d'électeurs à qui la loi donne possibilité de voter sur place et qui ont effectivement accompli leur droit de vote. À contrario, les électeurs régulièrement inscrits qui ont siégé et voté ailleurs seront retranchés si la mention parvient au président du bureau de vote avant la clôture du scrutin.

Pour calculer le nombre des votants, il faut compter le nombre de signatures et d'empreintes digitales apposées sur la liste d'émargements. Ce nombre doit être égal au nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne dont le contenu est déversé sur la table et compté. En cas de différence entre le nombre d'émargements et le nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne, il faut recompter. Si cette différence persiste, une mention en est faite au procès-verbal.

Les bulletins et enveloppes nuls sont contresignés par les membres du bureau de vote et doivent comporter la cause de leur nullité. Ils doivent être annexés au procès-verbal original destiné à la commission départementale de recensement des votes. Deux enveloppes de remplacement doivent également être annexées au procès-verbal, le cas échéant.

Les bulletins blancs sont décomptés séparément. Ils n'entrent pas en compte pour la détermination des suffrages exprimés. Toutefois, il en est fait mention sur le procès-verbal des opérations du bureau de vote et dans les résultats du scrutin.

Le calcul des suffrages exprimés s'obtient par la différence entre les votants et les bulletins nuls. Le suffrage de répartition est obtenu par chaque candidat est compté au fur et à mesure que les scrutateurs les lisent et les portent sur les feuilles de dépouillement. À la fin du processus, les scrutateurs lisent à haute voix les résultats et remplissent la fiche de proclamation des résultats qui doit être affichée à l'entrée du bureau de vote.

À la fin du dépouillement, le procès-verbal est rédigé dans la salle de vote en présence des membres du bureau de vote et du représentant de la CENA. Le Secrétaire du bureau de vote mentionne au procès-verbal toutes les observations ou réclamations formulées par les membres du bureau de vote, les délégués de la Cour d'appel, de la CENA, les mandataires ainsi que les décisions motivées prises par le bureau de vote sur les différents incidents qui ont pu se produire au cours des opérations.

Le procès verbal original est destiné à la commission départementale de recensement des votes et il est sécurisé dans sa transmission. Il doit être acheminé directement par un agent assermenté suivant un plan défini à l'avance par l'autorité administrative. Ce plan de ramassage est communiqué aux partis politiques et à la CENA. Sa mise en œuvre est faite sous le contrôle des délégués de la Cour d'appel. Le représentant de la CENA fait obligatoirement partie du convoi.

Une copie du Procès-verbal des opérations électorales est remise sur place à chaque représentant de candidat ou liste de candidats, au représentant de la CENA et au Préfet du département pour archives.

Les militaires et paramilitaires votent le samedi et le dimanche qui précèdent le jour du scrutin général de la même manière que les civils. Toutefois il y a des dispositions particulières que doivent observer les membres du bureau de vote afin de préserver le secret du vote et s'assurer que les militaires ne puissent pas voter deux fois. Au jour prévu pour le scrutin général, les urnes sont ramenées par les soins du Président du Tribunal départemental, toujours sous escorte, au bureau de vote de la même composition. Le dépouillement se fait à la fin des opérations en même temps que les votes civils du même bureau.

Le recensement des votes

Le recensement des votes est assuré par deux commissions. La Commission départementale de recensement des votes, qui siège généralement au niveau des tribunaux départementaux, est présidée par un magistrat assisté de deux autres personnes en présence des représentants des candidats et de la CENA. Le rôle principal de cette commission est de collecter tous les résultats des bureaux de vote du département concerné. Elle n'a pas le pouvoir d'annuler les procès-verbaux ni de proclamer des résultats. Elle finit son travail au plus tard le mardi qui suit le jour du scrutin à midi.

La Commission nationale de recensement des votes est composée de la même manière que la Commission départementale et est présidée par le 1^{er} président de la Cour d'appel ou par un magistrat qu'il désigne. Elle a le pouvoir d'annuler des procès-verbaux. Dans ces commissions seuls les magistrats ont une voix délibérative. Toutefois les autres membres ont le droit d'exiger la mention de leurs observations dans le procès-verbal et chaque membre a droit à une copie du procès-verbal.

La proclamation des résultats

Il y a d'abord la proclamation provisoire, qui est réalisée par la Commission nationale de recensement des votes au plus tard le vendredi qui suit le scrutin. Ensuite, la proclamation définitive est assurée par le Conseil constitutionnel. Lorsque la Commission nationale termine son travail ou ne le fait pas dans les délais impartis, l'ensemble du dossier est transmis au Conseil constitutionnel.

S'il n'y a pas de recours dans les 72 heures qui suivent la proclamation provisoire, le Conseil constitutionnel proclame immédiatement les résultats définitifs. Si un candidat obtient la majorité absolue, il est élu au 1^{er} tour. Si ce n'est pas le cas, un 2^e tour est organisé le 3^e dimanche qui suit l'annonce des résultats.

Le contentieux

Chaque candidat dispose d'un délai de 72 heures pour saisir le Conseil constitutionnel d'éventuels cas de contentieux. Ce délai est de cinq jours pour les élections législatives.

Lorsqu'il est saisi dans les 72 heures, le Conseil constitutionnel a cinq jours pour se prononcer. S'il rejette le recours, il proclame immédiatement les résultats comme indiqué ci-dessus. S'il décide d'annuler le scrutin, il programme un nouveau tour du scrutin dans les 21 jours qui suivent.

1.3 Le système électoral québécois et les responsabilités du Directeur général des élections

Monsieur Jacques Drouin

Secrétaire général du RECEF

Directeur général des élections du Québec

Le système électoral et politique du Québec

Le Québec a un système politique parlementaire avec un premier ministre à la tête du gouvernement. Les députés sont élus selon un mode de scrutin uninominal à un tour. Dans chacune des 125 circonscriptions, le candidat qui obtient le plus de votes devient député. Le premier ministre est le chef du parti qui a fait élire le plus grand nombre de députés. Il doit être élu dans sa circonscription pour siéger à l'Assemblée nationale. En vertu du régime parlementaire, le gouvernement est responsable devant le Parlement et doit gouverner avec le soutien de celui-ci.

« Le titulaire du poste de directeur général des élections est nommé par l'Assemblée nationale du Québec et relève directement de cette dernière. C'est une façon d'assurer son impartialité et sa neutralité politique ».

Au Québec, le système essentiellement bipartisan a beaucoup contribué à la présence de gouvernements majoritaires, mais on note depuis quelques années l'émergence de tiers partis qui modifient l'équilibre politique traditionnel. En 2007 et en 2012, le parti ayant fait élire le plus de députés n'a pas obtenu la majorité des sièges et a donc formé un gouvernement minoritaire. Les gouvernements de coalition ne font pas partie des mœurs politiques au Québec, comme au Canada qui vient de traverser une période marquée par des gouvernements minoritaires à répétition (2004, 2006 et 2008).

Le Directeur général des élections du Québec

Le Directeur général des élections désigne à la fois une personne et une institution. Le titulaire du poste de directeur général des élections est nommé par l'Assemblée nationale du Québec et relève directement de cette dernière. C'est une façon d'assurer son impartialité et sa neutralité politique.

Depuis 1945, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) est une institution indépendante, neutre, impartiale et permanente. Son statut de « personne désignée », hérité du droit britannique, lui confère une indépendance par rapport au pouvoir exécutif

ainsi qu'une autonomie administrative et financière importante. Il s'agit d'une organisation permanente.

Pour remplir ses responsabilités, le DGE compte sur une structure administrative qui comprend environ 240 employés permanents au siège social situé dans la ville de Québec.

Les opérations électorales

La direction des opérations électorales est au centre de la gestion des scrutins au sein du DGEQ. Cette direction a notamment comme responsabilité :

- d'entretenir la liste électorale permanente (LEP) de façon journalière;
- de découper le territoire en section de vote de façon à associer chaque électeur à un bureau de vote. La loi électorale prévoit qu'un maximum de 425 électeurs peut être inscrit à un même bureau de vote afin de garantir l'exercice du droit de vote sans attendre des heures;
- coordonner le travail des 125 directeurs du scrutin présent dans les 125 circonscriptions électorales du Québec et assurer leur formation;
- procéder à l'embauche des directeurs du scrutin par un concours public, lorsque leur mandat de dix ans est terminé;
- soutenir et former les présidents d'élections des municipalités et des commissions scolaires qui sont responsables de l'organisation des scrutins à ces paliers électifs.

Les directeurs du scrutin sont les personnes qui sont réellement au centre de la gestion des élections sur l'ensemble du territoire québécois. Il y a 125 directeurs du scrutin pour administrer les élections dans les 125 circonscriptions électorales. La sélection et l'encadrement de ces personnes sont très importants. La période postélectorale est idéale pour procéder à leur embauche et les former afin qu'ils soient prêts lors du prochain cycle électoral.

L'embauche se fait par un concours public très rigoureux qui est administré à 100% par le DGEQ, sans ingérence des partis politiques. Ainsi, chaque circonscription a un directeur du scrutin choisi en fonction de ses compétences. Une fois nommés par le DGE, les directeurs du scrutin doivent prêter serment et travailler en toute neutralité.

Leur mandat est d'une période de 10 ans. Ils sont à l'emploi à temps partiel lorsqu'il n'y a pas d'élections. Ils peuvent avoir un autre travail, mais ils doivent le mettre de côté en période électorale active. Ils ont ainsi un statut permanent d'emploi, ce qui assure que les directeurs du scrutin sont les mêmes d'une élection à une autre, assurant ainsi la rétention de l'expertise dans le temps.

La direction des opérations électorales du DGEQ est en contact constant avec les directeurs du scrutin. De l'information leur est acheminée régulièrement.

L'encadrement et le financement des partis politiques

Le DGEQ du Québec a la responsabilité d'autoriser les partis politiques au Québec. Il y a présentement 19 partis politiques provinciaux qui sont enregistrés auprès du DGEQ dans le Registre des entités politiques autorisées du Québec, le REPAQ.

Le financement politique est populaire et public. Seuls les électeurs peuvent financer un parti politique, aucune personne morale (compagnie ou syndicat) ne peut participer au financement politique, de façon à ce qu'il soit réellement réalisé sur une base populaire. Les électeurs peuvent contribuer jusqu'à 100 \$ par année au palier provincial. Ils doivent verser l'argent au DGEQ, qui fait l'analyse de la contribution et qui la transmet aux partis politiques dans les 48 heures.

En fonction du financement reçu des électeurs et des résultats obtenus lors des élections, les partis politiques reçoivent également un financement de l'État, qui est versé par le DGEQ.

Lors d'une campagne électorale, les partis ayant reçu 1 % des votes et les candidats ayant reçu 15 % des votes reçoivent également un remboursement de 50 % de leurs dépenses électorales.

Afin d'assurer l'équité entre les partis politiques, il y a un plafond des dépenses électorales admises. Afin d'assurer la transparence, les contributions des électeurs sont rendues publiques dans un rapport et sont publiées sur le site Web du DGEQ.

Relativement au contrôle des dépenses électorales, les partis politiques doivent produire au DGEQ des rapports de financement et de dépenses électorales annuellement et lors des campagnes électorales. Ces rapports sont rendus publics par le DGEQ.

Un pouvoir d'enquêtes et de poursuites pénales

Le directeur général des élections détient un pouvoir d'enquêtes et un pouvoir de poursuites pénales si la Loi électorale n'est pas respectée. Il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne, faire enquête sur l'application de la Loi électorale. Pour ce faire, il est investi des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête

Il peut donc amener des électeurs, des partis politiques ou des entreprises devant les tribunaux, sans intermédiaire. Une équipe d'enquêteurs et d'avocats spécialisés en contentieux électoraux est à l'emploi du DGEQ de façon permanente, assurant que les

règles électorales soient respectées et que la population ait pleinement confiance envers l'institution du Directeur général des élections.

Par exemple, le DGE peut poursuivre une personne inscrite illégalement sur la liste électorale.

Lorsqu'une personne est reconnue coupable de manœuvre électorale frauduleuse, cette dernière se voit privée de ses droits électoraux pour une période de cinq ans. La loi lui interdit alors de se livrer à un travail de nature partisane, de voter et de se porter candidate à une élection.

Communication électorale et éducation à la démocratie

Pour assurer le maintien de la confiance de la population envers le processus électoral, le DGEQ attache une grande importance à la communication avec les électeurs et les médias.

Le DGEQ communique de façon continue avec les partis politiques et les électeurs. Il informe les citoyens sur les modifications législatives. En période électorale, il leur fait parvenir l'information sur les modalités de révision de la liste électorale et les modalités de vote, et ce, pour les trois paliers électoraux (provincial, municipal et scolaire).

Il assure également un service de relation avec les médias, il produit des communiqués de presse et organise des conférences de presse, afin d'être le plus transparent possible dans son administration. Le site Internet rend publique une grande quantité d'information, notamment sur le financement politique et les résultats électoraux. Des outils Web sont également disponibles pour que les électeurs puissent vérifier leur inscription à la liste électorale en ligne ou localiser leur bureau de vote, etc.

En plus de ces tâches, Le DGEQ entretient une bibliothèque électorale et conserve les archives de l'institution. Le DGEQ a également développé des programmes d'éducation à la démocratie destinés aux écoles primaires et secondaires, ainsi qu'aux collèges et aux universités. Ces programmes permettent le développement d'une culture démocratique nationale dès le plus jeune âge.

La recherche électorale et la coopération internationale

Le DGEQ réalise des activités de recherche électorale appliquée afin de demeurer informé des développements en matière d'administration des élections et afin de répondre aux défis de la société québécoise.

Dans les dernières années, la recherche a permis de documenter le phénomène de la baisse de la participation électorale, notamment que les électeurs de moins de 35 ans

participaient moins aux élections. La recherche a permis de mieux comprendre cette problématique et apporter des correctifs. Lors des élections générales de 2012, nous avons été en mesure de mener une campagne publicitaire ciblée sur les jeunes et lors des élections générales de 2014, des bureaux ont été ouverts directement dans les établissements d'enseignement.

En 2011, le DGEQ a réalisé une recherche comparative sur les modèles de financement politique public et en 2014, il a complété une recherche comparative sur la représentation des femmes en politique.

En matière de coopération internationale, le DGEQ a réalisé plus de 185 missions d'observation électorale ou d'accompagnement des processus électoraux depuis 1990. De ce nombre, 120 ont été réalisées en Afrique francophone. Le directeur général des élections agit également à titre de secrétaire général du RECEF.

Les avantages et les défis du système électoral québécois

Le système électoral québécois et les responsabilités du Directeur général des élections sont un legs du système britannique, qui a par la suite évolué au sein de la société québécoise.

La structure électorale québécoise a plusieurs avantages :

- une grande indépendance politique et une autonomie financière et administrative, avec reddition de compte;
- une grande stabilité institutionnelle dans le temps et une pérennisation des savoirs et des acquis;
- un modèle intégré qui rassemble plusieurs responsabilités au sein d'une même institution pour plus de cohérence et d'efficacité;
- une consolidation de l'expertise et une évolution constante de la législation électorale entre deux scrutins.

La structure électorale québécoise apporte également de nombreux défis :

- toujours de plus en plus de responsabilités à assumer dans le temps;
- maintenir la qualité des services et des employés dans un contexte de rareté de main-d'œuvre qualifiée;
- être en constante évolution pour répondre aux nouveaux défis de la société québécoise.

1.4 Pour des structures électorales permanentes, impartiales et transparentes

Il n'y a pas une structure électorale unique qui peut être exportée d'un pays à un autre. Plusieurs structures électorales existent dans l'espace francophone. Elles résultent de l'histoire politique et de la culture démocratie de chaque pays. Chaque structure électorale a ses avantages et ses défis à relever.

Le cas du Sénégal, qui est un modèle mixte hérité de la France, démontre bien qu'une multitude d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux peuvent administrer des élections et permettre des alternances politiques.

Le cas du Québec, qui est un modèle de structure indépendante héritée de l'Angleterre, démontre qu'une institution indépendante apporte à la fois une grande autonomie de gestion, mais également des grands défis à relever seuls, sans l'aide des services gouvernementaux.

Un organisme de gestion des élections permanent sur l'ensemble du cycle électoral, comme au Sénégal et au Québec, favorise le développement d'une expertise électorale et la consolidation de l'expérience cumulée dans la gestion des élections d'un scrutin à l'autre.

Peu importe la structure, les principes directeurs à rencontrer sont les mêmes pour tous les pays : intégrité, impartialité, transparence, professionnalisme et efficacité. C'est en respectant ces principes que l'on peut garantir des élections libres, transparentes et crédibles.

2. LA NOMINATION DES ADMINISTRATEURS ÉLECTORAUX ET L'INDÉPENDANCE POLITIQUE

La composition des OGE est un élément crucial pour assurer la confiance des citoyens et des différents acteurs impliqués dans le processus électoral. L'impartialité politique nécessaire à la gestion des scrutins est en grande partie tributaire de la manière selon laquelle les administrateurs électoraux sont nommés.

À qui revient la responsabilité de désigner les administrateurs et quelle est la relation entre le pouvoir exécutif et les administrateurs électoraux? De manière générale, comment assurer l'indépendance et l'autonomie de gestion nécessaires aux OGE et quelles sont les règles de reddition de comptes permettant d'assurer une transparence de gestion et ainsi engendrer la confiance envers le système électoral? Ces différentes questions sont abordées dans ce chapitre.

2.1 La nomination des administrateurs électoraux et l'indépendance politique en France

Monsieur Marc Tschiggfrey

Vice-président du RECEF

Chef du Bureau des élections et des études politiques au ministère de l'Intérieur
France

L'administrateur électoral est nommé par le gouvernement et est néanmoins impartial

En France, la nomination des administrateurs électoraux est réalisée par le gouvernement. Cependant, la culture politique et les procédés administratifs permettent de préserver l'impartialité de l'administration électorale dans la gestion des élections.

Dans le système français, la nomination des administrateurs électoraux se fonde sur une première exigence : les compétences professionnelles des fonctionnaires. Pour être nommés à une tâche dans l'administration des

« En France, la culture politique et les procédés administratifs permettent de préserver l'impartialité de l'administration des élections ».

élections, les fonctionnaires doivent démontrer leur compétence dans le domaine électoral et des capacités de management confirmées par leurs expériences passées.

L'administrateur électoral : un gestionnaire qualifié et compétent

Par conséquent, l'administrateur électoral est uniquement un gestionnaire, qui applique les lois. Il a pour principales responsabilités :

- d'organiser le bon déroulement du scrutin sous le contrôle du juge de l'élection;
- de rembourser les candidats selon les conditions établies dans la législation. Aucune interprétation politique n'est possible;
- d'agréger les résultats électoraux, sans avoir la responsabilité de proclamer les résultats.

L'administrateur électoral n'est pas au centre des décisions majeures. Plusieurs responsabilités importantes et névralgiques d'une élection en France sont largement partagées entre les acteurs électoraux et d'autres institutions françaises. La multiplicité des acteurs empêche une fraude centralisée.

Par exemple, le contrôle des résultats du scrutin est assuré par la vigilance directe des électeurs et des représentants des partis politiques.

Le contrôle des comptes de campagne des partis politiques et des candidats est assuré par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), une autorité administrative indépendante.

Les résultats électoraux sont agrégés par l'administrateur électoral au ministère de l'Intérieur et validés par le Conseil constitutionnel.

Finalement, l'indépendance politique de l'administrateur électoral est une exigence qui est fonction des tâches qui lui sont dévolues. La culture démocratique française, la liberté de presse et l'adhésion des citoyens et des partis politiques au système administratif électoral assurent une impartialité dans la gestion des scrutins. Les électeurs et les partis politiques ont confiance au système électoral et les résultats sont acceptés et légitimes.

2.2 La nomination des administrateurs électoraux et l'indépendance politique au Burkina Faso

Monsieur Barthélémy Kéré

Président de la Commission électorale nationale indépendante
Burkina Faso

Le fondement légal de l'organisme de gestion des élections

Le paragraphe 3 de l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, berceau des droits de l'Homme, stipule que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».

Il doit être vérifié, de manière permanente, un contrat social de gestion de la relation entre les hommes et les institutions dans tout pays démocratique. Le défi est de donner la vraie mesure de la vraie volonté du peuple et garantir la gouvernance démocratique en réglant :

- la vie des institutions par une cadence d'élections, qui doivent avoir un caractère authentique,
- la conquête et l'exercice pacifique du pouvoir politique par les citoyens intéressés.

Les élections doivent donc être encadrées par un dispositif légal et institutionnel qui a deux objectifs :

- donner les bonnes règles pour définir la qualité et le nombre des personnes autorisées à y prendre part ;
- veiller à ce que la mise en œuvre de ces règles soit assurée par des arbitres neutres et crédibles, équidistants, dans leur mission d'arbitrage, de ces personnes et de leurs organisations.

Le choix d'un cadre légal et institutionnel pour garantir la démocratie représentative

Au départ, c'est la Constitution qui institue la séparation des pouvoirs, le droit de voter et le droit d'être élu à travers un suffrage périodique, libre, égal et équitable pour tous les citoyens. Les chefs d'États et de gouvernements de la Francophonie et de l'Union Africaine l'ont réaffirmé dans la Déclaration de Bamako en 2000, et dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) en 2002 : « les citoyens ont le

droit inaliénable de participer périodiquement dans le cadre d'un processus politique libre, crédible et démocratique aux choix de leurs représentants ».

Le Code électoral du Burkina Faso dans sa version actuelle a été adopté en juillet 2001 après de longues discussions tournantes entre les composantes de la société jusqu'à ce que soient retenus et acceptés par tous de façon consensuelle que :

- la Commission électorale nationale indépendante (CENI) restera l'organe *ad hoc* d'organisation des élections;
- prendront part à la CENI, en nombre égal de représentants, la classe politique et la société civile.

La CENI a été créée lors de l'adoption de la Loi portant Code électoral le 3 juillet 2001. Elle a pour deux principales missions :

- la constitution, la gestion et la conservation du Fichier électoral national;
- l'organisation et la supervision des opérations électorales et référendaires.

Une composition tripartite nécessaire à l'indépendance de la CENI

La CENI a une composition tripartite. Les 15 commissaires sont nommés à parts égales par la majorité gouvernementale, l'opposition reconnue auprès du chef de file et la société civile (mouvement de défense des droits humains, chefferie coutumière et les communautés religieuses protestantes, musulmanes et catholiques).

La CENI comprend aussi des démembrements qui sont ses structures déconcentrées. Elle en compte 415 réparties comme suit:

- 45 Commissions électorales provinciales indépendantes (CEPI);
- 351 Commissions électorales communales indépendantes (CECI);
- 19 Commissions électorales indépendantes d'arrondissement (CEIA) dans les villes à statut particulier (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso).

Les membres des OGE représentent leur composante, mais ils sont des gestionnaires nantis de qualités managériales certaines pour les responsabilités de la CENI :

- la conception et bonne conduite du processus électoral;
- élaboration du plan stratégique, logistique et du budget électoral;

- acquisition du matériel, confection des documents électoraux, administration du recensement et du scrutin, gestion du personnel électoral;
- centralisation et publication des résultats.

Dans le fonctionnement de l'institution de la CENI, la loi a pris les dispositions pour donner et maintenir la confiance envers les administrateurs électoraux. Avant d'entrer en fonction, les membres de la CENI et de ses démembrements prêtent serment. Ils sont investis d'un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois et ne sont pas éligibles pendant leur mandat. Ils doivent être de bonne moralité, jouir de leurs droits civiques, observer les règles du civisme et se conformer aux principes d'éthique et de déontologie électorales qui peuvent être définies ainsi : « en toutes circonstances, faire preuve de respect de la loi, être impartial et neutre, faire preuve de transparence, être précis et équitable, être au service de l'électorat et du citoyen ».

De plus, la CENI est administrée par un Bureau permanent composé de cinq membres :

- un Président issu de la société civile;
- un Vice-président issu de la majorité;
- un Vice-président issu de l'opposition;
- un Rapporteur issu de la majorité;
- un Rapporteur issu de l'opposition.

« Il est primordial d'identifier la bonne approche pour avoir des relations saines avec la classe politique. Les premières discussions doivent avoir pour objectif de créer et de maintenir les conditions de la confiance de la classe politique envers l'OGE ».

Les structures déconcentrées sont dirigées par un bureau de quatre membres.

Est-ce suffisant de nommer des Agents électoraux selon la démarche tripartite pour avoir un OGE crédible et efficace ?

Le 5 juillet 2011, un vote unanime par l'Assemblée nationale, de la loi N°15 -2011/AN, a mis fin de manière anticipée au mandat de tous les commissaires, provoquant une crise de confiance profonde et tragique.

L'indépendance exige de l'OGE une méthodologie de gestion de ses rapports avec les tiers

Il est primordial d'identifier la bonne approche pour avoir des relations saines avec la classe politique. Les premières discussions doivent avoir pour objectif de créer et de maintenir les conditions de la confiance de la classe politique envers l'OGE pour changer la

vision qu'elle se fait des animateurs du processus électoral. Il faut savoir s'associer des experts, comme lorsque l'OIF a réalisé l'audit du fichier électoral en 2012.

Les organisations de la société civile sont les alliés les plus immédiats de la CENI. Elles peuvent l'accompagner pour son indépendance comme instruments d'alerte; réaliser tout de même qu'elles ne sont pas toujours neutres, ou qu'elles ne sont pas toujours pragmatiques, mais ne jamais se les mettre à dos.

Le gouvernement est le principal partenaire de la CENI. Il tient le calendrier électoral, il est le principal bailleur de fonds de la CENI et c'est un partenaire incontournable. Par conséquent, il faut en tenir compte de manière permanente.

Les Partenaires techniques et financiers extérieurs sont nombreux. Il y a les organisations internationales comme l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union européenne, l'Union Africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'OIF et tous les pourvoyeurs d'expertise ou d'animateurs de l'observation électorale. Il faut également veiller à ce que la collaboration existe; mais qu'elle ne retire pas à l'OGE son indépendance.

Conclusion

Un OGE peut tenir sa crédibilité de sa composition, mais ce n'est pas suffisant. Il doit bâtir sa crédibilité à partir d'une approche d'identification des difficultés rencontrées dans le passé, faire des démarches d'information et d'implication de tous les acteurs du processus électoral.

L'objectif est d'arrêter de manière consensuelle une feuille de route qui est la base de l'orientation de son action. Il devra ensuite faire de la concertation et de la communication les instruments clés de son action pour des réajustements permanents, avec un regard constant sur ses relations avec ses partenaires.

2.3 Le Directeur général des élections du Québec : nomination et indépendance politique

Monsieur Jacques Drouin

Secrétaire général du RECEP

Directeur général des élections du Québec

Le Directeur général des élections au sein de l'État québécois

Les trois principaux pouvoirs qui caractérisent le système politique du Québec sont le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Le pouvoir législatif a pour rôle d'établir les normes de fonctionnement de la société en votant les lois. Il est exercé par l'Assemblée nationale du Québec, laquelle rassemblent tous les élus et constitue le cœur du système démocratique québécois.

Le pouvoir exécutif a pour rôle de diriger la société. Il est assuré par le Premier ministre et son Conseil des ministres, qui sont issus de la composante législative, en l'occurrence l'Assemblée nationale. En d'autres termes, le pouvoir exécutif est formé de certains des élus appartenant à la formation politique qui a obtenu la majorité simple à l'Assemblée nationale lors des dernières élections générales.

Pouvoir judiciaire a pour rôle de sévir contre ceux qui contreviennent aux lois. Il est représenté par les différentes cours ou différents tribunaux qui voient au respect du droit (lois et chartes).

C'est l'application concrète du principe de la séparation des pouvoirs (le mode de nomination des titulaires des fonctions et leur liberté d'action) qui permet, dans les faits, d'assurer un équilibre des pouvoirs.

Au Québec, les employés de l'État sont engagés à la suite de la tenue de concours publics. Pour être embauchées, les personnes doivent avoir réussi ces examens. Il n'y a donc pas de favoritisme, ni de patronage. La neutralité du personnel de la fonction publique est donc préservée.

Le titulaire du poste de directeur général des élections se situe sous le pouvoir législatif et il est désigné par lui. Il n'est donc pas sous la responsabilité d'un ministre. Le pouvoir exécutif ne peut pas s'interposer entre l'Assemblée nationale et le DGE.

Le DGE partage cette exclusivité de dépendre de l'Assemblée nationale avec quatre autres organismes :

- le Protecteur du citoyen, qui prend la défense de tout citoyen qui s'estime lésé par l'administration publique;
- le Vérificateur général, qui doit s'assurer de l'utilisation adéquate de nos deniers publics;
- le Commissaire au lobbyisme, chargé de la surveillance des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques;
- le Commissaire à l'éthique, chargé de l'application du code d'éthique et de déontologie que les députés doivent respecter.

Ces personnes doivent être nommées par au moins les 2/3 des membres de l'Assemblée nationale sur proposition du premier ministre.

La responsabilité principale du Directeur général des élections est de voir au renouvellement de cette Assemblée nationale par la tenue d'élections générales ou partielles.

Le Directeur général des élections désigne à la fois une personne et une institution. Depuis 1945, le DGE est une institution indépendante, impartiale et permanente. Son statut de « personne désignée », hérité du droit britannique, lui confère une indépendance par rapport au pouvoir exécutif ainsi qu'une autonomie administrative et financière importante. Plus particulièrement, le DGE nomme son personnel, est responsable de ses ressources matérielles et puise directement ses ressources financières à même le Trésor public de l'État.

Les relations du Directeur général des élections avec le pouvoir législatif

Le DGE est imputable de ses gestes exclusivement devant l'Assemblée nationale. La relation que le DGE entretient avec le président de l'Assemblée nationale est fonctionnelle. C'est par ce dernier que les documents officiels produits par l'institution sont déposés à l'Assemblée (ex : Rapport officiel des résultats, études, décisions spéciales).

Chaque année, le DGE remet au président de l'Assemblée un rapport de gestion dans lequel il fait état de résultats atteints au cours de l'exercice. Le président les dépose par la suite devant l'Assemblée nationale. Il peut également contenir des recommandations concernant de nouveaux mécanismes électoraux ou de nouvelles règles sur le financement politique. Le DGE transmet aussi au président les prévisions budgétaires. Une commission parlementaire peut entendre le DGE sur son rapport annuel et ses rapports financiers. Le DGE répond ainsi aux questions des députés (Commission des institutions qui peut auditionner le DGE)

Dans la législation électorale québécoise, quatre lois sont applicables pour lesquelles le DGE possède différentes responsabilités: la Loi électorale, la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM), la Loi sur les élections scolaires (LES) et la Loi sur la consultation populaire.

Les modifications à la Loi sont généralement apportées après avoir été discutées dans une tradition de consensus. Il faut mentionner que les propositions de modifications à la Loi électorale peuvent provenir de plusieurs sources, dont le DGE à la suite des études et des recommandations qu'il formule dans son rapport annuel. Le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques et des partis représentés à l'Assemblée nationale peuvent aussi proposer des modifications. Le DGE peut aussi être consulté par le gouvernement sur toute législation à caractère électoral. D'autre part, le DGE est invité régulièrement dans le cadre d'auditions en Commission parlementaire lors de la deuxième étape de l'adoption d'une loi, soit l'étude article par article. Il s'agit d'une dernière occasion pour le DGE de faire part de ses commentaires et de ses opinions sur le contenu d'un Projet de loi.

« Le Comité consultatif est une instance propre au système québécois et l'un des acquis majeurs qui réside dans l'esprit de non-partisanerie qui teinte la plupart des actions qui ont trait à la Loi électorale ».

Le Comité consultatif

Le Comité consultatif est une instance propre au système québécois et l'un des acquis majeurs qui réside dans l'esprit de non-partisanerie qui teinte, depuis plus de 30 ans, la plupart des actions qui ont trait à la Loi électorale, aux mécanismes électoraux et aux instances électorales. C'est dans cet esprit que le Comité consultatif a été institué en 1977 et se compose du directeur général des élections et de trois représentants de chacun des partis représentés à l'Assemblée nationale du Québec.

Le rôle du Comité consultatif est d'examiner les propositions de modifications et de déterminer l'issue de celles-ci. Dans certains cas, il peut soumettre les modifications législatives à un comité technique qui analysera la faisabilité et l'aspect opérationnel. Lorsque des propositions de modifications font consensus au sein du Comité consultatif, elles sont soumises au gouvernement par le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques. Un projet de loi est ensuite déposé à l'Assemblée nationale du Québec.

Le DGE collabore étroitement à la rédaction du projet de loi et aux différentes étapes menant à son adoption et assiste les parlementaires au besoin. Évidemment, les consensus du Comité consultatif ne lient pas le gouvernement ou l'Assemblée nationale mais, de façon générale, les différents gouvernements qui se sont succédé depuis

l'instauration du Comité en 1977 ont toujours donné suite à ses propositions. De même, tous les partis représentés à l'Assemblée nationale étant membres du Comité, le processus d'adoption de projets de loi en matière électorale est grandement facilité. Jusqu'à maintenant, on peut affirmer que le Comité consultatif a bien joué son rôle. En matière électorale, des réformes majeures ont été effectuées à la suite de consensus développés au sein du Comité.

Quatre conditions contribuent à la réussite des travaux de ce comité.

- Séances à huis clos. Le caractère confidentiel des travaux du Comité consultatif est un facteur important pour assurer que des suites positives soient données aux consensus qui peuvent y être établis.
- Le rôle du DGE comme président du comité. Ce rôle consiste à en diriger les travaux de manière à susciter des décisions consensuelles autour des questions débattues, ce qui est fait en toute impartialité et en toute neutralité, dans le plus grand respect des valeurs et des principes sous-jacents au système électoral québécois. Il s'assure que le comité bénéficie d'un soutien technique et professionnel, de même que d'une expertise susceptible d'éclairer ses travaux.
- Seuls les partis représentés à l'Assemblée nationale participent au Comité consultatif. Le Comité consultatif est la voie de passage la plus simple lorsqu'il est question d'amender ou de changer une disposition législative en matière électorale. Le Comité étudie les modifications proposées à la Loi électorale et statue sur ces dernières avant qu'elles ne soient soumises à l'Assemblée nationale pour adoption. Il facilite aussi considérablement le processus de modification de la loi.
- Des comités techniques et des groupes de réflexion sont créés pour soutenir le travail du comité consultatif.

Le Directeur général des élections et les partis politiques

Les partis politiques jouent un rôle de premier ordre dans le système électoral québécois et ils sont des partenaires clés du DGE.

Le DGE a l'obligation d'informer les partis politiques des dispositions de la Loi électorale qui les concernent et il accomplit cette obligation avec transparence et impartialité. En ce sens, il envoie sur une base régulière des documents d'information produits par le DGE et envoie des communiqués de presse à tous les partis politiques. Toujours par souci d'équité envers l'ensemble des partis, le DGE a comme principe d'envoyer la même information à tous les partis politiques, peu importe l'origine de la demande. Le DGE organise également des séances d'information à l'intention des partis politiques et fournit l'information nécessaire à la formation des représentants des candidats.

D'autre part, le DGE fournit trois fois par année aux partis représentés à l'Assemblée nationale, à tout autre parti autorisé qui lui en fait la demande, ainsi qu'à chaque député, la liste des électeurs inscrits sur la Liste électorale permanente (LEP). Le DGE sollicite leur collaboration afin qu'ils lui fassent part de toute erreur qu'ils pourraient y constater afin de lui permettre d'apporter les correctifs requis. Le DGE leur fournit les directives visant à ce que les partis s'assurent de protéger les renseignements personnels des électeurs qui sont inscrits à la LEP.

Lors d'un événement électoral, le DGE entretient des communications régulières avec les partis politiques pour discuter ensemble du bon déroulement des élections. Une conférence téléphonique se tient avec eux quelques jours après le déclenchement de la période électorale.

La loi électorale confère également au DGE un pouvoir unique dans la législation québécoise : le pouvoir de modifier temporairement la Loi électorale pendant la période électorale. L'article 490 prévoit, s'il est constaté pendant la période électorale que, par suite d'une erreur, d'une urgence ou d'une circonstance exceptionnelle, une disposition de la Loi ne concorde pas avec les exigences de la situation, des modifications peuvent être apportées temporairement pour s'adapter auxdites situations. Cette disposition oblige à faire rapport à l'Assemblée nationale des décisions qu'il a prises, et ce, dans les 30 jours suivant l'élection.

Enfin, le DGE peut recommander aux chefs des partis représentés à l'Assemblée nationale de faire l'essai de nouvelles modalités d'exercice du droit de vote relatives au scrutin, au dépouillement et au recensement des votes, pour des élections générales ou une élection partielle.

Conclusion

L'indépendance et la neutralité du DGE constituent un élément clé du système électoral québécois.

Un autre élément central du système québécois réside dans le fait que le DGE entretient des relations empreintes de respect et de collaboration avec les partis politiques et l'Assemblée nationale.

Enfin, le Comité consultatif est un mécanisme efficace spécifique au Québec pour maintenir cette relation de collaboration et bâtir une relation de confiance avec les partis politiques. Il permet d'adapter la Loi électorale aux réalités électorales contemporaines, le tout dans un esprit de consensus.

2.4 Pour un cadre de concertation consensuel entre l'organisme de gestion des élections et les acteurs politiques

Les expériences de la France, du Burkina Faso et du Québec démontrent une fois de plus que la seule nomination des dirigeants de l'OGE n'est pas le seul critère qui importe pour assurer une réelle indépendance.

Le cas de la France permet de constater que le partage des responsabilités électorales, la culture démocratique et l'engagement citoyen pour la chose politique peuvent permettre une administration électorale impartiale.

Le cas du Burkina Faso témoigne de l'importance des relations entre l'OGE et les différents acteurs politiques et électoraux. Ces relations sont très importantes pour établir et maintenir un climat de confiance envers le processus électoral.

Le cas du Québec va dans le même sens en démontrant l'importance de relations saines entre l'OGE, le pouvoir législatif et les partis politiques. Pour y parvenir, le système électoral québécois a notamment mis sur pied un Comité consultatif qui est un instrument performant pour faire évoluer la législation électorale de façon apaisée à travers des consensus politiques.

Finalement, les instruments juridiques relatifs aux élections doivent assurer l'impartialité de l'OGE et garantir une autonomie de gestion nécessaire au bon déroulement des élections. De plus, la législation doit pouvoir s'adapter en permanence, dans un cadre d'échanges consensuels entre l'OGE et les principaux acteurs politiques.

3. LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS ET L'AIDE INTERNATIONALE

L'élection est un événement d'envergure qui mobilise la société tout entière et qui, forcément, nécessite des ressources financières importantes. Pour plusieurs pays, la question budgétaire est une préoccupation majeure quand vient le temps de réfléchir à la planification électorale et aux différents besoins que celle-ci engendrera.

Si l'aide internationale permet de résoudre ces problématiques à court terme, il apparaît inévitable et nécessaire qu'un État aspire à financer de manière autonome ses élections. Pour ce faire, il doit chercher à optimiser les ressources auxquelles il a accès dans le cadre du processus électoral et adopter des pratiques adaptées à sa réalité. Plusieurs expériences nationales sont présentées dans ce chapitre afin de permettre une réflexion sur la problématique du financement.

3.1 Le financement des élections et l'aide internationale : réflexion burundaise

Monsieur Pierre Claver Ndayicariye

Président de la Commission électorale nationale indépendante
Burundi

La démocratie à un coût

Le financement des élections signifie avant tout le financement de la vie politique et de celui de la démocratisation du pays.

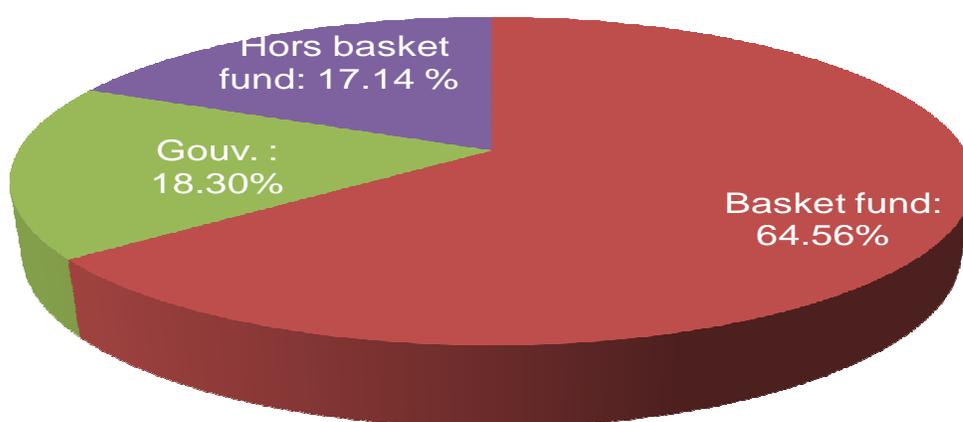
Au-delà des enjeux des candidats et des partis politiques, au-delà des attentes de la population en général et des électeurs en particulier, les élections intéressent également la communauté internationale qui les considère de plus en plus comme une opportunité d'avoir des institutions légitimes et un outil de prévention des conflits et de stabilisation des sociétés.

« Les élections sont avant tout une affaire nationale. Chaque pays doit, en principe, être capable de financer ses propres élections. La réalité est malheureusement tout autre ».

Par conséquent, le financement des élections devient un défi. Il suscite des surenchères au niveau des parties prenantes et inspire quelques marges d'action, de manœuvres ou d'influence à certains partenaires techniques et financiers.

Posons d'abord un principe. Les élections sont avant tout une affaire nationale. Chaque pays doit, en principe, être capable de financer ses propres élections. La réalité, dans bon nombre des pays africains, est malheureusement tout autre.

Le budget des élections de 2010 au Burundi



Posons ensuite un constat. L'organisation des élections est une opération coûteuse. Le coût élevé des élections est en partie influencé par le niveau important de la méfiance entre le pouvoir en place et l'opposition et les exigences de la transparence et de la sécurité du processus électoral.

Le matériel électoral utilisé en Afrique, importé et souvent sophistiqué, est censé réduire les fraudes électorales. Certaines solutions techniques préconisées par les partenaires extérieurs sont dictées par des agendas de marchés qui ne taisent pas leur nom.

Posons enfin une question. Comment évoluer vers des options qui favorisent la réduction des coûts des élections tout en sauvegardant le caractère transparent, crédible et régulier de celles-ci ? Dans un contexte de rareté de ressources financières, cette question devrait retenir l'attention des organes de gestion des élections (OGE) du monde francophone, mais aussi celle des partenaires techniques et financiers qui soutiennent les processus électoraux en Afrique.

Les budgets insuffisants des élections et la baisse des ressources budgétaires externes peuvent compromettre tous les aspects de l'administration électorale. Ceci nous conduit à

s'interroger sur les avantages et les aspects critiquables de l'aide internationale en matière électorale.

Le financement des élections par les bailleurs de fonds

Commençons par les avantages. Je considère personnellement que l'appui des partenaires techniques et financiers aux processus électoraux constitue un apport appréciable. Voici quelques avantages de l'aide internationale :

1. Pour les pays nouvellement engagés dans les processus démocratiques, il s'agit d'un coup de main aux efforts de construction de la démocratie.
2. Pour les pays sortants de conflits politiques violents, la contribution des partenaires techniques et financiers agit comme un accélérateur d'une transition démocratique longtemps en panne ou d'une trajectoire institutionnelle interrompue par des changements anticonstitutionnels.
3. Dans la situation des processus électoraux de sortie de crise, cette contribution financière de la communauté internationale peut prendre plusieurs formes. Voici les principaux aspects positifs :
 - L'assistance technique financée par les donateurs peut relever la qualité de l'administration électorale. Cet appui externe vise généralement à aider le pays à retrouver la normalité constitutionnelle et institutionnelle, à rebâtir la confiance entre les acteurs politiques et à reconstruire le tissu social et économique.
 - L'apport des partenaires techniques et financiers renforce la mise en application des standards internationaux dont le but principal est celui de rehausser la liberté, l'équité et l'intégrité des processus électoraux.
 - Le transfert des compétences par l'assistance technique peut créer des améliorations durables dans les processus électoraux. Ceci peut passer par le renforcement des capacités des OGE et la promotion du dialogue politique intérieur.
 - L'assistance financière coordonnée des donateurs peut combler des vides dans le budget de l'OGE voté par le Gouvernement. Ce financement permet d'améliorer les prestations de l'OGE et d'augmenter sa crédibilité grâce à l'acquisition de nouvelles technologies électorales appropriées.
 - Les fonds alloués aux élections sont un effort des contribuables. La bonne gestion de ces ressources passe par des procédures écrites connues des OGE. Ceci est un gage de respect du principe de la traçabilité et de celui de la responsabilité de gestion et de l'impunité. Au Burundi, le Rapport de gestion budgétaire et financière est transmis à la fin de chaque mois de mars à la Cour des comptes de la

République du Burundi. Une copie du même Rapport est réservée au Président de la République, au Parlement et au ministre ayant les Finances dans ses attributions.

- Quand les partenaires techniques et financiers décident d'accompagner la CENI du Burundi, les fonds gérés à travers le fonds fiduciaire ou le « Basket fund » servent aussi de canal de communication et de dialogue entre l'OGE et le pays soutenu et les pays contributeurs.
- Dans le cas du Burundi, une équipe de gestion du « Projet élections » est logée dans les enceintes de la CENI sous la coordination quotidienne d'un Conseiller technique principal recruté par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il s'agit d'une structure qui travaille en étroite collaboration avec la CENI du Burundi et qui rend compte au Comité de pilotage du Projet élections, au Comité de coordination technique et au plus haut sommet du Comité stratégique représenté par les chefs de missions diplomatiques des pays appuyant le processus électoral.

Analysons maintenant les quelques inconvénients de l'aide financière internationale. D'emblée, nous devons rappeler que l'aide internationale crée une certaine dépendance. Voici quelques inconvénients potentiels de l'aide internationale en matière électorale :

1. La présence d'experts internationaux connectés malgré eux aux entreprises internationales dont le souci premier est de vendre leurs produits, peut influencer de façon indirecte l'introduction de technologies électorales nouvelles, coûteuses et souvent non durables, car mal maîtrisées par les cadres nationaux.
2. L'utilisation du matériel électoral onéreux, importé et souvent prohibé sous d'autres cieux est une équation à plusieurs inconnues à intégrer dans les stratégies de réduction des coûts des élections.
3. L'aide extérieure utile n'impose pas de solutions techniques inefficaces ou peu appropriées. Toute contribution extérieure qui vient prendre en otage les efforts démocratiques en cours dans un pays et compromettre la promotion d'une culture et d'une pratique électorales authentiques est à décourager.

Comment financer les élections à coûts réduits ?

La question semble d'emblée compliquée. Mais ensemble, ayons l'audace de proposer quelques pistes de réflexion.

Primo, rappelons une des faiblesses de la plupart des administrations africaines : l'absence d'un fichier d'état civil fiable qui facilite la confection d'un fichier électoral de qualité

irréprochable. Or, l'élaboration du fichier électoral est la rubrique la plus budgétivore du budget des élections. Un investissement important s'impose dans nos pays à ce sujet.

Secundo, la stabilité du personnel des OGE est un autre créneau sur lequel les pouvoirs publics doivent travailler. Cette question touche celle de la professionnalisation des membres des OGE à tous les niveaux. C'est en effet dans la stabilité du personnel et la maîtrise des opérations électorales que les pouvoirs publics doivent investir. Ceci a un impact évident sur les capacités de gestion de l'OGE et sur la rationalisation des dépenses.

Tertio, l'instauration d'une culture de bénévolat est aussi une nécessité. Dans nombre de pays du sud, la période des élections devient une période de spéculation pour les uns et d'emploi pour les autres, contrairement aux pays du nord. Cette culture de bénévolat est possible dans les sociétés où les militants ont des convictions idéologiques. Apprendre à servir le processus électoral sans contrepartie financière pour les membres des bureaux de vote et les mandataires des partis politiques est un défi pour notre communauté. Autrement dit, certaines activités non sensibles du processus électoral pourraient être confiées à certains groupes de la population sur la base du volontariat.

Quarto, recourir aux matériaux électoraux locaux pourrait contribuer à la réduction des coûts des élections. Ce changement opéré dans le choix du matériel électoral dépendra évidemment de l'adhésion des partis politiques. Certains pays africains ont déjà opté pour l'usage de matériel électoral fabriqué localement, comme des urnes en bois ou en carton papier, des isolements en paille ou à base de feuilles de banane, des isolements construits à base de tissu, etc.

En cinquième lieu, il faut mettre en mouvement la solidarité entre pays voisins pour échanger le matériel électoral moyennant quelques frais et sous certaines conditions. Le Burundi a prêté des urnes à l'est de la République démocratique du Congo lors des élections de 2006. Ceci est possible lorsque les processus électoraux sont décalés entre deux pays.

Enfin, créer un « Fonds élections » au sein de chaque pays et l'approvisionner annuellement par le budget de l'État et l'alimenter par des contributions volontaires. La CENI du Burundi a proposé cette solution au gouvernement lors de la présentation du Rapport général sur les élections en décembre 2010.

Finalement, il est important de réfléchir sur une question non résolue : celle du financement des partis politiques qui accuse d'énormes faiblesses dans de nombreux pays africains en général et dans mon pays en particulier. Pour promouvoir la démocratie en Afrique, il faudra adopter des lois contenant des dispositions sur le financement des partis politiques et des candidats. Pour financer leurs dépenses, les partis politiques disposent, selon les pays, de deux sources principales : un financement privé, généralement modeste, et l'aide publique de l'État.

Au Burundi, le financement des élections est réglementé par la loi. L'article 83 de la Constitution de 2005 stipule que : « le financement extérieur des partis politiques est interdit, sauf dérogation exceptionnelle établie par la loi. Tout financement de nature à porter atteinte à l'indépendance et à la souveraineté nationales est interdit. La loi détermine et organise les sources de financement des partis politiques ».

L'article 84 de la Constitution de 2005 prévoit qu' : « aux fins de promouvoir la démocratie, la loi peut autoriser le financement des partis politiques de manière équitable, proportionnellement au nombre de sièges qu'ils détiennent à l'Assemblée nationale. Ce financement peut s'appliquer aussi bien au fonctionnement des partis politiques qu'aux campagnes électorales et doit être transparent. Les types de subventions, d'avantages et de facilités que l'État peut accorder aux partis politiques sont fixés par la loi ».

Le Code électoral en vigueur au Burundi parle, dans son article 43, de la prise en charge des mandataires des partis politiques le jour du scrutin. « Les mandataires désignés par les partis politiques au niveau des bureaux de vote et dûment reconnus par la CENI bénéficient d'une prise en charge dont le montant est fixé et mis à la disposition par la CENI ».

Au cours des élections de 2010, cet article non appliqué, faute de budget, a créé des frustrations au sein des partis politiques. Certains en ont d'ailleurs fait un prétexte pour critiquer le processus électoral dans lequel ils avaient obtenu peu de votes.

Conclusion

Un peuple libre et indépendant doit être en mesure de financer ses élections, et ce à tous les niveaux. Cela est-il possible ?

Oui, si les différents gouvernements y mettent une réelle volonté politique et si les leaders des partis politiques sont convaincus de la nécessité d'imaginer en concertation avec l'OGE les meilleures stratégies de réduction des coûts.

3.2 Le financement des élections et l'aide internationale : le cas de la République démocratique du Congo

Monsieur Onésime Kukatula Falash

Rapporteur adjoint de la Commission électorale nationale indépendante
République démocratique du Congo

Historique de l'aide internationale dans le domaine électoral

La communauté internationale s'est engagée à plusieurs reprises pour offrir son aide dans le domaine international, que ce soit à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ou dans d'autres forums.

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a créé une Division de l'assistance électorale en 1992. L'Union européenne finance des missions d'assistance électorale depuis 1993.

Les sources de financement des élections

Les sources de financement des élections sont différentes selon les pays. Voici quelques exemples :

- Burkina Faso : la CENI élabore les budgets annuels de fonctionnement et des consultations électorales et les soumet à l'approbation du Gouvernement.
- Madagascar : la CENI-T dispose d'un budget de fonctionnement et d'un budget spécifique pour chaque catégorie d'opération électorale inscrite au budget général de l'État. La CENI peut, en outre, bénéficier d'aides et de subventions provenant d'autres sources de financement, y compris d'États étrangers et d'organisations internationales.
- Haïti : l'État met à la disposition du Conseil électoral permanent (CEP) les fonds indispensables à son fonctionnement et à l'organisation des élections. Les ressources financières du CEP proviennent du Trésor public après l'agrément de son budget par le Parlement.
- République démocratique du Congo : les ressources de la CENI proviennent du budget de l'État, des dons et legs, de l'assistance et de l'appui provenant des partenaires bilatéraux, multilatéraux et d'autres donateurs.

On le voit dans ses exemples, l'OGE est largement tributaire des arbitrages budgétaires de l'État et de l'aide internationale, notamment. De plus, le budget national associé à la gestion des élections peut être partagé avec d'autres institutions, comme l'Autorité de

« Il est très important de pouvoir planifier le budget sur une base pluriannuelle et sur la base du cycle électoral afin de permettre une meilleure planification financière et un amortissement des coûts dans le temps ».

régulation des médias, la Cour des comptes, les cours et les tribunaux, les partis politiques et les forces de sécurités.

Élaborer l'enveloppe globale d'un budget électoral est une opération complexe et technique. Pour y parvenir, il faut que l'OGE réalise une excellente planification du calendrier électoral, des options méthodologiques associées au matériel électoral, de ses structures électorales, de la formation de la main-d'œuvre, etc.

Durant l'ensemble du cycle électoral, l'idéal serait de pouvoir établir un processus interactif entre le ministère responsable de l'attribution du budget et l'OGE, afin de rectifier les déboursés nécessaires à la réalisation des différentes étapes du calendrier électoral.

Il est très important également de pouvoir planifier le budget sur une base pluriannuelle et sur la base du cycle électoral. Cette façon de concevoir le budget d'une élection sur plusieurs années permet une meilleure planification financière et un amortissement des coûts dans le temps.

En République démocratique du Congo, si l'on considère le coût des élections pour le cycle électoral 2005-2006 et 2007-2012, l'on peut constater que les coûts ont augmenté en passant de près de 550 millions de dollars US à près de 700 millions de dollars US. La part du gouvernement a considérablement augmenté dans le financement des élections en passant de moins de 10 % à près de 70 %.

Réflexion et perspectives de développement

Plusieurs questions méritent d'être posées et d'être réfléchies dans les prochaines années :

- L'assistance internationale permet-elle à l'OGE de réaliser ses objectifs ?
- Les coûts d'exécution des activités électorales sont-ils économiques?
- Les coûts, sont-ils croissants ou décroissants?
- L'aide est-elle opportune pour les pays en développement?
- Est-ce que le financement international est une sorte d'ingérence dans l'indépendance des OGE dans la gestion des élections nationales?
- Comment parvenir à la prise en charge nationale totale par les pays?

Pour parvenir à un financement national et économique des élections, plusieurs pistes de solutions sont possibles, comme étaler la prise en charge du cycle électoral sur plusieurs années, planifier et anticiper l'achat du matériel et réaliser des appels d'offres compétitifs dans une conception globale des cycles électoraux. Il est important d'utiliser les technologies appropriées afin de réduire les coûts associés à des développements technologiques trop performants pour les besoins. Finalement, il est important d'utiliser judicieusement les ressources de l'OGE centrale et de décentraliser certaines tâches qui seront moins coûteuses dans les différents démembrements.

3.3 Le financement des élections et l'aide internationale : l'exemple de la Côte d'Ivoire

Monsieur Youssouf Bakayoko

Président de la Commission électorale indépendante

Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire et l'organisation des élections en bref

La Côte d'Ivoire est un pays d'environ 322 000 km², qui a une population de 22 millions d'habitants ayant un âge moyen de 19,6 ans. La langue nationale et de travail est le français, mais le pays compte également 60 autres langues associées à différentes ethnies.

Le régime politique est présidentiel. La dernière élection présidentielle s'est tenue à l'automne 2010 et le prochain scrutin est prévu à l'automne 2015. Le Parlement compte 255 sièges et les dernières élections législatives se sont tenues en 2011 et le prochain scrutin est prévu en 2016.

Le pays compte 153 partis politiques autorisés, dont 58 sont significatifs et ont signé le Code de bonne conduite en période électorale pour les élections de sortie de crise. Il y a sept partis politiques ou groupements politiques représentés au Parlement pour la Législature 2011-2016.

L'Organe de gestion des élections est la Commission électorale indépendante (CEI), qui a été créée en 2000. Elle est composée de représentants de partis politiques, d'institutions de l'État et du Barreau ivoirien. La Côte d'Ivoire dispose d'une CEI centrale et de 435 Commissions locales, qui comptent chacune 31 membres, dont 20 représentants des partis politiques, 9 des institutions de l'État et 2 du Barreau.

Le financement des élections en Côte d'Ivoire

L'organisation des consultations électorales dans tout pays démocratique constitue un acte fondamental de souveraineté nationale, une des missions premières de l'État. Ainsi, la Côte d'Ivoire qui a adhéré au principe démocratique universel de désignation de ses dirigeants par la voie de consultations du peuple, sous forme d'élections libres et justes, a assumé pleinement cette responsabilité financière depuis son accession à l'indépendance en 1960, jusqu'à la tenue des élections générales d'août 2000.

Toutefois, à la suite de la crise militaro-politique survenue en septembre 2002, ayant plongé le pays dans de graves difficultés économiques et financières, le gouvernement ivoirien de l'époque s'est vu dans l'obligation de solliciter l'appui financier de partenaires extérieurs pour assurer la conduite à de bonnes fins du processus électoral 2005-2010 qui constituait « l'épine dorsale » de l'ensemble du programme de sortie de crise du pays.

« La première priorité d'un OGE est la confiance. La confiance n'a pas régné en Côte d'Ivoire lors des élections présidentielles de 2010, notamment à cause de dix ans d'attentes et de plusieurs reports de scrutin ».

Le gouvernement a organisé à cette fin une table ronde des Partenaires techniques financiers extérieurs qui s'étaient engagés, à l'issue de contacts préliminaires, à accompagner la Côte d'Ivoire dans la mise en œuvre de son programme de sortie de crise, et le financement notamment des élections générales correspondantes. L'organisation de celles-ci devant être assurée par la CEI.

Les besoins de financement des élections générales de sortie de crise

Les besoins de financement des élections générales de sortie de crise (hors recensement électoral), tels qu'estimés en 2006 par le Bureau de la CEI, ressortaient à un peu plus de 36 milliards de Francs CFA, soit environ 55 millions d'Euros.

À la suite des requêtes formulées par le gouvernement de la CEI auprès des partenaires extérieurs, une dizaine de bailleurs de fonds a décidé de contribuer globalement à la hauteur de 20,2 milliards de Francs CFA, soit environ 31 millions d'Euros, au financement du processus électoral de sortie de crise. Cela correspondait à 56 % des besoins estimés par la CEI et le solde incombait à l'État ivoirien.

Modalités de financement des élections de sortie de crise

En appliquant des dispositions légales en vigueur en Côte d'Ivoire, les ressources destinées au financement des élections sont allouées à la CEI, à l'exception de celles relevant du financement des candidats à l'élection présidentielle. La CEI dispose à cet égard de deux « guichets » au niveau budgétaire, dont le Président de l'institution est l'ordonnateur :

- un budget de fonctionnement alimenté exclusivement par l'État pour couvrir les charges d'investissement et de fonctionnement ordinaire de la CEI;
- un budget « Consultations électorales » alimenté par l'État et les partenaires extérieurs pour la prise en charge de tous les frais liés directement à l'organisation des scrutins.

Les résultats obtenus et le financement acquis

En raison des reports successifs de l'élection présidentielle, prévue initialement en 2007 et qui n'a pu se dérouler finalement à la fin de l'année 2010 et des effets d'inflation accentuée par la crise sur la période 2006 à 2010, le coût du scrutin présidentiel s'est élevé finalement à plus de 52 milliards de Francs CFA, soit environ 80 millions d'Euros, une hausse de 45 % par rapport aux prévisions budgétaires de 2006.

Le financement des charges correspondantes a été respectivement assuré par l'État de la Côte d'Ivoire et les partenaires extérieurs à hauteur de près de 28 milliards de Francs CFA (42,5 millions d'Euros) et de 25,6 milliards de Francs CFA (37,5 millions d'Euros). L'État a payé 52,9 % du coût des élections et les partenaires extérieurs ont payé 47,1 %.

Le coût des élections législatives a été de 12,4 milliards de Francs CFA (19 millions d'Euros) et il a été assuré à 48 % par l'État et à 52 % par les partenaires extérieurs.

Au niveau logistique, la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) a apporté un appui significatif à la CEI. L'ONUCI a par ailleurs procédé à la certification des différentes étapes du processus électoral en exécution d'un mandat spécifique qui lui a été conféré par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Conclusion

La première priorité d'un OGE est la confiance.

La confiance n'a pas régné en Côte d'Ivoire lors des élections présidentielles de 2010, notamment à cause de dix ans d'attentes et de plusieurs reports du scrutin. Le financement des élections devait être assuré par des fonds nationaux pour respecter la souveraineté nationale, mais ce n'était pas évident dans le contexte de crise politique.

Par conséquent, si le travail de préparation des élections ne va pas dans le sens de la volonté du gouvernement, il est possible que le gouvernement coupe les fonds de l'OGE pour faire pression sur l'organisme, ralentir ses travaux et provoquer un report du scrutin.

Dans ce contexte, il faut trouver une recette pour que l'OGE soit réellement autonome financièrement sans qu'il soit otage du gouvernement ou de l'aide internationale qui est en partie négociée par le gouvernement.

3.4 Pour un financement national de l'ensemble du cycle électoral et un appui de la communauté internationale

Les différentes expériences nationales du Burundi, de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire démontrent que plusieurs pays dépendent d'un apport financier international de grande envergure pour le financement de leurs élections nationales. Ce financement et cette aide extérieure peuvent parfois être bénéfiques, apportant une expertise électorale en soutien à l'OGE et les partenaires extérieurs peuvent également agir comme médiateur lorsque la situation politique est tendue. Toutefois, tous conviennent que l'aide internationale peut être bonne si elle est au service de l'OGE et non pas l'inverse.

Idéalement, les États devraient être en mesure d'assumer eux-mêmes le financement de leurs élections nationales.

Nous retiendrons de l'exemple du Burundi la volonté d'organiser des élections dans le meilleur rapport qualité/prix possible, notamment en utilisant le plus possible l'expertise électorale nationale et du matériel électoral local pour économiser.

Le cas de la République démocratique du Congo nous amène vers des économies dans la conception de budgets électoraux sur une base pluriannuelle en harmonie avec le cycle électoral du pays.

Finalement, le cas de la Côte d'Ivoire, où des élections de sortie de crise ont été tenues en 2010, pose la question de l'importance de l'autonomie financière de l'OGE pour permettre que cette institution soit réellement indépendante du pouvoir exécutif dans l'organisation des élections.

4. LES RELATIONS DE L'ORGANISME DE GESTION DES ÉLECTIONS AVEC LES AUTRES ACTEURS ÉLECTORAUX

Partis politiques, électeurs, médias, ministères, tribunaux, organisations internationales et autres institutions impliquées dans la gestion des scrutins... Les intervenants avec lesquels doivent collaborer les OGE sont nombreux. Parfois, leurs attentes varient lorsqu'elles ne sont pas carrément opposées.

De l'établissement des listes électorales, en passant par la réception des candidatures, l'encadrement de la campagne électorale et la proclamation des résultats, les relations avec des tiers sont un aspect important des activités des OGE. Les trois exemples de cas de ce chapitre présentent diverses expériences en la matière, de même que les méthodes, les pratiques et les mécanismes mis en place pour assurer des relations harmonieuses entre les OGE et les autres acteurs électoraux.

4.1 Les relations de la Commission électorale nationale autonome et permanente avec les autres acteurs électoraux du Gabon

Monsieur René Aboghe Ella

Administrateur du RECEF

Président de la Commission électorale nationale autonome et permanente
Gabon

Le partage des responsabilités de la gestion des élections au Gabon

Les organismes de gestion des élections (OGE) assument une responsabilité centrale dans la conduite des processus électoraux. Mais ces processus sollicitent également d'autres acteurs à divers degrés. L'intervention de ces autres acteurs peut résulter soit des dispositions expresses des lois électorales, soit des nécessités liées au bon fonctionnement du processus électoral.

En République gabonaise, les textes électoraux prévoient l'intervention, dans le processus électoral, des principaux acteurs suivant :

- le ministère de l'Intérieur ;

- la Commission électorale nationale autonome et permanente (CENAP) ;
- les partis politiques de la Majorité et de l'Opposition ;
- la Cour constitutionnelle.

Le code de la communication ajoute, à ces institutions et en période électorale, le Conseil national de la communication (CNC).

De plus, les nécessités liées au bon fonctionnement du processus électoral permettent d'inclure, comme acteurs électoraux majeurs le ministère du Budget et le ministère de la Défense nationale.

Chacun de ces acteurs assume un rôle ou des missions spécifiques qui déterminent la nature et les modalités des relations qui vont s'établir avec la CENAP. Souvent, la nature et les modalités de ces relations sont fixées par la loi électorale elle-même, ou par d'autres textes, propres aux acteurs concernés.

Il convient, dans un premier temps, de rappeler les rôles et responsabilités des acteurs électoraux cités plus haut, avant d'indiquer les canaux de communication qui permettent d'établir une relation harmonieuse avec chacun d'eux, dans l'intérêt du processus électoral.

Les rôles et responsabilités des principaux acteurs électoraux en République gabonaise.

La loi portant dispositions communes à toutes les élections politiques énonce, en son article 7, que la préparation et l'organisation des élections incombent respectivement à l'Administration, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, et à la CENAP.

Le Ministère de l'Intérieur est notamment chargé :

- de l'établissement de la liste électorale;
- de la commande du matériel électoral;
- de l'éducation civique des citoyens;
- de l'annonce des résultats électoraux.

La CENAP est coorganisatrice des processus électoraux avec le ministère de l'Intérieur. Elle est principalement chargée :

- de désigner des représentants dans les commissions d'établissement ou de révision des listes électorales;
- de fixer le calendrier électoral;

- de vérifier la liste électorale qu'elle reçoit du ministère de l'Intérieur et procéder à l'affichage de celle-ci;
- de recevoir et de traiter les dossiers de candidature aux différentes élections;
- d'établir les bulletins de vote;
- d'organiser et d'administrer des opérations de vote;
- de recenser et de centraliser les résultats électoraux;
- de faire annoncer les résultats électoraux par le Ministre de l'Intérieur et de les transmettre à la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle est l'une des plus hautes institutions de l'État. Ses missions sont fixées dans la Constitution et dans sa loi organique, mais également dans la loi électorale. La Constitution prévoit, en son article 83, que la Cour constitutionnelle est, entre autres, juge de la régularité des élections. Elle est également l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Aux termes des dispositions des textes légaux la Cour constitutionnelle :

- nomme le Président de la CENAP;
- reçoit le serment des membres du Bureau de la CENAP et de ses démembrements locaux avant leur prise de fonction;
- connaît du contentieux relatif à l'éligibilité des candidats aux élections;
- connaît du contentieux relatif aux résultats électoraux;
- proclame les résultats des différentes consultations électorales.

Le Conseil national de la communication (CNC) est une institution prévue par la Constitution de la République. Il est notamment chargé de veiller :

- au respect de l'expression de la démocratie et de la liberté de la presse sur toute l'étendue du territoire national;
- à l'accès des citoyens à une communication libre;
- au traitement équitable de tous les partis et associations politiques.

En période électorale, le Conseil National de la Communication met en place une commission spéciale chargée de veiller à l'accès équitable des candidats aux médias publics.

« La Cour constitutionnelle exerce une autorité morale reconnue qui lui permet d’initier et de diriger des concertations visant à garantir le succès du processus électoral ».

Le ministère chargé du Budget assure le financement du processus électoral. Il reçoit à cet effet les évaluations de besoins exprimées par les principaux acteurs institutionnels qui jouissent, pour la plupart, d’une autonomie de gestion budgétaire. Il assure également le financement public des partis politiques, par l’entremise du ministère de l’Intérieur.

Le ministère de la Défense nationale est le garant de la sécurité des opérations électorales. Il partage ce rôle avec le ministère de l’Intérieur dont relèvent les forces de police nationale. Il apporte également, parfois, un soutien logistique aux opérations électorales, notamment dans le domaine du transport du matériel électoral.

Les méthodes, pratiques et mécanismes mis en œuvre pour des relations harmonieuses entre l’OGE et les autres acteurs électoraux.

L’expérience gabonaise met en lumière un système électoral faisant intervenir divers acteurs institutionnels dans le processus électoral. Cette situation est potentiellement source de difficultés pour une gestion harmonieuse dudit processus. Mais jusque-là, le système a toujours fonctionné de manière satisfaisante, essentiellement grâce à la concertation entre les principaux acteurs, sous l’égide de la Cour constitutionnelle.

Au Gabon, la Cour constitutionnelle exerce, en effet, une autorité morale reconnue qui lui permet d’initier et de diriger des concertations visant à garantir le succès du processus électoral. Ces concertations permettent d’exposer les préoccupations de chaque acteur et de rechercher des solutions consensuelles.

La CENAP promeut également des mécanismes de communication spécifiques à ses besoins de pilotage du processus électoral, de même qu’il met en œuvre ceux découlant des dispositions de la loi électorale. Il peut ainsi :

- organiser des séances de travail avec le ministère de l’Intérieur ou les responsables des corps de sécurité;
- adresser des courriers, notamment aux acteurs politiques;
- communiquer des informations aux autres acteurs électoraux, à leur demande;
- concevoir et adresser des messages à des publics ciblés par voie des médias.

4.2 Les relations de la Commission électorale nationale indépendante avec les autres acteurs électoraux de la Guinée

Monsieur Bakary Fofana

Président

Commission électorale nationale indépendante

Guinée

Les relations de la CENI avec les autres acteurs du processus électoral

L'organe de gestion des élections en Guinée est la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Son statut et ses compétences sont définis par les articles 132 et 133 de la Constitution, complétés par l'article 2 du Code électoral.

La CENI est donc l'institution chargée de l'organisation de toutes les élections politiques et du référendum en République de Guinée.

Mais, en quoi peut-elle gérer de façon efficace et impartiale les élections et quelle complémentarité développe-t-elle avec les autres acteurs du processus dans ce cadre ?

Étant entendu que l'acteur principal est la CENI en tant qu'organisatrice des élections, au terme du Code électoral : « [...] elle est techniquement aidée par les Départements ministériels concernés par le processus électoral, notamment le ministère chargé de l'Administration du territoire et de la Décentralisation » (MATD).

Les cours et tribunaux veillent à la régularité des élections, règlent le contentieux électoral et prescrivent toutes mesures qu'ils jugent utiles au bon déroulement des élections ».

Les relations entre la CENI et les autres acteurs du processus électoral sont fondées sur la complémentarité que la loi établit entre eux, à travers les mécanismes d'assistance technique prévus à l'article 2 du Code électoral.

Les principaux acteurs du processus électoral

À la lecture de l'article énoncé ci-dessus, on s'aperçoit qu'il induit une certaine hiérarchie formelle entre les intervenants. Ainsi :

1. la CENI, l'institution principale d'organisation des élections;
2. le Ministère chargé de l'administration du territoire;
3. les cours et tribunaux, notamment la Cour suprême ou la Cour constitutionnelle.

Les autres acteurs sont par ordre d'importance :

- le ministère de l'Économie et des Finances à cause de son rôle dans la mobilisation des ressources internes et externes en vue de la constitution du budget de fonctionnement de la CENI et du budget électoral;
- le Conseil national de la communication (CNC) (en attendant la création et la mise en place de la Haute autorité de la communication) et le ministère de la Communication pour la couverture médiatique du processus électoral, notamment la campagne électorale;
- le ministère des Affaires étrangères pour l'organisation de l'enrôlement et du vote des Guinéens résidant à l'étranger ainsi que de la coordination des interventions des partenaires au développement ;
- le Conseil national des organisations de la société civile pour l'organisation de l'observation électorale;
- les partis politiques, principaux acteurs concernés par les élections, entretiennent des relations d'un autre ordre avec la CENI. En effet la CENI ne les associe pas à la mise en œuvre de ses activités, mais les informe, leur donne toutes les garanties d'objectivité et d'impartialité à travers l'observation des mesures et mécanismes de transparence donnant une visibilité à toutes les activités.

Dans la pratique, le Code électoral n'ayant pas de partie réglementaire, les procédés de l'assistance technique qu'il a prévus ne sont pas explicités. Pour combler ce vide, du moins par rapport au MATD, un protocole d'accord a été passé entre ce ministère et la CENI portant modalité d'assistance technique.

Pour le moment, on n'a pas suffisamment de recul pour faire une appréciation critique des problèmes qui pourraient découler des relations entre la CENI et les autres acteurs précités du processus électoral.

En effet, la première expérience de gestion des élections est celle très récente qui est donnée par l'organisation de l'élection présidentielle de 2010 dont les résultats ont été finalement acceptés par les parties en présence. Mais, la manière dont la CENI d'alors a géré ces élections a été très critiquée par les parties prenantes. Le rapport établi à cet effet par l'Union européenne en fait foi. C'est d'ailleurs cet état des faits qui a exacerbé les revendications de plus en plus véhémentes de restructuration et de recomposition de la CENI, d'où l'adoption de la Loi L/2012/016/CNT du 19/09/2012, portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de la CENI actuelle. Celle-ci a géré les élections législatives du 28 septembre 2013.

Les modes opératoires de la CENI avec ses partenaires

Dans la pratique, la CENI a créé plusieurs Commissions interinstitutionnelles pour gérer les divers aspects du processus électoral.

Pour le vote des Guinéens de l'étranger, par exemple, une Commission bipartite CENI-ministère des Affaires étrangères a été mise en place pour l'adoption et la mise en œuvre de toutes les décisions, et ce, jusqu'à l'acheminement des procès verbaux de vote vers et en provenance des ambassades.

Pour la réception, l'examen et la validation des candidatures, le découpage électoral, le transport, la distribution et la conservation des documents et matériels électoraux, il a été créé une commission qui regroupait les représentants de la CENI et ceux du MATD.

Pour la gestion de la diffusion des discours et des événements de campagne électorale, une commission a été créée avec le ministère de la Communication, le Conseil national de la communication et les principaux médias publics.

Les défis à relever

La CENI est dans une relation informelle et indirecte avec les partis politiques qui peut être préjudiciable à son efficacité et à son impartialité.

En effet, sur les 25 membres, 20 commissaires représentent les partis politiques en parité entre la mouvance gouvernementale et l'opposition. Deux commissaires représentent l'Administration (MATD) et trois représentent les organisations de la société civile.

« La gestion des processus électoraux gagnerait en efficacité dans la définition, par la loi, du rôle et des responsabilités de chaque acteur concerné ».

Cette composition dominée par la présence des représentants des partis politiques présente le risque d'instrumentalisation de l'institution, de confiscation de son indépendance et d'altération de sa neutralité et de son impartialité.

En effet, ceux qui représentent les partis politiques sont consciemment ou inconsciemment portés à faire valoir au sein de la CENI les directives que leurs formations politiques leur donnent, plutôt que de suivre et appliquer raisonnablement la discipline, la logique et les mécanismes de fonctionnement de l'organe de gestion des élections.

Cela peut souvent opposer irréductiblement les deux camps adverses qui y sont représentés, à savoir le parti au pouvoir et ses alliés, d'une part, et les principaux partis de l'opposition et leurs alliés. Chacun voulant faire valoir ses propres intérêts. Ceci les

conduit souvent à ignorer ou à fouler au sol l'objectivité qui devrait caractériser leurs actions au sien de la CENI.

Il en résulte souvent des crises aiguës pouvant paralyser, voir bloquer l'institution dans son fonctionnement normal. Des signes de cette dérive se sont parfois manifestés au sein de la CENI, reflétant les dissensions au sein de la classe politique.

Par rapport à cela, l'intervention de la Communauté internationale et des organisations sous-régionales a même été requise pour réduire les contradictions politiques à tous les niveaux.

Le point d'achèvement de ce processus de rapprochement a été l'accord politique du 3 juillet 2013 qui a été mis en œuvre par la CENI dans une parfaite cohésion. Cela a permis l'organisation des élections législatives du 28 septembre 2013 dans la paix, la transparence et le respect scrupuleux de la loi.

Conclusion

On peut conclure que la CENI en Guinée a réussi à développer des relations de complémentarité avec tous les acteurs impliqués dans le processus électoral.

Surtout, elle a surmonté le fait que chacun de ses membres est le prolongement, en son sein, des contradictions politiques caractéristiques des pratiques découlant du libéralisme en cette matière.

Toutefois, il serait souhaitable que le Code électoral, ou en tout cas la Loi électorale soit plus explicite en ce qui concerne les relations de la CENI avec les autres acteurs électoraux. La gestion des processus électoraux gagnerait en efficacité dans la définition, par la loi, du rôle et des responsabilités de chaque acteur concerné.

4.3 Les rapports de la Commission électorale nationale indépendante avec les autres acteurs électoraux du Niger

Monsieur Bouhari Maman Sambo

Commission électorale nationale indépendante
Niger

Contexte politique du Niger

Arrivé au terme de son deuxième et dernier mandat, le Président de la République, M. Mamadou Tandja, a fait modifier la constitution de la 5^e République pour rester au pouvoir en violation des dispositions de cette loi fondamentale.

De nombreuses forces politiques, des organisations de la société civile et des syndicats se sont résolument opposés à cette entreprise de liquidation de la démocratie.

Plusieurs médiations, dont celle de la CEDEAO, n'ont pas permis de ramener à la raison les auteurs et défenseurs de la constitution illégale d'un régime arrivé au terme de son mandat.

L'irruption du Conseil suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSRD), sous la houlette du commandant Salou Djibo, le 18 février 2010 mettait ainsi fin à la crise politique que connaissait le pays.

Le 25 mai 2010, le CSRD nommait un Président de la CENI pour l'organisation des élections générales. Après sa mise en place effective, la CENI a été installée le 14 Juin 2010 avec le cahier de charge suivant :

- Révision du fichier électoral (3 mois);
- Referendum, élections municipales, départementales, législatives et présidentielles (6 mois).

Au Niger, la CENI organise et supervise les élections, elle est indépendante de tout pouvoir. La particularité des élections 2010-2011 est qu'elles se soient déroulées en un temps relativement court, soit sept scrutins en six mois, doublés d'insuffisances de moyens.

En dépit de ce qui précède, le CENI a pu relever le défi et a accompli sa mission avec la satisfaction de tous, notamment des autorités de la transition, des acteurs politiques et de la communauté internationale.

Cette mission, la CENI l'a accomplie avec le concours d'autres acteurs électoraux notamment le Conseil constitutionnel de transition, l'Observatoire national de communication et le ministère de l'Intérieur.

Les relations de la CENI avec le ministère de l'Intérieur

« La CENI a accompli sa mission dans de bonnes conditions, de manière professionnelle et transparente. Cela est dû à la collaboration directe qu'elle mène avec les autres acteurs électoraux ».

Le ministère de l'Intérieur a la tutelle des élections au Niger. Son rôle est d'assister la CENI dans l'organisation des élections. Pour les élections de 2010-2011, le ministère de l'Intérieur a joué un rôle très important surtout dans le domaine du transport du matériel électoral. En effet pour les zones éloignées comme Bilma et N'Gouti, qui sont respectivement à 1 800 km et 1 700 km de Niamey, les documents ont dû être transportés par avion, moyen de transport que le ministère a pu négocier auprès de l'armée.

Outre ce concours appréciable, le ministère de l'Intérieur, en liaison avec la classe politique, a mis à la disposition de la CENI les listes des candidats aux élections en respectant le calendrier de cette dernière. Il a informé régulièrement le gouvernement de l'évolution du processus électoral.

Les relations de la CENI avec la Cour constitutionnelle

Le Code électoral nigérien précise les conditions dans lesquelles les listes des candidats sont examinées, validées et publiées.

La Cour constitutionnelle examine et valide les candidatures pour les élections législatives et présidentielles dont les dossiers lui sont soumis par le biais du ministère de l'Intérieur.

La Cour constitutionnelle est également juge du contentieux électoral. Après la proclamation des résultats de chaque élection ou du référendum par la CENI, elle les examine et les proclame définitivement. En cas de contestation par l'un des candidats, elle examine les requêtes et se prononce également définitivement sur le contentieux.

Les relations de la CENI avec le Conseil supérieur de la communication

Le concours du Conseil supérieur de la communication (CSC) est très appréciable et contribue à la transparence et l'équité des élections en période électorale.

En harmonie avec la CENI, le CSC veille à ce que les candidats aux élections et les partis politiques bénéficient de l'accès gratuit et équitable aux médias comme déterminé par le code électoral.

Pendant les élections 2010-2011, les dispositions prises par l'Observatoire national de la communication (le CSC de la transition), en concertation avec les partis politiques, accordaient du temps d'antenne ainsi que l'espace gratuit dans les médias de l'État, en mesure suffisante et dans des formats adéquats pour présenter leurs programmes électoraux et leurs opinions.

L'Observatoire national de la communication a pleinement assuré son mandat de régulateur de manière professionnelle et transparente.

Conclusion

Depuis sa création, la CENI a accompli sa mission dans de bonnes conditions, de manière professionnelle et transparente.

Cela est dû à la collaboration directe qu'elle mène avec les autres acteurs électoraux.

4.4 Pour des relations harmonieuses entre les acteurs électoraux

Les exemples de relations entre les OGE et les autres acteurs électoraux du Gabon, de la Guinée et du Niger nous permettent de tirer quelques enseignements intéressants pour faciliter des relations harmonieuses et le développement d'un sentiment de confiance envers les différents acteurs qui participent à la gestion des élections.

Au Gabon, les tâches de la CENAP et de ses partenaires sont bien définies dans la législation électorale. De plus, la Cour constitutionnelle, qui agit comme une autorité morale reconnue, joue un rôle de coordination qui aide aux développements de relations harmonieuses.

En Guinée, où les tâches de la CENI et de ses partenaires sont moins bien définies, il peut y avoir certaines confusions dans la répartition des responsabilités des différentes institutions. Cette situation, dans un contexte politique tendue, peut mener à une difficulté de gestion pour la CENI qui est majoritairement composée de représentants des mouvances politiques.

Au Niger, la situation de transition politique qui a prévalu à la suite du coup d'État de 2010 a obligé la CENI à organiser plusieurs scrutins dans un temps très court. La période de

transition a permis à tous les acteurs de travailler dans le même sens, celui du retour à la démocratie et à l'ordre constitutionnel.

La législation électorale doit être précise et doit permettre l'établissement de relations harmonieuses et efficaces entre l'OGE et les autres acteurs du processus électoral, sinon les différentes institutions pourraient avoir des interprétations différentes et cela pourrait créer de l'inefficacité ou des tensions administratives.

5. LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES AGENTS DES ORGANISMES DE GESTION DES ÉLECTIONS

Pour assurer le déroulement adéquat des différentes opérations électorales, il est essentiel de pouvoir compter sur des agents compétents, qualifiés et bien formés, et ce, autant au niveau central que dans les bureaux de vote lors du jour du scrutin.

La formation est un facteur central pour développer chez le personnel l'expertise nécessaire à la bonne organisation des scrutins. En amont, un bon processus de recrutement s'avère être un outil efficace pour sélectionner les candidats ayant le meilleur potentiel. Tant le recrutement que la formation posent toutefois des défis considérables aux OGE, ne serait-ce qu'en raison de l'ampleur des besoins en ressources humaines le jour du scrutin et du caractère technique des opérations à remplir.

De plus, la rétention de l'expertise électorale développée lors d'un scrutin est un réel défi pour plusieurs OGE. Ce chapitre présente ces différents défis, de même que différentes approches mises de l'avant pour les surmonter.

5.1 Le recrutement et la formation des agents électoraux en Guinée

Monsieur Jacques Gbonimy

Commissaire et Responsable de la Formation et de l'Accréditation
Commission électorale nationale indépendante
Guinée

Création et attribution de la Commission électorale nationale indépendante

La Guinée est un pays indépendant depuis 1958. À l'indépendance, le pays est dirigé par le parti unique du Président Sékou Touré jusqu'à sa mort en 1984. Lansana Conté prend alors le pouvoir par les armes et il introduit le multipartisme en 1993. Il remporte les élections de 1993, 1998 et 2003 et décède en poste en 2008.

La première Commission électorale nationale indépendante (CENI) de Guinée a été créée en 2007.

À la mort du Président en 2008, le capitaine Moussa Dadis Camara est porté à la tête du Conseil national pour la démocratie et le développement (CNDD) et devient le 3^e président de la République de Guinée. Il est remplacé en décembre 2009 par le Général Sékouba Konaté après avoir été blessé par son aide de camp.

C'est le Président Konaté qui assure le développement d'un climat social qui permet à la CENI de tenir des élections présidentielles en 2010 et ainsi favoriser le retour de l'ordre constitutionnel en Guinée.

Étant une institution très jeune et ayant à organiser d'importantes élections dans un contexte social très tendu, la CENI a rencontré quelques défis à surmonter lors de l'organisation des élections présidentielles de 2010. L'institution a été réformée en 2012 pour permettre l'organisation des élections législatives en 2013.

Depuis 2012, la Constitution guinéenne stipule que la CENI est chargée de l'établissement et de la mise à jour du fichier électoral, de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations de vote. Elle en proclame les résultats provisoires.

Le Code électoral précise que la CENI est l'institution chargée de l'organisation des élections politiques et du référendum en République de Guinée. Elle est aidée techniquement par les départements ministériels concernés par le processus électoral notamment, le ministère de l'Administration du territoire et de la Décentralisation (MATD).

Les cours et tribunaux veillent à la régularité des élections, règlent le contentieux électoral et prescrivent toutes les mesures qu'ils jugent utiles au bon déroulement des élections.

Recrutement des agents de la CENI

Les membres de la CENI sont nommés par décret, pour un mandat de sept ans non renouvelable et portent le titre de « commissaire de la CENI ». La CENI comprend 25 commissaires qui proviennent de 4 secteurs différents :

- Les partis politiques de la majorité nomment dix représentants;
- Les partis politiques de l'opposition nomment dix représentants;
- Les organisations de la société civile nomment trois représentants;
- et l'Administration gouvernementale nomme deux représentants.

La CENI est dirigée par un bureau de cinq membres : un Président, deux Vice-présidents, un rapporteur et un trésorier. Le Bureau de la CENI est assisté d'un service administratif et financier, placé sous l'autorité d'un Secrétaire général qui est nommé par décret, sur proposition du Président de la CENI.

Les modalités de recrutement du personnel administratif et financier sont définies par le règlement intérieur de la CENI. La CENI comprend neuf départements à la tête desquels deux commissaires exercent les fonctions de directeur et de directeur adjoint :

- Information, sensibilisation et communication;
- Formation et accréditation;
- Logistique et équipement;
- Planification;
- Opérations;
- Sécurisation;
- Démembrement;
- Juridique et contentieux;
- Transparence.

« La formation électorale en Guinée est très importante, car la tradition démocratique n'est pas très bien encrée historiquement et les processus électoraux sont relativement nouveaux pour une majorité d'agents électoraux ».

La CENI est représentée par ses démembrements au niveau des communes de Conakry, des préfectures, des sous-préfectures et des missions diplomatiques et consulaires.

Les démembrements sont composés, comme la CENI centrale, de personnalités désignées par les partis politiques de la majorité présidentielle et de l'opposition sur une base paritaire; de personnes désignées par les organisations de la société civile et par des personnes désignées par l'Administration.

La composition et le fonctionnement des démembrements sont fixés par le Règlement intérieur de la CENI. Le mandat des démembrements prend fin à la proclamation des résultats définitifs de chaque scrutin.

Pour réaliser l'ensemble de ses fonctions, la CENI utilise trois catégories d'agents électoraux et d'assistants techniques:

- les agents et assistants techniques recrutés par la CENI pour appuyer les différentes directions et le Secrétariat général au siège et ceux chargés d'appuyer les démembrements;
- les assistants techniques affectés par les partenaires techniques et financiers à la CENI (PNUD, Francophonie, UE, USAID);

- les agents électoraux recrutés pour exécuter une opération électorale précise en lien avec la révision des listes électorales ou le déroulement des opérations de vote dans les bureaux de vote.

La Formation des agents électoraux

Il y a deux types de formation, soit la formation continue à l'intention des commissaires et leurs assistants et les formations ponctuelles et opérationnelles pour les démembrements et les autres agents.

Ces différentes formations sont assurées ou supervisées par le Département Formation et accréditation de la CENI en collaboration avec les partenaires techniques et financiers nationaux et internationaux, notamment, le MATD, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) et les autres intervenants dans le processus.

Une cellule de formation composée des cadres du MATD et des partenaires techniques et financiers assistent le Département de la Formation et de l'accréditation dans la préparation et la mise en œuvre des différentes formations. Les principaux partenaires financiers intervenant dans le domaine de la formation sont : l'État guinéen, l'Union européenne, l'USAID, la CEDEAO et l'Union Africaine.

Les défis à relever pour la formation électorale

La formation électorale en Guinée est très importante, car la tradition démocratique n'est pas très bien encrée historiquement et les processus électoraux sont relativement nouveaux pour une majorité d'agents électoraux. L'expertise électorale est à développer.

En dépit des efforts consentis par la CENI et ses partenaires dans le cadre de la formation des acteurs du processus électoral guinéen, d'importants défis restent à relever quant à la professionnalisation de son administration :

- le manque de financement;
- la non-permanence des agents à former;
- le changement perpétuel des représentants des structures politiques et sociales;
- les formations électorales organisées par certaines institutions sans le moindre encadrement ni soutien de la CENI.

La CENI de la Guinée attend de ce fait du RECEF et de la communauté internationale, un appui significatif dans le cadre de la professionnalisation de son administration électorale.

5.2 Le recrutement et la formation des agents électoraux au Cameroun

Monsieur Samuel Fonkam Azu'u
Président d'Élections Cameroon
Cameroun

Le recrutement du personnel électoral

Le recrutement et la formation du personnel des OGE doivent être conformes aux missions assignées à la Commission électorale par le cadre juridique et institutionnel des élections de chaque pays. Plus généralement, il s'agit de permettre à l'OGE de disposer d'un corps permanent d'administrateurs électoraux capables de travailler avec efficacité, professionnalisme, objectivité, neutralité, impartialité, transparence et en toute indépendance.

De manière spécifique, le recrutement et la formation doivent tenir compte des aspects genre, protection et promotion des personnes vulnérables, afin d'assurer l'inclusion non seulement au niveau de la participation, mais également au niveau de l'organisation matérielle des élections.

Le personnel recruté dans les services centraux d'une OGE doit répondre aux critères de qualifications professionnelles qui correspondent aux fonctions à occuper. Ainsi, tous les aspects relatifs à l'organisation des élections doivent être pris en compte :

- la maîtrise des aspects juridiques liés aux élections, à savoir le cadre juridique et institutionnel;
- la maîtrise des aspects politiques comme le paysage politique, les enjeux nationaux et locaux, ainsi que les acteurs politiques et sociaux;
- la spécialisation dans les domaines techniques tels que l'informatique, la statistique, la planification et la logistique;
- la maîtrise de la gestion administrative et financière.

La compétence est un critère de premier plan pour le recrutement du personnel des services centraux composé essentiellement de personnel de conception. L'ancienneté dans la gestion des affaires de même nature est un atout.

Les connaissances et spécialisations juridiques, politiques, administratives, financières et techniques indiquées ci-dessus pour le personnel des services centraux doivent également être exigées aux employés des services déconcentrés.

Plus spécifiquement, le personnel des services déconcentrés doit avoir une bonne connaissance de la géographie de la région et de la circonscription administrative de son lieu d'affection. Ce personnel doit également avoir une connaissance des langues usuelles et des coutumes applicables par les populations locales.

Enfin, le recrutement des agents de l'OGE peut être fait directement par les dirigeants désignés de la Commission, sur appel à candidature ou sur simple étude des dossiers des demandeurs d'emploi.

Il peut également être confié à un Cabinet de recrutement crédible, surtout pour ce qui est des fonctions d'encadrement supérieur dans des domaines requérant des connaissances pointues. Dans tous les cas, il est recommandé de tenir compte des besoins et du contexte de chaque pays.

Une mauvaise politique de recrutement peut compromettre toutes les étapes du cycle électoral et conduire à des situations de contestation ou de conflit.

La formation du personnel pour un organisme de gestion des élections

La formation du personnel de l'OGE doit être continue, au-delà de la formation initiale. Elle doit être théorique et pratique.

En effet, celle-ci doit s'adapter progressivement à l'évolution du cadre juridique et institutionnel, au renouvellement des techniques et bonnes pratiques en matière électorale, aux mutations des technologies applicables à l'organisation des élections telles que la biométrie, et différentes technologies de sécurisation des locaux, du matériel et des résultats électoraux.

La formation doit mettre l'accent sur la professionnalisation du personnel de l'OGE, sur sa capacité en management des situations et en leadership. Le recours aux experts de l'assistance électorale est nécessaire. L'OGE peut également exploiter les opportunités d'échange d'expériences et de bonnes pratiques qu'offre son adhésion aux réseaux régionaux et internationaux.

Au plan purement interne et structurel, l'OGE doit mettre en place un service chargé de la formation. Parmi les missions de ce service, on peut citer :

- la conception d'un programme de formation pour chaque année;
- l'organisation de sessions de formation en fonction des spécialités;
- la conception puis l'édition d'un ou de plusieurs manuels destinés à la formation des agents;

- la mise à jour des manuels, des documents et de l'équipement utilisés pour la formation.

Le cas particulier d'Élections Cameroun (ELECAM) peut illustrer les données générales qui viennent d'être exposées.

La politique générale de recrutement d'ELECAM

Il convient de rappeler qu'au Cameroun, ELECAM est une institution *sui generis*. Avant ELECAM, il n'a pas existé de commission électorale ayant pour mission, l'organisation matérielle des élections sur l'ensemble du territoire national et à l'étranger.

« Sur le plan professionnel, le recrutement et les nominations ont été réalisées à partir d'une liste des candidats notés et classés selon le mérite ».

L'organisation des élections était assurée jusqu'à par le ministère de l'Intérieur (MINATD). Un observatoire national des élections (ONEL), érigé en témoin de l'organisation, a existé de 2002 à 2008. Ses missions étaient limitées. Sa création et ses activités étaient constamment remises en cause.

La nomination des membres d'ELECAM a également fait l'objet de nombreuses critiques. Il était donc important pour ce groupe de commissaires, de donner des signes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité lors de la mise en place effective de l'institution électorale.

Cette mise place a commencé par un défi de taille : le recrutement et le déploiement du personnel électoral dans 10 régions, 58 départements et 360 arrondissements.

Il est important de mentionner que le Cameroun est un pays assez diversifié sur le plan culturel et linguistique, avec plus de 250 langues nationales, deux langues officielles (le français et l'anglais), ainsi que des régions sahéniennes, forestières et maritimes. La population estimée à près de 20 millions d'habitants.

Tous ces paramètres devaient impérativement être pris en compte dans le recrutement et le déploiement du personnel, afin d'assurer l'adaptation et l'opérationnalité rapides de celui-ci en fonction des lieux d'affectation.

ELECAM a par conséquent adopté une politique basée sur le recrutement et l'affectation du personnel déconcentré, c'est-à-dire, celui des démembrements territoriaux d'ELECAM, dans leur arrondissement, département ou région d'origine.

Les recrutements ont été faits à la base par des commissions conjointes ELECAM-partis politiques dans les localités concernées. Ceci a permis d'éviter les contestations quant à la neutralité, l'intégrité et l'indépendance du personnel local.

Sur le plan professionnel, le recrutement et les nominations ont été réalisés à partir d'une liste des candidats notés et classés selon le mérite, dans chaque Délégation régionale, Agence départementale ou Antenne communale.

La politique de la formation d'ELECAM

ELECAM assure régulièrement la formation de son personnel comme les commissaires désignés au sein du Conseil électoral, le personnel de la Direction générale des élections (l'organe d'exécution des décisions prises par le Conseil électoral) et le personnel des démembrements territoriaux.

Cette formation est étendue en période électorale aux autres parties prenantes. Elle privilégie la formation des formateurs pour une restitution optimale jusqu'à la base. ELECAM participe également très activement aux sessions de formation organisées par des organisations et réseaux partenaires.

En conclusion, on peut dire que les principes et pratiques universellement admis, qui viennent d'être exposés, sont appliqués dans notre espace francophone en matière de recrutement et de formation du personnel des OGE. Comme il n'existe pas de modèle unique en la matière, chaque pays adapte les principes et valeurs internationales à ses propres réalités.

5.3 L'organisation électorale en Moldavie

Monsieur Stefan Uritu

Administrateur du RECEF (2011-2014)

Vice-président de la Commission électorale centrale

Moldavie

L'organisation électorale en Moldavie

En Moldavie, la Commission électorale centrale (CEC) est l'organisme permanent en charge de la gestion des élections. Les Conseils électoraux de circonscription sont créés par les unités administratives territoriales 55 jours avant le jour du scrutin. Les sections de votes et les bureaux de vote sont formés respectivement 35 jours et 25 jours avant le scrutin.

Le Code électoral prévoit que la CEC est un organisme indépendant juridiquement. Elle planifie l'ensemble de ses activités de façon indépendante et elle rend des comptes par l'entremise d'un rapport d'activité au Parlement.

D'un point de vue budgétaire, le budget de la CEC est approuvé par le Parlement. Les bâtiments administratifs et tous les biens, y compris les services, sont gérés de façon totalement autonome par la CEC.

Les membres des bureaux électoraux

Les membres des bureaux électoraux en Moldavie sont les fonctionnaires électoraux. En vertu de l'article 1 du Code électoral, les fonctionnaires électoraux sont les personnes physiques qui travaillent en tant que membre du conseil d'administration d'une circonscription électorale ou d'un secteur électoral.

Les membres des bureaux électoraux doivent être certifiés par le centre de formation continue auprès du CEC et ils ne peuvent pas être membres d'un parti politique national ou être des élus locaux.

Les secteurs électoraux sont créés par les conseils électoraux au moins 25 jours avant le jour du scrutin, dans un nombre impair de membres, au moins cinq et d'au plus 11 personnes. Pendant les élections à tous les niveaux et les référendums républicains, les bureaux électoraux sont créés selon les mêmes normes.

La mise en place des sections de vote des bureaux de vote

Les sections de vote sont établies par les conseils électoraux 35 jours avant le jour du scrutin. Une section de vote peut être établie pour les unités qui vont de 30 à 3000 électeurs et elles sont numérotées dans un seul système informatique. Elles peuvent être mises en place dans des hôpitaux, des maisons de soins infirmiers, des maternités et des foyers pour personnes âgées.

Les bureaux de vote sont créés pour organiser les élections dans une section de vote. Ils sont établis au moins 25 jours avant le jour du scrutin. Dans un bureau de vote, il doit y avoir de 5 à 11 membres. Les bureaux de vote à l'étranger et les conseils de vote sont régis par une règle spéciale du Code électoral.

« Pour augmenter le professionnalisme des organismes électoraux inférieurs, tous les membres des conseils de circonscriptions et les membres des bureaux de vote devront être formés de manière continue ».

Les bureaux de vote sont composés de la façon suivante. Le Conseil de gouvernement local propose trois membres, les partis politiques parlementaires proposent chacun un membre et finalement, les membres restants doivent être choisis par le conseil d'agents électoraux de circonscription du registre national des agents électoraux de la CEC.

Sept jours avant la date limite de la mise en place des bureaux de vote, si les représentants n'ont pas tous été nommés, ils sont nommés par les conseils locaux ou la CEC à l'aide du registre national des agents électoraux.

Le défi du professionnalisme des agents électoraux

Pour augmenter le professionnalisme des organismes électoraux inférieurs, le Code électoral prévoit que, à compter de 2015, tous les membres des conseils de circonscriptions et les membres des bureaux de vote devront être formés de manière continue.

Présentement, la CEC détient un registre national des agents électoraux d'environ 3 000 personnes qui ont déjà reçu une formation électorale. L'objectif est d'augmenter ce nombre à au moins 30 000 personnes.

La problématique que la CEC rencontre est que tous les partis politiques sont prêts à déléguer leurs représentants et souhaitent les former eux-mêmes. Cependant, ces formations dispensées directement par les partis politiques pourraient conduire à la perte de confiance des électeurs envers le personnel des bureaux de vote.

Dans ce contexte, il serait approprié de former les représentants des partis politiques pour améliorer leur enseignement. Cependant, ces derniers ont un niveau d'organisation très différent d'un parti à un autre. Certains partis politiques pourraient donner des certificats de formation sans transmettre toutes les connaissances nécessaires à la bonne tenue des élections.

5.4 Pour le développement d'une expertise électorale nationale

Le recrutement et la formation des agents électoraux sont des aspects fondamentaux pour le développement d'une expertise électorale nationale forte. Les différents exemples de cette section ont permis d'exposer des réalités très différentes à des enjeux similaires.

La CENI de Guinée, qui évolue dans un contexte politique difficile et qui n'a pas une longue expérience historique dans la gestion des élections a d'énormes défis à relever en matière de recrutement et de formation des agents électoraux. De plus, elle évolue dans un contexte où les ressources financières sont limitées, ce qui fait en sorte que le soutien des partenaires électoraux est d'une grande aide.

Au Cameroun, ELECAM a développé une structure très développée pour assurer le développement de l'expertise électorale nationale, adaptée à la réalité de ce pays très diversifié linguistiquement et géographiquement.

En Moldavie, le rehaussement de la formation des agents électoraux doit être réalisé dans un contexte où les partis politiques proposent de former eux-mêmes leurs représentants. Cette situation délicate pourrait apporter une perte de confiance des électeurs. Il est primordial que la formation électorale demeure la responsabilité de l'OGE.

La mise en place d'un OGE permanent sur l'ensemble du cycle électoral favorise le développement d'une expertise électorale et la consolidation de l'expérience cumulée dans la gestion des élections d'un scrutin à l'autre, notamment par le recrutement et la formation d'agents électoraux compétents qui sont à la base d'opérations électorales justes et bien exécutées.

À cet effet, il est recommandé de privilégier le recrutement d'agents électoraux sur la base des compétences et leur assurer une bonne formation pour permettre le développement d'une expertise électorale francophone de pointe.

6. LES CENTRES ET LES ÉCOLES DE FORMATION EN ADMINISTRATION ÉLECTORALE DANS L'ESPACE FRANCOPHONE

En raison du caractère particulièrement sensible des élections et de l'importance du processus électoral pour toute société, il va de soi qu'une professionnalisation accrue de l'effectif des OGE apparaît tout indiquée. En formant des spécialistes en matière électorale et en cherchant à peaufiner l'expertise dans ce domaine à travers la recherche, les différents organismes de formation électorale contribuent depuis plusieurs années à la promotion et à la consolidation de pratiques démocratiques fiables et efficaces.

Les expériences et les offres de formation de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie du Bénin, du Centre européen d'appui aux processus électoraux (ECES) et de l'École de formation électorale en Afrique centrale (EFEAC) sont présentées dans ce chapitre.

6.1 La Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie du Bénin

Monsieur Noël A. Ggaguidi

Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie
Université D'Abomey-Calavi de Cotonou, Bénin

Présentation de la Chaire UNESCO

L'éducation aux droits humains et à la démocratie est une mission républicaine de l'État. La Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi s'est assigné cette mission avec le concours de partenaires nationaux et étrangers.

La Chaire UNESCO offre des formations permettant de décrocher des diplômes d'études approfondies (DEA) et des diplômes d'études

« Le master en management des élections vise à permettre aux diplômés d'avoir des aptitudes pour une administration de qualité des élections en Afrique, au regard des principes d'égalité, d'équité et de transparence ».

supérieurs spécialisés (DESS). Elle offre également des conférences publiques semestrielles et des séminaires régionaux annuellement.

Le master en management des élections

Le master en management des élections vise à permettre aux diplômés d'avoir des aptitudes pour une administration de qualité des élections en Afrique, au regard des principes d'égalité, d'équité et de transparence. À la fin de la formation, les apprenants seront capables d'appliquer le droit des élections et des systèmes électoraux.

Les principales connaissances fondamentales enseignées sont :

- le droit électoral;
- les systèmes électoraux et partisans;
- la sociologie électorale;
- la démocratie et l'État de droit;
- l'économie et le financement des élections et des partis politiques;
- le droit pénal des élections;
- la pratique comparative des systèmes électoraux;
- l'organisation du scrutin : les aspects pratiques, juridiques et politiques;
- les études des partis politiques.

Les spécialités enseignées :

- les recensements électoraux;
- l'informatisation et les audits des élections;
- la logistique électorale;
- la gestion des projets électoraux;
- le contentieux électoral;
- l'assistance électorale;
- la communication électorale.

De plus, les étudiants de la Chaire UNESCO peuvent également suivre des cours relatifs à l'histoire des élections politiques en Afrique, l'observation des élections et la gestion des

crises électorales. Ils peuvent réaliser des stages pratiques et rédiger des mémoires de recherche.

Offre de formation continue en administration des élections

En plus des formations classiques de DEA et de DESS, la Chaire UNESCO a mis en place depuis 2011-2012 un nouveau master professionnel en management des élections.

La création de ce master professionnel se justifie par le fait que des études ont révélé que l'une des causes des crises électorales est la faible capacité des acteurs appelés à gérer les étapes du processus électoral de même que l'insuffisance de culture démocratique et électorale des citoyens. C'est pour répondre à cette problématique que la Chaire UNESCO a créé le Cours régional en administration des élections.

Le public cible de ce cours est constitué des gens ayant à travailler dans le domaine des élections, que ce soit des employés des organismes de gestion des élections, des journalistes, des employés de partis politiques ou toute autre personne ayant un intérêt pour le domaine électoral.

Le cours est axé autour de problématiques fondamentales permettant aux participants d'avoir des acquis capitalisables et opérationnels en vue d'améliorer la gestion du processus électoral.

La durée du cours est de 7 à 15 jours selon les besoins exprimés par les partenaires. La méthode de formation est davantage participative, faisant une large place aux études de cas, aux jeux de rôle et aux partages des expertises par des discussions ouvertes.

Les formateurs sont des universitaires reconnus et des praticiens expérimentés de l'administration électorale et du traitement du contentieux électoral en provenance d'Afrique, de l'Europe et du Canada.

Le prochain cours pourrait se dérouler en mai ou en juin 2014 à Cotonou.

6.2 Le partenariat ECES-EFEAC dans le renforcement innovant des capacités électorales en Afrique

M. Éric Tourrès

Directeur exécutif

Centre européen d'appui aux processus électoraux (ECES)

M^{me} Éva Palmans

Chef de programme

M^{me} Camille Rouaud

Coordonnatrice des programmes

et

M. Alexis Makumyaviri M'Pondi

Directeur général

École de formation électorale en Afrique centrale (EFEAC)

Présentation d'ECES et de l'EFEAC

Le Centre européen d'appui aux processus électoraux (ECES) est une fondation privée à but non lucratif, spécialisée dans le renforcement des capacités et l'appui technique dans tous les domaines du cycle électoral.

Ses actions sont réalisées au niveau national, régional et international et en collaboration avec les OGE, les partis politiques, les médias, la société civile et les parlements. ECES facilite les relations entre pairs, l'échange d'expérience, la collaboration sud-sud et le développement du leadership. Jusqu'à maintenant, ECES a réalisé 32 projets d'appui électoral dans plus de 24 pays, financés par l'Union Européenne, l'OIM, l'OIF, l'Agence Spatiale Européenne, et d'autres bailleurs institutionnels nationaux et régionaux.

L'École de formation électorale en Afrique centrale (EFEAC) est une initiative de 10 pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et été instituée à Libreville en mai 2011. L'EFEAC est le centre d'excellence régional reconnu pour assurer les formations supérieures en matière électorale.

Son objectif global est de contribuer à la consolidation de la démocratie et de la bonne gouvernance en Afrique par la professionnalisation des gestionnaires et des parties prenantes aux processus électoraux, ainsi que par la promotion de la recherche électorale appliquée.

L'approche du renforcement des capacités électorales en matière électorale

Le renforcement des capacités est une approche qui est adaptée à un public professionnel. La méthodologie est flexible et adaptée en fonction des besoins. Les formations peuvent être réalisées en séminaire ou à distance et elles peuvent être offertes en continu ou de façon ponctuelle.

Le moteur principal de cette approche est de capitaliser sur l'échange d'expérience et de favoriser les relations entre les pairs dans le cadre de collaborations sud-sud et nord-sud. C'est une formation complémentaire alliant les connaissances de praticiens et d'experts électoraux aux savoirs académiques d'enseignants et de chercheurs.

Un des programmes de formation offerts est la **formation BRIDGE** ou « Bâtir des Ressources en Démocratie, Gouvernance et Élections », qui est le programme de formation le plus avancé dans le domaine de l'administration électorale. Ce programme a été développé depuis 1999 par la Commission électorale australienne (AEC), la Fondation internationale pour les Systèmes électoraux (IFES), le PNUD et les Nations Unies.

« La formation LEAD a pour objectif de renforcer les capacités des acteurs électoraux en matière de leadership pour la prise de décision et la gestion des conflits tout au long du cycle électoral ».

La formation BRIDGE offre une formation en 24 modules répartis en trois sections : l'architecture électorale, les intervenants électoraux et les opérations électorales. Pour en apprendre davantage sur la formation BRIDGE, visitez le site Internet suivant : www.bridge-project.org.

Un autre programme de formation offert est la **formation LEAD** ou « Programme innovant en Leadership et gestion des conflits pour l'administration électorale et les acteurs électoraux ». Ce programme a été développé par les experts électoraux d'ECES et du Centre pour le Leadership créatif (CCL-LBB). La formation LEAD a pour objectif de renforcer les capacités des acteurs électoraux en matière de leadership pour la prise de décision et la gestion des conflits tout au long du cycle électoral.

Depuis quelques années, les formations BRIDGE et LEAD sont offertes régulièrement sur le continent africain par ECES et avec la collaboration de l'EFEAC. Une entente a notamment été conclue pour offrir la formation LEAD aux dix pays de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). En 2013, la formation LEAD a été offerte au Burundi, au Cameroun et en République démocratique du Congo.

Projet de Master en gestion du cycle électoral

ECES et EFEAC développent conjointement le contenu d'un projet de Master en gestion du cycle électoral qui sera accessible en formation à distance (e-learning), grâce à une technologie de communication développée par la compagnie SCYTL. La première phase du projet est réalisée en collaboration avec la Commission électorale nationale indépendante (CENI) de la République démocratique du Congo.

Le Master a pour objectif de permettre le renforcement des capacités des apprenants sur l'ensemble des thématiques du cycle électoral. Il est conçu conformément aux normes

européennes établies par le processus de Bologne, ce qui permet une équivalence et une reconnaissance internationale du diplôme. L'approche d'enseignement est hybride. Elle combine la formation en ligne et la formation en séminaire.

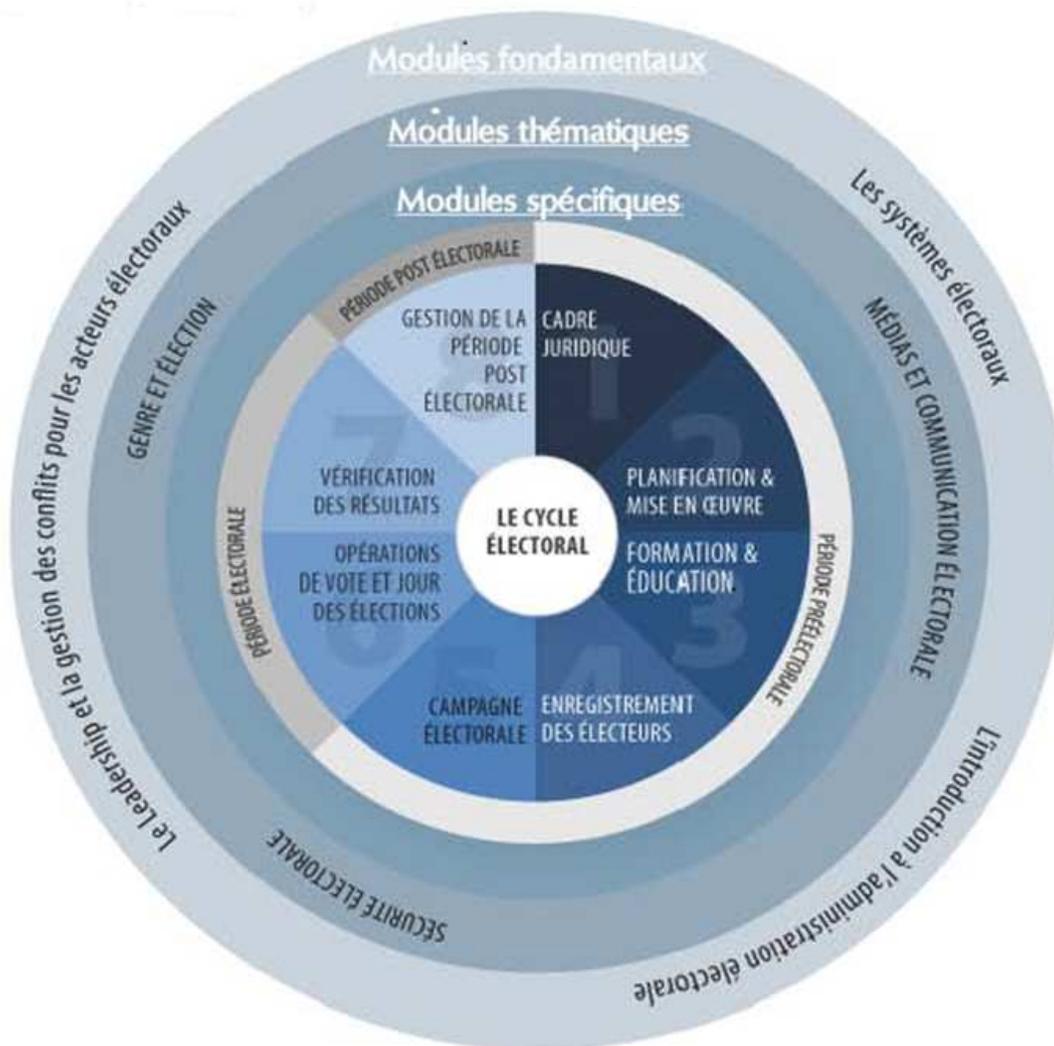
Les supports de formation en ligne ont plusieurs avantages. Ils permettent notamment de :

- réduire les coûts de formation, les défis logistiques et géographiques;
- former simultanément un grand nombre d'acteurs électoraux;
- utiliser des outils pédagogiques innovants et interactifs, comme des films, des vidéos et des animations.

De plus, le MCE permettra un contenu didactique plus homogène et une qualité standardisée des formations en cascades. Il permettra également un accès inédit à une documentation électorale détaillée et régulièrement mise à jour. La formation à distance pourra être offerte par l'entremise d'Internet ou encore par l'entremise de support comme les CD ou les clés de mémoire USB.

Le MCE comprend 14 modules de formation qui correspondent à la fois à trois catégories (modules fondamentaux, thématiques et spécifiques) et aux huit principales étapes du cycle électoral. Les 14 modules sont représentés dans le schéma ci-dessous :

Les 14 modules du Master en gestion du cycle électoral



Source : ECES et EFEAC.

6.3 La formation continue et l'échange des bonnes pratiques pour la professionnalisation des organismes de gestion des élections

La présentation de ces différentes institutions offrant des formations continues dans le domaine de la gestion des élections a suscité un grand intérêt de la part des participants au séminaire électoral.

Les participants concluent que l'échange de bonnes pratiques et le soutien des centres et des écoles de formation en administration électorale, ainsi que d'organisations internationales, sont des voies à privilégier dans les perspectives de coopération en matière électorale, notamment dans le cadre de la professionnalisation des OGE dans l'espace francophone.

À la suite du séminaire, le RECEF a entrepris des démarches pour offrir une formation LEAD à ses membres à l'automne 2014.

7. LES PERSPECTIVES DE COOPÉRATION POUR LA CONSOLIDATION DES ORGANISMES DE GESTION DES ÉLECTIONS

Les perspectives de coopération se multiplient et se diversifient sur la scène internationale. Pendant que les organisations internationales spécialisées dans le domaine électoral continuent de soutenir l'amélioration de la démocratie un peu partout sur la planète, les organisations à vocation régionale intensifient leurs actions en cette matière.

Des organisations spécialisées dans différents domaines peuvent aussi représenter un potentiel de coopération intersectorielle intéressant. Dans ce chapitre, l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP), l'Union Africaine et l'Organisation internationale de la Francophonie dévoilent leur vision des perspectives de coopération en vue d'améliorer les pratiques démocratiques.

Quels sont les principaux défis à aborder? Quelles sont les actions les plus porteuses? Comment assurer une complémentarité dans les actions de chacun? Voici les questions au centre de ce chapitre.

7.1 Les listes électorales et la protection des données personnelles

Madame Marguerite Bonane Ouedraogo

Vice-présidente de l'AFAPDP

Présidente de la Commission de l'informatique et des libertés (CIL)

Burkina Faso

L'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP)

L'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) a été créée en septembre 2007 à Montréal, au Canada, avec le soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie. Elle fait partie des Réseaux institutionnels de la Francophonie.

L'AFAPDP est une communauté de langue (français), elle a une tradition juridique et elle partage des valeurs communes comme la liberté, les droits de l'Homme et la démocratie.

Depuis 2012, l'association compte 16 autorités adhérentes et autant d'États partenaires d'Asie, d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale.

Les principaux objectifs de l'association sont de :

- promouvoir le nouveau droit de la protection des données personnelles;
- renforcer l'efficacité des autorités chargées de la protection des données personnelles;
- constituer un réseau d'autorités pour l'échange de bonnes pratiques;
- promouvoir l'expertise francophone en matière de protection des données personnelles. À cet effet, il convient de noter que l'AFAPDP offre une expertise et un accompagnement juridique, c'est-à-dire une aide à la rédaction ou à la revue de projets de loi portant protection des données personnelles en soutien aux autorités nationales.

Avec le soutien de l'OIF, les bénéfices pour les pays membres et les pays associés sont les suivants:

- accompagnement dans l'installation des nouvelles Autorités de contrôle;
- assistance dans la formation des nouveaux membres;
- partage de bonnes pratiques en matière de protection des données personnelles;
- aide au plaidoyer auprès des autorités étatiques pour une meilleure prise en compte de la protection des données personnelles.

L'importance de la protection des données et le rôle d'une Autorité de protection des données

La protection des données personnelles (PDP) est un droit fondamental qui est un volet du respect des droits humains à l'ère du numérique.

Mettre en place un cadre juridique et institutionnel de la protection des données personnelles, c'est faire en sorte que le développement des technologies de l'informatique (TIC) soit au service du citoyen sans pour autant porter atteinte à l'identité humaine, aux droits de l'Homme, à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou collectives.

La PDP est un bon marqueur de la démocratie et de l'État de droit. L'adoption d'une loi sur la protection des données personnelles et l'installation d'une Autorité de protection des données personnelles chargée de faire respecter cette loi contribue à la consolidation de

l'État de droit et au développement de l'économie, avec la création de nouvelles garanties juridiques.

Cette Autorité de protection des données intervient pour réduire les risques liés à la constitution des grandes bases de données, notamment, un fichier électoral biométrique (falsification des données), un fichier national d'identité (production de faux documents d'identité) ou un fichier de l'état civil.

Aussi, l'Autorité de protection des données a pour mission notamment d'orienter les actions des OGE, qui sont les responsables du traitement des données personnelles des électeurs. La loi portant protection des données à caractère personnel prévoit des droits pour les personnes concernées, les électeurs, et des obligations pour les responsables de traitement comme l'OGE et les différentes administrations en relation avec le fichier électoral.

L'expérience du Burkina Faso

La loi portant protection des données à caractère personnel a pour objet la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et la vie privée des citoyens burkinabés (Loi N° 010-2004/AN du 20 avril 2004).

Elle définit les principes du traitement des données personnelles, les droits des personnes concernées, les obligations des responsables de traitements et édicte des sanctions à l'encontre des éventuels contrevenants.

« Dans le cadre de la constitution du fichier électoral, la Commission électorale nationale indépendante a requis l'avis de la Commission de l'informatique et des Libertés ».

La protection des données personnelles obéit à des principes cardinaux qui sont :

- le principe de transparence (consentement art.5, la licéité et la loyauté, art.12 dans le traitement des données, le respect des formalités préalables);
- le principe de finalité, de pertinence et de proportionnalité des données collectées et traitées (art.14);
- le principe d'une durée limitée de conservation des données;
- les principes de sécurité et de confidentialité (article 15);
- le respect du droit des personnes.

Les champs d'application de la loi sont de trois ordres : le champ d'application personnel, le champ d'application matériel et le champ d'application territorial.

Le champ d'application personnel a pour objet de protéger les personnes physiques en matière de traitement de leurs données personnelles, plus précisément de leurs données d'identification.

Le champ d'application matériel s'applique à tous les traitements automatisés ou non de données à caractère personnel, quel qu'en soit la nature, le mode d'exécution ou les responsables.

Le champ d'application territorial est relatif à tous les traitements automatisés ou non de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans les fichiers dont le responsable est établi sur le territoire du Burkina Faso, ou, sans y être établi, recourt à des moyens de traitements situés sur le territoire national, à l'exclusion des données qui ne sont utilisées qu'à des fins de transit.

Les principaux droits des personnes quant à la protection de leurs données personnelles sont:

- le droit à l'information;
- le droit d'accès aux données recueillies;
- le droit de correction ou de rectification;
- le droit d'opposition;
- Le droit d'être protégé contre les messages publicitaires abusifs;
- le droit de connaître et de contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements, automatisés ou non, dont les résultats leur sont opposés.

Les obligations des responsables de traitement peuvent être regroupées en trois catégories, inspirée de la Loi malienne adoptée le 21 mai 2013. La première est relative aux obligations tenant aux données collectées ou à collecter :

- l'obligation de respecter la finalité du traitement;
- l'obligation de respecter la proportionnalité dans la collecte des données;
- l'obligation de sécuriser les données collectées et traitées;
- l'obligation de confidentialité dans le traitement des données;
- l'obligation de déterminer un délai de conservation des données collectées.

La deuxième est relative aux obligations vis-à-vis des personnes concernées :

- l'obligation de requérir le consentement de la personne concernée;
- l'obligation de transparence dans la collecte des données;
- l'obligation de respecter les droits des personnes concernées.

La troisième catégorie se concentre sur les obligations de l'Autorité de contrôle :

- le respect des formalités préalables (demande d'avis ou déclaration) en matière de création de fichiers;
- l'obligation de se soumettre aux contrôles sur place, vérifications et demande de renseignements de l'Autorité de protection;
- l'obligation de requérir l'autorisation de l'Autorité de protection pour le transfert des données personnelles des citoyens vers l'étranger.

Les lois de protection des données personnelles énoncent généralement certaines interdictions, comme de collecter et traiter les données sensibles sans une base légale ou le consentement direct de la personne concernée. Nous pouvons notamment inclure dans la catégorie des données sensibles, les données qui font apparaître l'état de santé; les origines raciales ou ethniques; les opinions politiques, philosophiques ou religieuses, ainsi que l'appartenance syndicale ou politique d'un individu. Il est notamment interdit de commercialiser les données relatives à la santé sous peine de sanctions.

La coopération entre la CIL et la CENI au Burkina Faso

Dans le cadre de la constitution du fichier électoral pour le besoin des élections, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) du Burkina Faso a requis l'avis de la Commission de l'Informatique et des Libertés (CIL).

En effet, en juillet 2010, la CENI avait requis l'avis de la CIL dans le cadre d'un projet de croisement des bases de données informatisées entre services publics de l'État. Dans cette demande, la CENI avait en projet de faire un rapprochement de la liste électorale avec le fichier de l'Office National d'Identification (ONI), afin de valider la liste des citoyens inscrits sur la liste électorale pour les élections présidentielles de novembre 2010.

La CIL a émis un avis favorable assorti de conditions particulières au regard des finalités différentes des deux fichiers. Ces conditions tenaient notamment au respect de la finalité de l'opération envisagée (valider la liste électorale) et au respect la sécurité et la confidentialité des données recueillies.

La coopération entre la CIL et la CENI s'est ensuite poursuivie dans le cadre de la mise en place du fichier électoral biométrique. La CIL a été associée, comme observateur, à la sélection de la société chargée d'effectuer le recensement biométrique. Cependant, lors de l'établissement du fichier électoral biométrique, la procédure n'a pas été correctement suivie, la CIL n'ayant pas été saisie à temps du projet de constitution de la liste électorale biométrique. La CENI a introduit une demande que la CIL a jugée tardive. Par conséquent, la Commission n'a pas émis un avis parce que consultée après l'adoption d'un décret en Conseil des Ministres qui lançait l'opération de recensement biométrique.

Il eût fallu l'avis avant toute décision en Conseil des Ministres comme en dispose l'article 18 de la loi n°010-2004/AN portant protection des données à caractère personnel¹.

Conclusion

Autant les technologies de l'informatique et des communications (TIC) offrent des possibilités aux individus, autant elles ont démultiplié les risques d'atteinte à l'identité des personnes physiques, aux libertés et droits fondamentaux (droit à la vie privée notamment).

Le développement fulgurant des technologies et la numérisation en conséquence des informations de façon générale et des données personnelles en particulier, suscitent des enjeux considérables de nos jours.

Comment établir la confiance, dans l'environnement numérique, entre les différents acteurs, par rapport à la protection des données personnelles qui font l'objet de traitements récurrents?

Comment assurer une meilleure protection des données personnelles des citoyens au sein de cette nouvelle société de l'information et de la communication dans un contexte de globalisation ?

¹ À cette interprétation de la Présidente de la CIL, le Président de la CENI du Burkina Faso a répondu qu'il avait réalisé sa demande avec de bonnes intentions et dans les meilleurs délais possible. Il a ajouté que les impératifs d'un calendrier électoral nécessitent parfois de réaliser un travail considérable dans un temps très court et souvent incompressible. Il a trouvé dommage ne pas recevoir l'avis de la CIL dans ce contexte de la constitution de la liste électorale biométrique.

C'est exemple de la relation entre la CIL et la CENI du Burkina Faso démontre bien l'importance de poursuivre la réflexion relativement à la protection des données personnelles dans le cadre de l'utilisation de la biométrie dans la constitution des listes électorales. Ces deux phénomènes, la biométrie et la protection des données personnelles, sont relativement nouveaux dans le domaine électoral.

7.2 Professionnalisation des organismes de gestion des élections : l'approche de l'Union Africaine

Monsieur Guy Cyrille Tapoko

Conseiller politique chargé des élections

Département des Affaires politiques

Commission de l'Union Africaine

L'Unité pour la démocratie et l'assistance électorale

Au cours de sa 38^e session ordinaire, tenue en Afrique du Sud en 2002, Les États membres de l'Union Africaine (UA), soucieux de renforcer les efforts déployés par l'Organisation aux fins de faire avancer le processus de démocratisation en Afrique, ont approuvé une Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique. Le Conseil des ministres, qui était réuni à Durban en juillet 2002, a adopté la décision portant création de l'Unité pour la démocratie et l'Assistance électorale (UDAÉ) au sein du Département des affaires politiques de la Commission de l'Union africaine.

Le principal objectif de l'UDAÉ est la mise en œuvre du programme de la Commission de l'Union africaine en matière de promotion de la démocratie et des élections démocratiques sur le continent africain. Pour réaliser ce programme, il est prévu de mettre au point des systèmes efficaces d'observation des élections et de coordonner des missions d'observation et de surveillance des élections. Finalement, il est prévu de faciliter le renforcement des capacités des organismes nationaux chargés de la gestion des élections.

« L'Union Africaine met à la disposition des pays, des ressources humaines spécialisées dans la gestion électorale ».

Le Fonds pour la démocratie et l'assistance électorale

Le Fonds pour la démocratie et l'assistance électorale (FDAE) a été créé pour fournir les ressources financières à l'effet d'appuyer les demandes d'assistance technique des pays membres. Il permet ainsi à l'UA d'affecter des ressources et de coordonner l'assistance aux bénéficiaires, en fonction des priorités évaluées en matière de démocratie et d'élection.

Le FDAE permet donc de soutenir les processus électoraux qui facilitent la tenue d'élections régulières, libres et transparentes sur le continent africain.

Les formes d'assistance technique de l'Union Africaine aux OGE

L'assistance électorale apportée par l'UA est diverse. Elle offre notamment des formations BRIDGE au niveau national et au niveau régional en fonction des besoins observés ou exprimés par les pays membres.

L'UA met également à la disposition des pays, des ressources humaines spécialisées dans la gestion électorale et travaille à la mise en œuvre d'un Réseau africain des OGE. Finalement, elle a mis en place un mécanisme de coordination d'assistance technique inter-OGE et elle offre un appui matériel aux OGE ayant de faibles capacités financières.

Les perspectives de coopération et les défis à relever

Les perspectives de coopération en matière électorale sont nombreuses et plusieurs actions donnent des résultats très intéressants, notamment :

- la coopération dans le domaine de la formation des OGE;
- le renforcement des capacités et mobilisation commune des ressources sur des projets communs;
- l'exploitation commune des banques de données;
- la consultation d'experts et de consultants en vue d'harmoniser les programmes et les activités sur des questions d'intérêts communs;
- la promotion et l'exécution commune de projets d'échanges, de coopération et d'assistance technique sur des sujets contribuant à la professionnalisation des administrations électorales francophones.

Les défis à relever sont nombreux sur le continent africain. Parmi ceux-ci, notons la problématique de l'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux et la systématisation de l'assistance technique commune aux OGE dans des situations de sorties de crise ou de reconstruction postconflit.

7.3 La Francophonie, une famille de solidarité

Monsieur Cyrille Zogo Ondo

Spécialiste de programme

Direction de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme de l'OIF

Organisation internationale de la Francophonie

La solidarité de la Francophonie

La Francophonie est une famille qui a la chance de vivre dans la solidarité. C'est cette solidarité qui fait la force de l'organisation, de ses opérateurs et de ses réseaux institutionnels, comme le RECEF.

Il y a une forme de péréquation au sein de l'OIF, quand la France, la Belgique, le Canada et le Québec, entre autres, paient d'importantes cotisations annuelles qui sont notamment utilisées pour accompagner les processus électoraux dans plusieurs pays de l'Afrique francophone.

En s'engageant sur cette voie de soutenir ses États membres, l'OIF fait périodiquement des réflexions pour parfaire son action et devenir toujours plus efficace. Ces réflexions ont connu un dénouement capital le 3 novembre 2000, ici même à Bamako, à l'occasion du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ». Cet événement a donné naissance à la *Déclaration de Bamako* qui est devenue un instrument capital pour que l'ensemble des citoyens de l'espace francophone puisse vivre dans des États de droit et en démocratie.

L'OIF, dans la mesure de ses moyens, travaille très fort pour soutenir ses États membres dans le chemin de la démocratie. Depuis les premières missions d'observations électorales réalisées au début des années 1990, beaucoup de chemin a été parcouru dans les différents pays de l'Afrique francophone. En 1990, les élections étaient l'exception, elles

« Nous avons le devoir d'entretenir une culture démocratique francophone forte. Le RECEF est un réseau de solidarité qui entretient la flamme de la démocratie francophone ».

sont maintenant la norme. Les OGE sont maintenant de plus en plus permanents et professionnels. L'OIF est fière de pouvoir jouer un rôle de coordination dans un accompagnement des processus électoraux qui est de plus en plus réalisé dans une perspective sud-sud. Cependant, même si les États africains connaissent des avancées importantes en matière de gestion des élections, il faut toujours travailler pour parfaire nos pratiques.

Le RECEF, un formidable outil

Tout juste créé en 2011, le RECEF, en tant que réseau francophone dédié à la collaboration électorale entre ses membres, est un formidable outil pour la Francophonie. Ce réseau joue un rôle fondamental dans la diffusion du savoir électoral en langue française, dans la réflexion de haut niveau sur les nouveaux enjeux électoraux et dans l'échange des bonnes pratiques électorales entre ses membres.

Il y a quelques années à peine, la gestion des élections était réalisée en vase clos d'un État à l'autre. Dans le total respect des souverainetés nationales, le RECEF contribue à un développement plus rapide d'une culture de démocratie francophone. L'échange avec ses voisins et ses cousins francophones permet aux uns et aux autres de s'inspirer des bonnes pratiques de ses homologues et d'éviter certaines difficultés qu'aurait connues un de ses confrères.

Même arrivée à maturité, la démocratie n'est jamais un projet terminé. Comme pour un feu, nous avons le devoir d'entretenir une culture démocratique francophone forte, sinon elle pourrait risquer de s'éteindre. Le RECEF est un réseau de solidarité qui entretient la flamme de la démocratie francophone.

7.4 La coopération transversale et internationale comme outil de renforcement de la gestion électorale nationale

La Francophonie est une institution qui réussit à être très productive, notamment par l'entremise de ses 15 réseaux institutionnels. La coopération transversale de ses réseaux permet également de mieux comprendre la complexité des enjeux. L'apport de l'AFAPDP dans la compréhension et l'encadrement des enjeux de protection des renseignements personnels des électeurs en est un exemple fort éloquent. Le travail transversal entre les réseaux est un atout à exploiter pour le RECEF et ses membres.

Le travail réalisé dans l'accompagnement des processus électoraux par des organisations internationales comme l'Organisation internationale de la Francophonie ou des organisations régionales comme l'Union Africaine démontre qu'il est important pour l'ensemble des acteurs internationaux, régionaux et nationaux de travailler en concertation afin d'être complémentaire et efficace.

Le RECEF a notamment pour objectif de développer et de consolider ses partenariats avec les autres réseaux institutionnels francophones et avec les organisations internationales et régionales. De plus, il a la responsabilité de poursuivre les échanges de bonnes pratiques et de travailler au développement d'une synergie électorale entre les membres afin de

permettre à tous de s'inspirer quotidiennement des bonnes pratiques de leurs homologues francophones.

DÉCLARATION DU RECEF À BAMAKO

23 janvier 2014

Nous, représentantes et représentants des organismes de gestion des élections du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) réunis à Bamako, les 21, 22 et 23 janvier 2014 dans le cadre de la 2e Assemblée générale et du Séminaire électoral d'échanges sur la consolidation et la professionnalisation des organismes de gestion des élections, en présence des représentants de l'Organisation internationale de la Francophonie et des partenaires maliens et internationaux;

Rappelant la Déclaration de Bamako adoptée le 3 novembre 2000 dans le cadre du Symposium sur le bilan des pratiques de la Démocratie, des Droits de l'homme et des Libertés dans l'espace francophone;

Réitérant notre volonté de poursuivre la concertation entre les organisations membres du RECEF, le partage de l'expertise électorale et le renforcement des capacités des institutions des États et gouvernements membres de l'OIF afin de favoriser dans l'espace francophone, la tenue régulière d'élections, libres, transparentes et crédibles;

Nous réjouissons de la qualité des travaux du Séminaire qui ont permis de tirer des enseignements importants, favorisant la consolidation et la professionnalisation de la gestion des élections et conséquemment, des élections apaisées et l'établissement de la confiance des acteurs politiques et des électeurs dans le processus électoral :

- à travers la revue des principaux modèles de structures électorales issus de l'histoire politique de chaque pays, les principes directeurs constants demeurent l'intégrité, l'impartialité, la transparence, le professionnalisme et l'efficacité dont la mise en œuvre rigoureuse est à même de garantir des élections libres, transparentes et crédibles;
- les instruments juridiques relatifs aux élections doivent assurer l'impartialité de l'organisme de gestion des élections, garantir une autonomie de gestion nécessaire au bon déroulement des élections et l'établissement de relations harmonieuses et efficaces avec les autres acteurs du processus électoral, de plus, la législation électorale doit pouvoir s'adapter en permanence, dans un cadre d'échanges consensuels entre l'OGE et les principaux acteurs politiques;
- la mise en place d'un organisme de gestion des élections permanent sur l'ensemble du cycle électoral favorise le développement d'une expertise électorale

et la consolidation de l'expérience cumulée dans la gestion des élections d'un scrutin à l'autre, notamment par le recrutement et la formation d'agents électoraux compétents qui sont à la base d'opérations électorales justes et bien exécutées;

- l'échange de bonnes pratiques et le soutien des centres et des écoles de formation en administration électorale, ainsi que d'organisations internationales, sont des voies à privilégier dans les perspectives de coopération en matière électorale, notamment dans le cadre de la professionnalisation des OGE dans l'espace francophone.

Sur cette base,

Recommandons :

1. *aux chefs d'États et de gouvernements membres de l'Organisation internationale de la Francophonie de :*

- poursuivre la mise en place et la consolidation d'organismes permanents, impartiaux et professionnels et garantissant la transparence et la crédibilité des élections;
- anticiper les dépenses électorales dans la programmation budgétaire conformément aux exigences du cycle électoral ;
- créer une banque régionale de matériels électoraux dans le cadre d'une mutualisation des moyens pour réduire le coût des élections ;
- insérer des programmes d'éducation civique électorale dans les systèmes de l'enseignement secondaire et supérieur afin de développer la culture démocratique et favoriser la participation des citoyens aux élections et au référendum.

2. *aux organismes de gestion des élections de :*

- administrer les élections dans la plus grande neutralité politique et favoriser la concertation des acteurs institutionnels et non institutionnels dans les prises de décisions ;
- favoriser le développement d'un sentiment de confiance dans la gestion des élections par une transparence totale de ses actions ;
- privilégier le recrutement d'agents électoraux sur la base des compétences, leur assurer une bonne formation pour permettre le développement d'une expertise électorale francophone de pointe ;

- mutualiser le matériel électoral au niveau sous-régional de manière à réduire sensiblement les coûts des élections.
- 3. *à l'Organisation internationale de la Francophonie de* : poursuivre ses efforts d'accompagnement des processus électoraux en conformité avec la Déclaration de Bamako, ainsi que son soutien aux activités du RECEF ;
- 4. *aux centres et aux écoles de formation électorale et aux autres organisations internationales de* : poursuivre leurs efforts de soutien aux organismes de gestion des élections et favoriser la complémentarité des actions et le développement d'activités conjointes de façon à démultiplier les résultats ;
- 5. *au RECEF et à ses membres de* :
 - poursuivre les échanges de bonnes pratiques et travailler au développement d'une synergie électorale entre les membres afin de permettre à tous de s'inspirer quotidiennement des bonnes pratiques ;
 - développer et consolider le partenariat avec les autres réseaux électoraux ayant les mêmes buts que le RECEF ainsi qu'avec l'Association mondiale des administrateurs électoraux.

Exprimons :

Leur profonde gratitude aux Autorités maliennes et à l'Organisation internationale de la Francophonie pour leur appui à l'organisation de ces assises qui ont permis aux participants d'échanger sur les bonnes pratiques permettant de consolider et de professionnaliser la gestion des élections.

Fait à Bamako

Le 23 janvier 2014

Les participants

LISTE DES PARTICIPANTS



Membres du RECEF

BÉNIN

Madame Léa Ahougbenou Hounkpe

Présidente-coordonnatrice

Secrétariat administratif permanent / Commission électorale nationale autonome

Cotonou, Bénin

BURKINA FASO

Monsieur Barthélemy Kere
Président
Commission électorale nationale indépendante
Ouagadougou, Burkina Faso

BURUNDI

Monsieur Pierre Claver Ndayicariye
Président
Commission électorale nationale indépendante
Bujumbura, Burundi

CAMEROUN

Monsieur Samuel Fonkam Azu'u
Président
Elections Cameroon
Yaoundé, Cameroun

Monsieur Jean-Paul NTSENGUE
Point focal du RECEF
Conseiller au Cabinet du Président d'ELECAM
Élections Cameroon
Yaoundé, Cameroun

CÔTE D'IVOIRE

Monsieur Youssouf Bakayoko
Président
Commission électorale indépendante
Abidjan, Côte d'Ivoire

Monsieur Émile KOUADIO KONAN
Chargé de mission à la CEI
Abidjan, Côte d'Ivoire

FRANCE

Monsieur Marc Tschiggfrey
Vice-président du RECEF
Chef du bureau des élections et des études politiques
Ministère de l'Intérieur
Paris, France

Monsieur Bertrand CADIOT
Conseiller à la coopération internationale auprès du secrétaire général
Ministère de l'Intérieur
France

Madame Hélène Desbazeille
Sous-préfète française, détachée auprès du MATDAT du Mali
Bamako, Mali

GABON

Monsieur René Aboghe Ella
Administrateur du RECEF
Président
Commission électorale nationale autonome et permanente
Libreville, Gabon

Monsieur Guy Serge ESSONO NDOH
Conseiller au président de la CENAP
Libreville, Gabon

GUINÉE

Monsieur Bakary FOFANA
Président
Commission électorale nationale indépendante
Conakry, Guinée

Monsieur Jacques Gbonimy
Responsable de la Formation et de l'Accréditation
Commission électorale nationale indépendante
Conakry, Guinée

MADAGASCAR

Madame Béatrice Atallah
Administratrice du RECEF
Présidente
Commission électorale nationale indépendante pour la transition
Antananarivo, Madagascar

MALI

Général Siaka Sangaré
Président du RECEF
Délégué général aux élections du Mali
Bamako, Mali

Monsieur Sina Aliou Thera
Délégué général adjoint aux élections du Mali
Bamako, Mali

Monsieur Mamadou Diamoutani
Président de la Commission électorale nationale indépendante du Mali
Bamako, Mali

Monsieur Issaga Kampo
1er Vice-président de la Commission électorale nationale indépendante du Mali
Bamako, Mali

MOLDAVIE

Monsieur Stefan Uritu
Vice-président
Commission électorale centrale
Chisinau, Moldavie

NIGER

Monsieur Bouhari Maman Sambo
Commission électorale nationale indépendante
Niamey, Niger

QUÉBEC

Monsieur Jacques DROUIN
Secrétaire général du RECEF
Directeur général des élections du Québec
et président de la Commission de la représentation électorale du Québec

Monsieur Simon Mélançon
Conseiller en coopération internationale
au Directeur général des élections du Québec
et au RECEF

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Monsieur l'abbé Apollinaire Malumalu
Président
Commission électorale nationale indépendante
Kinshasa, République démocratique du Congo

Monsieur Onésime KUKATULA FALASH
Rapporteur adjoint
Commission électorale nationale indépendante
Kinshasa, République démocratique du Congo

SÉNÉGAL

Monsieur Oumar Top
Directeur général des élections
Ministère de l'Intérieur
Dakar, Sénégal

Partenaires et collaborateurs du RECEF

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

Monsieur Georges Nakseu Nguéfang
Sous-directeur « paix et sécurité »
Direction de la paix, de la démocratie
et des droits de l'Homme
Organisation internationale de la Francophonie

Monsieur Cyrille Zogo Ondo
Spécialiste de programme
Direction de la paix, de la démocratie
et des droits de l'Homme
Organisation internationale de la Francophonie

CENTRE EUROPÉEN D'APPUI AUX PROCESSUS ÉLECTORAUX (ECES)

Monsieur Éric Tourrès
Vice-président du Conseil d'administration
Centre européen d'appui aux processus électoraux
Bruxelles, Belgique

Madame Éva Palmans
Chef de programme et Coordinatrice PACTE
Centre européen d'appui aux processus électoraux
Antananarivo, Madagascar

Madame Camille Rouaud
Coordinatrice des programmes
Centre européen d'appui aux processus électoraux
Kinshasa, République démocratique du Congo

ÉCOLE DE FORMATION ÉLECTORALE EN AFRIQUE CENTRALE (EFEAC)

Monsieur Alexis Makumyaviri M'Pondi
Directeur général
École de formation électorale en Afrique centrale
Kinshasa, République démocratique du Congo

CHAIRE UNESCO DES DROITS DE LA PERSONNE ET DE LA DÉMOCRATIE

Monsieur Noël A. Gbaguidi
Titulaire
Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie
Université D'Abomey-Calavi
Cotonou, Bénin

ASSOCIATION FRANCOPHONE DES AUTORITÉS DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES (AFAPDP)

Madame Marguerite Bonane Ouedraogo

Vice-présidente de l'AFAPDP

Présidente de la Commission de l'informatique et des libertés (CIL) du Burkina Faso

Ouagadougou, Burkina Faso

Monsieur Mahamoudou Ouedraogo

Vice-Président de la Commission de l'informatique et des libertés (CIL) du Burkina Faso

Ouagadougou, Burkina Faso

COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE

Monsieur Guy Cyrille Tapoko

Conseiller politique chargé des élections

Département des Affaires politiques

Commission de l'Union africaine

FONDATION INTERNATIONALE POUR LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX (IFES)

Monsieur Sidi M. Diawara

Directeur pays (Mali)

Fondation internationale pour les Systèmes électoraux

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD)

Monsieur Alain Vauck Ayadokoun

Conseiller technique principal

Projet d'appui au processus électoral du Mali (PAPEM)

PNUD

Bamako, Mali

CANADA

Monsieur Louis de Lorimier

Ambassadeur du Canada au Mali

Bamako, Mali

PROGRAMME DU SÉMINAIRE

21 janvier 2014

Cérémonie d'ouverture

Mot de Bienvenue

Général Siaka Sangaré

Président du RECEF et DGE du Mali

Discours d'ouverture

Monsieur Georges Nakseu-Nguefang

Représentant du secrétaire général de l'OIF

Allocution d'ouverture

Monsieur Oumar Tatam Ly

Premier ministre de la République du Mali

22 janvier 2014

Panel 1 : Les principaux modèles de structures électorales : évolution et perspectives

Les principaux modèles de structure électorale

Monsieur Sidi M. Diawara

Directeur pays pour le Mali de l'IFES

Présentation du système électoral sénégalais

Monsieur Oumar Top

Directeur général des élections du Sénégal

Le système électoral québécois et les responsabilités du DGEQ

Monsieur Jacques Drouin

Secrétaire général du RECEF et DGE du Québec

Panel 2 : La nomination des administrateurs électoraux et l'indépendance politique

La nomination des administrateurs électoraux et l'indépendance politique en France

Monsieur Marc Tschiggfrey

Vice-président du RECEF et Chef du Bureau des élections au ministère de l'Intérieur en France

La nomination des administrateurs électoraux et l'indépendance politique au Burkina Faso
Monsieur Barthélémy Kéré
Président de la CENI du Burkina Faso

Le Directeur général des élections du Québec : nomination et indépendance politique
Monsieur Jacques Drouin
Secrétaire général du RECEF et DGE du Québec

Panel 3 : Le financement des élections et l'aide internationale

Le financement des élections et l'aide internationale
Monsieur Pierre Claver Ndayicariye
Président de la CENI du Burundi

Le financement des élections et l'aide internationale : le cas de la RDC
Monsieur Onésime Kukatula Falash
Rapporteur adjoint de la CENI de la RDC

Le financement des élections et l'aide internationale : l'exemple de la Côte d'Ivoire
Monsieur Youssouf Bakayoko
Président de la CEI de la Côte d'Ivoire

Panel 4 : Les relations de l'OGÉ avec les autres acteurs électoraux

Les relations de l'OGÉ avec les autres acteurs électoraux : le cas de la CENAP du Gabon
Monsieur René Aboghe Ella
Administrateur du RECEF et Président de la CENAP du Gabon

Les relations de l'OGÉ avec les autres acteurs électoraux : l'exemple de la Guinée
Monsieur Bakary Fofana
Président de la CENI de Guinée

Les rapports de la CENI du Niger avec les autres acteurs électoraux
Monsieur Bouhari Maman Sambo
CENI du Niger

23 janvier 2014

Panel 5 : Le recrutement et la formation des agents de l'OGÉ

Recrutement et formation des agents de l'OGÉ : le cas de la Guinée
Monsieur Jacques Gbonimy
Responsable de la Formation et de l'Accréditation à la CENI de Guinée

Le recrutement et la formation des agents électoraux au Cameroun
Monsieur Samuel Fonkam Azu'u (représenté par Jean-Paul Ntsengue)
Président d'Élections Cameroon
Cameroun

Les organismes électoraux en Moldavie
Monsieur Stefan Uritu
Vice-président de la Commission électorale centrale de Moldavie

Panel 6 : Les Centres et les Écoles de formation en administration électorale dans l'espace francophone

La Chaire UNESCO des Droits de la personne et de la démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi
au Bénin
Monsieur Noël A. Ggaguidi
Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie du Bénin

Le partenariat ECES-EFEAC dans le renforcement innovant des capacités électorales en Afrique
M. Éric Tourrés, M^{me} Éva Palmans et M^{me} Camille Rouaud
Centre européen d'appui aux processus électoraux (ECES)
et
M. Alexis Makumyaviri M'Pondi
Directeur général de l'École de formation électorale en Afrique centrale (EFEAC)

Panel 7 : Les perspectives de coopération

Mise à jour et pérennisation du fichier électoral
Monsieur Honoré Dembelé
Société ICD du Mali

Les listes électorales et la protection des données personnelles
Madame Marguerite Bonane Ouedraogo
Vice-présidente de l'AFAPDP et Présidente de la CIL du Burkina Faso

Professionnalisation des OGE : approche de l'Union Africaine
Monsieur Guy Cyrille Tapoko
Conseiller politique chargé des élections à la Commission de l'Union africaine

La Francophonie, une famille de solidarité
Monsieur Cyrille Zogo Ondo
Spécialiste de programme à la DDHDP de l'OIF

Cérémonie de clôture et déclaration du RECEF à Bamako

Déclaration du RECEF à Bamako
Monsieur Barthélémy Kéré
Président de la CENI du Burkina Faso

Mot de remerciements du Secrétaire général
Monsieur Jacques Drouin
Secrétaire général du RECEF et DGE du Québec

Discours de clôture du Président du RECEF
Monsieur Général Siaka Sangaré
Président du RECEF et DGE du Mali

Réseau des compétences électorales francophones

Secrétariat général
Édifice René-Lévesque
3460, rue de La Pérade
Québec (Québec) G1X 3Y5
Canada

recef@dgeq.qc.ca
<http://recef.org>

Le Réseau des compétences électorales francophones est l'un
des réseaux institutionnels de l'Organisation internationale de la Francophonie.

