NEWS
THE CARTER CENTER
ONE COPENHILL, ATLANTA, GA 30307

DECLARATION PRELIMINAIRE DU CENTRE CARTER
Election de l'Assemblée Nationale Constituante de Tunisie

Le Centre Carter constate une participation pacifique et enthousiaste lors des élections historiques en Tunisie

POUR DIFFUSION IMMEDIATE
25 octobre 2011
Contact: Sabina Vigani +216 23 63 49 79, Deborah Hakes +1 404 420 5124 ou dhakes@emory.edu

Dans une déclaration publiée aujourd'hui, les observateurs du Centre Carter qui ont suivi de près l'élection historique du 23 octobre pour l'Assemblée Nationale Constituante en Tunisie ont indiqué que le processus de vote a été marqué par une participation pacifique et enthousiaste, par des procédures généralement transparentes et par la confiance de la population en la transition démocratique en Tunisie. Les électeurs tunisiens ont attendu patiemment dans les longues queues devant les bureaux de vote, déterminés à prendre part à la première élection historique des mouvements du printemps arabe de 2011.

Les observateurs ont indiqué que le processus électoral, certes très réussi jusqu'ici, a été néanmoins entravé par une insuffisance d'informations concernant la répartition des électeurs dans les bureaux de vote, ainsi que par le manque de procédures détaillées et de formation sur les éléments clés du processus, y compris le décompte des voix, l'agrégation des résultats et la résolution des litiges électoraux. L'agrégation des voix est en cours et les résultats définitifs n'ont pas encore été annoncés.

Les principales conclusions de la mission d'observation du Centre Carter sont les suivantes:

- **Des élections pluralistes.** Les élections de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) ont offert à des millions de Tunisiens leur première occasion de voter librement lors d'élections véritablement pluralistes après plus de cinquante ans de régime autoritaire. Les Tunisiens ont voté en grand nombre, faisant preuve de beaucoup d'enthousiasme et de détermination pour consolider les acquis de la révolution.
- **Une Commission électorale indépendante.** Pour la première fois, les élections ont été organisées par un organe indépendant, l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE), qui a bénéficié du soutien du gouvernement à des moments critiques du processus. En un temps relativement court, l'ISIE a réussi à gagner la confiance des principales parties prenantes et à être perçue comme impartiale.
- **L'administration électorale.** Tout en reconnaissant le dévouement des agents électoraux dans l'exercice de leurs fonctions, le Centre Carter constate que l'ISIE

aurait pu s'assurer d'une planification et d'une gestion plus efficaces en établissant un organe technique et administratif solide. Des décisions et des règlements essentiels de l'ISIE ont souvent été adoptés avec retard dans le processus, ne laissant pas suffisamment de temps pour former les autorités et les agents électoraux.

- **L'inscription des électeurs.** Pendant la période d'inscription des électeurs aux mois de juillet et août, environ 55% des électeurs potentiels d'après la base de données des cartes d'identité nationales se sont activement enregistrés afin de vérifier leurs données. Les autres ont été considérés comme ayant également le droit de voter et ont finalement été affectés à des bureaux de vote « spécialisés » à travers le pays.
- **Le processus de vote**. Le vote s'est déroulé de façon ordonnée et les agents des bureaux de vote ont largement respecté les procédures. Le traitement des électeurs a commencé lentement, mais le rythme s'est accéléré en cours de journée. Cependant, de nombreux électeurs qui ne s'étaient pas activement enregistrés ont rencontré des difficultés pour repérer leur bureau de vote.
- **Le dépouillement.** Bien que les agents aient suivi le manuel de procédures avec application, le dépouillement a été lent et laborieux en raison du manque d'expérience en la matière, du fait de l'insuffisance des formations sur l'opération de comptage des voix et du nombre élevé de listes de candidats.
- **La participation des représentants des candidats et des observateurs**. Des représentants des candidats et des observateurs nationaux étaient présents dans presque tous les bureaux de vote visités. Les représentants des candidats et les observateurs ont généralement joué un rôle très positif, et ont contribué à renforcer la transparence des élections. Cependant dans certains bureaux de vote, les observateurs du Centre Carter ont noté que les observateurs nationaux sont intervenus dans le processus, ce qui malgré leur bonne intention, dépassait leurs prérogatives.
- **L'agrégation des résultats.** Le début de l'agrégation des résultats a été considérablement retardé par le système de collecte du matériel de vote. Le processus de dépouillement manquait de procédures détaillées notamment en ce qui concerne la correction des erreurs matérielles et la prise de décisions relative aux résultats mis en quarantaine.
- **La campagne électorale.** La campagne s'est généralement déroulée de façon pacifique, les candidats pouvant se réunir librement et diffuser leur message au public. L'ISIE a tenté d'égaliser les chances entre les listes de candidats, mais l'application des règlements n'a pas toujours été effective. Les observateurs du Centre Carter ont entendu des allégations concernant des dépassements du plafond financier établi par la loi. Des allégations répétées selon lesquelles certains partis auraient reçu des soutiens financiers provenant de l'étranger ont également été portées à la connaissance des observateurs.
- **La participation des femmes.** Les femmes tunisiennes ont participé activement au processus électoral, en votant, en participant aux événements de la campagne électorale, en travaillant comme agents électoraux et en observant les élections. Du fait de la parité prévue par la loi, de nombreuses candidates étaient en lice pour les élections. Toutefois, seules 7% de femmes étaient en tête de liste.
- **La sensibilisation des électeurs.** La sensibilisation menée par l'ISIE était principalement axée sur l'information de base concernant le processus électoral. Des organisations de la société civile, souvent soutenues par des partenaires internationaux, ont entrepris plusieurs initiatives visant à expliquer la signification du processus. Bien que valables, ces initiatives, à elles seules, ne pouvaient pas remplacer une campagne d'éducation civique vaste et soutenue, fort nécessaire à la

population pour comprendre le système électoral et le mandat d'une assemblée constituante.

Contexte : Le Centre Carter a reçu à la mi-juillet une lettre d'invitation de l'ISIE afin d'observer le processus électoral, puis l'accréditation officielle le 4 août. Le Centre a observé l'élection de l'ANC en déployant 65 observateurs qui ont visité 272 bureaux de vote dans tous les gouvernorats du pays. La mission a été dirigée par l'ancien Président de l'Ile Maurice Cassam Uteem et le Président du Centre Carter Dr. John Hardman. Mme Carter a également accompagné la délégation, forte de 25 nationalités différentes.

Le Centre Carter restera en Tunisie pour observer la phase finale de l'agrégation des résultats, ainsi que la résolution d'éventuels contentieux pour l'élection de l'ANC. Les objectifs de la mission d'observation du Centre en Tunisie visent à fournir une évaluation impartiale de la qualité globale du processus électoral, à promouvoir un processus inclusif pour tous les Tunisiens et à démontrer l'intérêt et le soutien de la communauté internationale pour cette ambitieuse transition démocratique. Le processus électoral est évalué par rapport au cadre juridique national, ainsi qu'aux obligations internationales de la Tunisie en matière d'élections démocratiques.

La mission d'observation du Centre est conduite conformément à la Déclaration de Principes pour l'Observation Internationale d'Élections et le Code de Conduite, qui a été adopté aux Nations Unies en 2005 et a été endossé par 37 groupes d'observation électorale. Le Centre Carter publiera des déclarations périodiques, accessibles sur son site Internet : www.cartercenter.org.

####

« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».

Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les soins de santé mentale, en formant des agriculteurs à l'accroissement de la production des récoltes dans les pays en développement. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde.

THE
CARTER CENTER

Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.

Déclaration préliminaire du Centre Carter
sur l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante

25 octobre 2011, Tunis

Cette déclaration est préliminaire, un rapport final sera publié quatre mois après la fin du processus électoral.

Déclaration sur les résultats et conclusions préliminaires

CONTEXTE POLITIQUE

Les élections du 23 octobre ont été pour des millions de Tunisiens la première occasion de voter librement lors d'élections compétitives, après plus de 50 ans de régime autoritaire. Depuis l'indépendance, la Tunisie n'a connu que deux présidents, Habib Bourguiba, le père de l'indépendance, et Zine El Abidine Ben Ali, qui a évincé Bourguiba par un « coup d'Etat médical » en 1987.

La révolution populaire qui a contraint Ben Ali à fuir la Tunisie en janvier 2011 est intervenue après une longue période de troubles socio-économiques et a été déclenchée par l'immolation, le 17 décembre 2010, d'un jeune vendeur ambulant, Mohamed Bouazizi, dans la ville de Sidi Bouzid dans le centre du pays. La révolte politique qui s'en est suivie s'est rapidement propagée à travers le pays, catalysant les mouvements du « printemps arabe » dans toute la région. La révolution tunisienne a été un mouvement spontané de citoyens luttant contre la pauvreté et la marginalisation, sans leader politique ou idéologique. L'armée n'a pas directement pris part à la révolution, mais en est restée la garante. Contrairement à d'autres pays de la région, la Tunisie a vécu une révolution plutôt pacifique, avec relativement peu de victimes et de bouleversements de son infrastructure et de son administration.

Face à ce brusque changement de régime, les Tunisiens se sont trouvés contraints d'agir rapidement pour gérer la transition politique. Selon les termes de la Constitution, le président du Parlement, Foued Mebazaa, est devenu président par intérim et a chargé le Premier Ministre d'alors, Mohamed Ghannouchi, de former un nouveau gouvernement. En outre, une commission de réforme politique (connue sous le nom de commission Ben Achour) a été désignée pour rédiger un code électoral afin d'élire un nouveau président.

Cependant, dans les semaines suivant la chute du régime, plusieurs leaders de l'opposition ont refusé de soutenir le gouvernement de transition parce qu'il comptait trop de membres de l'ancien parti au pouvoir, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD). Une intense période de pression politique s'en est suivie, durant laquelle l'opposition a usé de sa légitimité révolutionnaire pour réclamer une rupture totale avec le passé. En février, l'opposition a créé le Conseil de Sauvegarde de la Révolution (CSR), composé de partis

politiques, d'organisations de la société civile et de syndicats, et demandé que les institutions de l'ancien régime soient dissoutes et que le CSR partage la responsabilité de la gestion de la transition avec le gouvernement.

Le 21 février, les manifestants sont retournés dans la rue et ont organisé un sit-in connu sous le nom de "Kasbah 2", réunissant plus de 100 000 personnes qui demandaient la démission du premier ministre par intérim Mohamed Ghannouchi et l'élection d'une assemblée constituante. Ce mouvement a conduit à la démission de M. Ghannouchi, qui a été remplacé par Béji Caïd Essebsi, ancien Ministre de Bourguiba. Quelques jours plus tard, le nouveau gouvernement annonçait la suspension partielle de la Constitution de 1959 et l'élection d'une Assemblée Nationale Constituante pour le mois de juillet.

Pour satisfaire aux demandes de l'opposition, la Commission Ben Achour a été absorbée par le CSR et rebaptisée « Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique » (HIROR). L'HIROR était autorisée à rédiger des décrets lois pour approbation par le Conseil des ministres et promulgation par le président. Sa tâche la plus importante a été la rédaction du nouveau code électoral et la mise en place d'une instance indépendante en charge d'organiser les élections, l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE). Le 15 septembre, presque tous les partis représentés à la Haute Instance ont signé une « Déclaration sur le processus de transition », qui définit les règles de fonctionnement de l'Assemblée Nationale Constituante et limite son mandat à un an.

L'élection de l'Assemblée Constituante constitue un défi de taille pour la Tunisie. Pour la première fois de leur histoire, les Tunisiens sont face à une multitude de partis politiques, aux orientations idéologiques diverses et parfois vaguement définies. Il en résulte une confusion considérable et un certain scepticisme. Beaucoup de Tunisiens critiquent en effet les nouveaux politiciens, les accusant d'être opportunistes, et redoutent que cette élection n'apporte pas de solutions aux problèmes socio-économiques du pays.

CADRE JURIDIQUE

Du fait de la suspension partielle de la Constitution en mars 2011[1] et de l'inadéquation des lois existantes avec le contexte post-révolutionnaire, un nouveau cadre juridique a été élaboré pour les élections de l'ANC. Ce cadre juridique est composé du décret-loi électoral 35[2] (loi électorale), complété par plusieurs décrets-lois[3] et décrets[4], ainsi que par les décisions émises par l'ISIE[5].

[1]Décret-loi 14 sur l'organisation temporaire des pouvoirs publics (23 mars 2011).
[2] Le décret-loi n° 35 a été adopté le 10 mai 2011, et a ensuite été amendé par le décret 72 adopté le 3 août 2011.
[3] Ils comprenaient le décret-loi 87 sur l'organisation des partis politiques (24 septembre 2011); le décret-loi 88 sur l'organisation des associations (24 septembre 2011); le décret-loi 91 sur les modalités de contrôle par la Cour de comptes du financement de la campagne électorale pour l'ANC (24 septembre 2011).
[4] Ils comprenaient le décret 1086 fixant les dates pour les élections (3 août 2011); le décret 1087 précisant les modalités de financement public et le plafond des dépenses autorisées pour la campagne électorale (3 août 2011); le décret 1088 relatif à la répartition des circonscriptions électorales et à la détermination du nombres de sièges qui leur sont réservés pour l'élection des membres de l'ANC (3 août 2011); le décret 1089 fixant les responsabilités au sein des organes du RCD (3 août 2011).
[5] Elles comprennent la décision relative aux règles et procédures pour la campagne électorale (3 septembre 2011); la décision relative aux règles devant être observées par les médias audiovisuels durant la campagne électorale (3 septembre 2011); la décision relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion d'émissions radios et télévisées relatives à la campagne électorale (3 septembre 2011); la décision relative aux procédures de recours devant l'Instance centrale de l'ISIE, contre les décisions des IRIE rattachées aux centres diplomatiques (en date du 25 juin 2011, publié le 3 septembre 2011); la décision relative au calendrier électoral, tel que modifié le 5 août 2011, (publié le 3 septembre 2011); la

La Tunisie a également ratifié une série de traités internationaux et régionaux relatifs aux droits humains dont les dispositions sont pertinentes pour le processus électoral. Ces traités comprennent, entre autres, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[6], la Convention sur l'Elimination de Toutes Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDAW)[7], la Convention relative aux droits des personnes handicapées[8] et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples[9].

Système électoral

L'élection de l'ANC, composée d'un seul tour, a été conduite suivant un système de représentation proportionnelle à liste bloquée utilisant la règle des plus forts restes. Par cette formule, le nombre de votes valides est divisé par le nombre de sièges attribués à la circonscription afin de produire un quotient. Les sièges sont attribués à toutes les listes ayant atteint ce quotient. Les sièges restants sont attribués aux partis ou listes indépendantes avec les plus forts restes[10].

L'égalité devant la loi et l'absence de discrimination. La loi prévoyait la parité sur les listes électorales, en tant que mesure spéciale pour assurer aux femmes une égalité de chances dans la participation au processus politique. Le Centre Carter se félicite de cette disposition qui reflète l'engagement de la Tunisie pour une égalité des droits, mais, en pratique, le quota est peu susceptible de produire une représentation équilibrée de femmes et d'hommes dans l'ANC, dans la mesure où 93% des listes électorales étaient menées par des hommes.[11] Le Centre Carter salue également la disposition exigeant que toutes les listes comprennent au moins une personne âgée de moins de 30 ans, en reconnaissance du rôle important joué par les jeunes durant la révolution.

Le Centre reconnaît par ailleurs les efforts déployés par les autorités électorales pour permettre à des catégories spécifiques d'électeurs, notamment les personnes handicapées, de voter[12]. De plus, il convient de noter que l'ISIE a été réceptive aux préoccupations exprimées par des organisations de la société civile (OSC) par rapport à de possibles achats de votes. En effet, le texte original de l'article 61 de la loi électorale permettait aux électeurs analphabètes et à ceux atteints d'une infirmité manifeste d'être assistés par un électeur de leur choix[13].

Pour éviter l'achat de voix ou les tentatives d'influence, l'ISIE a amendé cet article en permettant seulement aux détenteurs d'une «carte d'invalidité» d'être assisté par un électeur de leur choix lors du vote[14]. L'affichage d'un logo à côté de chaque liste de candidats sur le

---

décision réglementant les procédures spéciales afin de s'assurer que les électeurs handicapés exercent leur droit de vote (4 octobre 2011) et la décision sur l'utilisation d'encre pour l'élection de l'ANC (6 octobre 2011).

[6] Ratifié le 18 mars 1969.

[7] Ratifié le 20 septembre 1985.

[8] Ratifié le 2 avril 2008.

[9] Ratifié le 16 mars 1983.

[10] Décret-loi 35, article 36.

[11] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 3, CEDAW, art. 3.

[12] Selon des chiffres du ministère des Affaires sociales, en 2003 il y avait plus de 150.000 personnes handicapées en Tunisie, soit environ 1,5% de la population totale (chiffre cité par IFES dans «Elections in Tunisia: The 2011 Constituent Assembly, Frequently Asked Questions », juillet 2011).

[13] La Tunisie compte 1,9 millions d'analphabètes âgés de plus de 20 ans, ce qui correspond à 19% des personnes en âge de voter, dont 68% sont des femmes. (Données du recensement de 2004, selon l'Institut national de la statistique, cité par IFES, dans «Elections in Tunisia: The 2011 Constituent Assembly, Frequently Asked Questions », juillet 2011).

[14] Décision réglementant les procédures spéciales afin de s'assurer que les électeurs handicapés exercent leur droit de vote (4 octobre, 2011).

bulletin de vote a été jugé suffisant pour aider les électeurs analphabètes à reconnaître la liste de leur choix, tout en limitant les risques d'influence.

Tout citoyen a le droit d'être élu. Bien que le droit d'être élu est un principe largement reconnu tant par les traités régionaux qu'internationaux, ce n'est pas un droit absolu et il peut être limitée sur la base de critères objectifs et raisonnables établies par la loi[15]. L'exclusion pour appartenance politique, quelle soit passée ou présente, fait partie des restrictions excessives au droit à être élu[16]. En outre, les bonnes pratiques électorales suggèrent que la perte de ce droit ne peut être imposée que suite à la décision d'un tribunal compétent[17].

L'article 15 de la loi électorale stipulait que trois catégories de personnes n'étaient pas autorisées à se présenter aux élections. Les deux premières catégories concernaient les personnes ayant fait partie du gouvernement sous l'ancien président Ben Ali et ceux qui avaient eu des responsabilités au sein du parti présidentiel, le RCD, jusqu'au niveau local[18]. La troisième catégorie englobait les personnes qui avaient signé une pétition au mois d'août 2010, demandant à Ben Ali de se présenter à l'élection présidentielle de 2014[19].

Suite à la publication du décret 1089 fixant les niveaux de responsabilité au sein des organes du RCD, l'ISIE a été chargée d'élaborer une liste nominative pour les deux premières catégories de personnes inéligibles. Pour établir cette liste, l'ISIE s'est appuyée sur des coupures de presse des Archives Nationales et sur le Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT). En ne suivant pas un processus plus rigoureux, l'ISIE a pris le risque que certains anciens responsables du RCD tombent à travers les mailles du filet pendant le processus de dépôt des candidatures, tentent de se faire élire au sein de l'ANC et soient effectivement élus.

L'HIROR a compilé la liste pour la troisième catégorie de personnes inéligibles, sans établir une procédure claire pour fournir aux personnes concernées l'opportunité de se justifier. Toutefois, l'HIROR a pris en compte les demandes ponctuelles de quelques personnes qui ont été en mesure de démontrer qu'elles avaient été incluses sur la pétition à leur insu.

Les autorités électorales ont utilisé ces trois listes, qui comprenaient environ 8100 personnes, comme référence durant le processus de dépôt des candidatures. Les personnes considérées comme inéligibles n'ont cependant pas été informées de leur statut avant la période de nomination.

Le Centre Carter comprend le contexte exceptionnel et les motivations qui ont poussé à exclure du processus de rédaction de la nouvelle constitution des individus ayant potentiellement été impliqués dans des violations des droits humains et des pratiques de corruption sous le régime précédent. Cependant, le Centre note que le processus pour établir

[15] Pacte Internationale relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 25 ; Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, article 13 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 24.
[16] Pacte Internationale relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 2.
[17] OSCE/ODIHR, Engagement Existants, p.59.
[18] Le décret 1089, fixant les attributions des membres du RCD interdits de se présenter aux élections (3 août 2011), définit le niveau de responsabilités au sein du RCD qui disqualifie un candidat.
[19] Les signataires de la pétition sont dénommés «mounachidines» signifiant «ceux qui ont imploré » en dialecte tunisien.

les listes des personnes inéligibles manquait généralement de transparence et n'était pas conforme à l'obligation de l'État de protéger le droit à un recours effectif[20].

ADMINISTRATION ELECTORALE

Une autorité électorale indépendante et impartiale qui fonctionne de manière transparente et professionnelle est reconnue internationalement comme un moyen d'assurer que les citoyens soient en mesure de participer à des élections véritablement démocratiques, et que d'autres obligations internationales liées au processus électoral puissent être satisfaites.[21]

Un organe électoral indépendant a été créé par le décret-loi 27 du 18 avril 2011, énonçant les principes souhaités d'autonomie juridique, financière et administrative. L'ISIE a été mandatée pour préparer, superviser et contrôler les élections de l'ANC, et pour s'assurer que les élections soient démocratiques, pluralistes, honnêtes et transparentes. Il a été établi que sa mission prendrait fin avec l'annonce des résultats des élections[22]. L'ISIE jouit de larges pouvoirs, devoirs et responsabilités concernant tous les aspects du processus électoral[23].

L'ISIE est composée d'une commission centrale basée à Tunis, et de 33 Instances régionales indépendantes pour les élections (IRIE) couvrant 27 circonscriptions en Tunisie et six circonscriptions à l'étranger[24]. Peu avant le début de la campagne, des Instances locales pour les élections (ILE) ont également été établies au niveau des délégations[25]. La décision de l'ISIE sur les règles et procédures prévoit l'établissent des ILE, sans toutefois spécifier leurs rôles et leurs responsabilités[26].

L'ISIE est composée de 16 membres issus de la magistrature, du monde académique et de la société civile et comprend également un représentant pour les expatriés, un notaire, un huissier, un comptable, un informaticien et un journaliste[27]. Ces personnes ont été sélectionnées par l'HIROR selon des critères d'indépendance et d'impartialité, veillant à ce qu'ils n'aient pas exercé de responsabilités au sein de l'ancien RCD[28]. Les membres de l'ISIE ont été nommés par décret le 20 mai[29] et ont peu après élu M. Kamel Jendoubi à la fonction de Président, Mme Souad Triki à celle de Vice-Présidente et M. Boubaker Bethabet à celle de Secrétaire Général.

Les IRIE sont composés de 14 membres au niveau des gouvernorats. Les IRIE basées dans les missions diplomatiques à l'étranger sont composées de 8 à 14 membres. Tous les membres des IRIE ont été sélectionnés par l'ISIE et nommés le 6 juillet.

De manière générale, les observateurs du Centre Carter ont constaté que les autorités électorales se sont acquittées de leurs responsabilités avec un très grand dévouement. Dans

---

[20] Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 2 (3) ; Nations Unies, « Droits de l'Homme et Elections: Un manuel sur les aspects juridiques, techniques et humaines des élections », para. 114 : « Toute personne alléguant un déni de leurs (...) droits politiques doivent avoir accès à un à recours indépendant et une réparation ».
[21] Comité des droits de l'homme, Commentaire général 25, para. 20
[22] Décret-loi 27, articles 1 et 2.
[23] Décret-loi 27, article 4.
[24] Décret-loi 27, article 5 et décret 1088, adopté le 3 août 2011.
[25] Une « délégation » est une circonscription administrative intermédiaire entre le gouvernorat et le secteur. Il y a 264 délégations qui sont rattachées aux 24 gouvernorats.
[26] Décision adoptée par l'ISIE le 25 juin 2011.
[27] Décret-loi 27, article 8.
[28] Décret-loi 27, article 6.
[29] Décret 546.

un délai relativement court et sans expérience préalable, les autorités électorales ont dû rédiger des règles et des procédures, préparer et mener des opérations électorales et gagner la confiance des différentes parties prenantes. Les membres des IRIE ayant été nommés quelques jours à peine avant le début de la période d'inscription des électeurs, ils ont eu la difficile tâche d'installer leurs structures tout en supervisant les opérations d'inscription. Bien que des lacunes aient été visibles par moments, le Centre Carter reconnaît les efforts constants de l'ISIE pour assurer des élections démocratiques.

En dépit de ces réalisations, des divisions et tensions internes perceptibles au sein de l'ISIE ont souvent porté préjudice à l'efficacité de l'administration électorale et ont ralenti le processus de prise de décision. Alors que le cadre légal prévoyait la mise sur pied d'organes techniques, administratifs et financiers supplémentaires pour soutenir les autorités électorales, ces structures n'ont pas suffisamment été pourvues en personnel à l'échelle nationale et étaient inexistantes à l'échelle régionale.

L'adoption et la diffusion en temps utile de procédures et de décisions constituent un aspect important de l'administration électorale et sont essentielles pour assurer la transparence et l'accès à l'information. Les documents officiels émanant des autorités électorales doivent être accessibles au public[30]. Or, l'adoption de procédures importantes a souvent été retardée par l'ISIE jusqu'à la veille du lancement de l'opération concernée. Ceci ne laissait dès lors qu'un laps de temps insuffisant pour dispenser des formations bien conçues et mettre en œuvre les procédures avec précision, en particulier concernant des processus essentiels tels que la gestion et l'agrégation des résultats. De plus, ces lacunes ont conduit à des incohérences dans la mise en œuvre des procédures, notamment pendant le processus d'enregistrement tel que mis en exergue dans le rapport du Centre Carter du 1er septembre[31].

La création du site Internet de l'ISIE et d'une page Facebook était susceptible de renforcer la transparence et de garantir un accès facile, rapide, effectif et pratique à l'information[32]. Le Centre Carter regrette que l'ISIE n'ait pas pleinement tiré profit de ces outils, et n'ait pas procédé à une publication rapide et systématique de ses documents officiels.

Travaillant dans un environnement caractérisé par la méfiance persistante des Tunisiens à l'égard des institutions étatiques, et par une tradition d'élections truquées, l'ISIE a eu pour principal défi de gagner la confiance des parties prenantes. Le Centre Carter note que les autorités électorales ont pris des mesures pour consulter tous les acteurs concernés, aussi bien les partis politiques, que les organisations de la société civile et les médias. La plupart des acteurs concernés par le processus électoral que les observateurs du Centre Carter ont rencontrés dans le pays ont reconnu que l'ISIE et les IRIE se sont efforcées d'accomplir leur mission avec impartialité. Cependant, certains petits partis et candidats indépendants se sont plaints de retards dans les opérations de l'ISIE et des IRIE. Contrairement aux partis bien établis, dotés d'une vaste organisation et de personnel dédié, les petits partis et candidats indépendants ont souvent éprouvé des difficultés pour assister aux réunions annoncées à la dernière minute par les autorités électorales. En dépit de ces imperfections, le Centre Carter salue les efforts de l'ISIE visant à garantir un processus électoral inclusif.

[30] Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 19 para. 2 ; Comité des Droits de l'Homme, Commentaire Général 34, para. 19.
[31] « Le Centre Carter salue l'achèvement de la phase d'inscription des électeurs en Tunisie, et met en évidence des mesures supplémentaires nécessaires pour la réussite du scrutin », 1 septembre 2011.
[32] Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, Commentaire Général 34, para. 19.

LE PROCESSUS DE VOTE

Le processus de vote est la pierre angulaire de l'obligation de fournir la libre expression de la volonté du peuple à travers des élections honnêtes et périodiques. Certains droits de participation doivent être remplis pour que le processus de vote reflète fidèlement la volonté du peuple. Au premier rang de ceux-ci se trouvent le droit de voter, de participer aux affaires publiques, et de bénéficier de la sécurité de la personne[33].

Le scrutin s'est tenu le 23 octobre dans une atmosphère pacifique et ordonné. Le taux de participation pour les électeurs activement inscrits a été élevé et un nombre important d'électeurs étaient des femmes.

Le matériel de vote a été livré par l'armée les 21 et 22 octobre et les observateurs ont rapporté que ce matériel semblait sécurisé jusqu'au moment du scrutin. La plupart des centres de vote ont ouvert à l'heure, avec seulement un peu de retard à certains endroits. Peu après l'ouverture, des queues se sont progressivement formées à l'entrée des bureaux de vote et n'ont cessé de s'allonger tout au long de la journée.

Dans la majorité des centres de vote, les agents électoraux ont conduit de manière efficace les électeurs à travers le processus une fois entrés dans le bureau de vote. Les observateurs ont rapporté plusieurs cas où des personnes âgées ou analphabètes ont eu des difficultés à remplir le bulletin de vote, un problème qui devra être abordé en vue de prochaines élections. Le reste des votants a en revanche reçu, rempli et déposé son bulletin de vote relativement rapidement. En dépit de cette efficacité à l'intérieur des bureaux de vote, plusieurs problèmes ont contribué aux longues files devant les bureaux de vote tout au long de la journée.

Les électeurs qui n'avaient pas procédé à leur inscription active sur les listes électorales n'ont souvent pas su où ils devaient voter. L'ISIE a mis en place des centres de vote spéciaux pour ces électeurs qui ne s'étaient pas inscrits, mais qui pouvaient néanmoins voter du fait de leur inclusion dans la base de donnée des cartes nationales d'identité. Nombre d'entre eux étaient confus ou ignoraient qu'ils devaient se rendre dans les centres spéciaux pour voter, et ont donc souvent été redirigés depuis les centres de vote vers ces centres spéciaux.

Un système de SMS a été mis en place par l'ISIE pour que tous les électeurs, qu'ils se soient inscrits de manière active ou non, puissent vérifier quel centre de vote leur avait été assigné. Ce système était opérationnel le jour de l'élection mais a été rapidement inondé de messages dès le début du scrutin. De ce fait, les électeurs ont dû attendre pour obtenir une réponse de l'ISIE leur indiquant leur bureau de vote. Nombre d'entre eux ont attendu deux ou trois heures une réponse et se sont donc dirigés vers le centre de vote le plus proche, où ils ont fait la queue pour finalement s'entendre dire, une fois atteint le bout de la file, qu'ils ne pouvaient pas voter dans ce centre. En accord avec les bonnes pratiques électorales pour satisfaire à l'obligation du suffrage universel, le Centre Carter avait exhorté l'ISIE à prévoir un nombre et une répartition suffisants de centres spéciaux et à prévoir bien à l'avance une communication soutenue à cet égard.[34]

---

[33] Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, articles 2, 9 et 25(a).

[34] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art.25 (b) : «Tout citoyen devrait avoir le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables […] de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant la libre expression de la volonté des électeurs ». Nations Unies, « Droits de l'Homme et Elections: Un manuel sur les aspects juridiques, techniques et humaines des élections », para. 104: «les bureaux de vote devraient être répartis de façon à garantir un accès égal dans chaque circonscription».

Ce problème aurait pu être évité dans une certaine mesure si les listes électorales avaient été systématiquement affichées à l'entrée des bureaux de vote, comme prévu par le manuel des procédures de vote et de comptage[35], mais les observateurs du Centre Carter ont constaté que les listes n'étaient que rarement affichées.

Un autre problème rapporté par les observateurs du Centre Carter était la répartition inégale des électeurs entre les bureaux de vote d'un même centre de vote. Le premier bureau avait généralement plus d'électeurs que le second, le troisième ou le quatrième bureau dans le centre de vote, résultant en une longue queue devant le premier bureau alors que les autres bureaux de vote étaient souvent visiblement peu utilisés.

Les observateurs du Centre Carter ont constaté une importante présence d'observateurs nationaux et de représentants des listes à travers le pays. Les observateurs nationaux et les représentants des listes semblaient bien organisés et sont souvent restés dans un même bureau de vote pour observer l'intégralité du processus. Bien que les observateurs du Centre Carter n'aient pas directement observé de violations de l'interdiction de faire campagne dans les centres de vote, les observateurs nationaux et les représentants des listes leur ont fait part de cas présumés d'achat des voix, de tentatives d'influence et d'activités de campagne dans les centres de vote.

DEPOUILLEMENT

De manière générale, les agents électoraux ont été très méticuleux et consciencieux dans l'application des procédures de fermeture et de dépouillement. Des observateurs ont rapporté que plusieurs agents consultaient régulièrement le manuel pour s'assurer qu'ils suivaient convenablement les procédures de vérification et de comptage des bulletins.

En dépit de sa bonne volonté, le personnel électoral ne semblait pas convenablement formé sur les procédures de comptage, ce qui a engendré un processus lent et laborieux, nécessitant parfois plusieurs heures pour compter et concilier les bulletins. Il y a également eu une certaine confusion quant à la façon de ranger le matériel électoral. Ces difficultés reflétaient visiblement le manque de familiarité avec les procédures, dû à une formation insuffisante.

Les observateurs ont rapporté la participation active des observateurs tunisiens au processus dans plusieurs cas. Bien qu'accueillie favorablement par le personnel électoral, l'implication d'observateurs ou de représentants de listes dans le processus de comptage est contraire aux procédures et inapproprié pour le rôle d'un observateur et d'un représentant de candidat.

Une fois le dépouillement achevé, les militaires ont collecté le matériel dans chacun des centres de vote, formant un grand convoi. Ce processus a pris beaucoup de temps et a retardé l'arrivée du matériel dans les centres d'agrégation des résultats. De ce fait, la consolidation n'a commencé que très tard dans la nuit.

Le manque de procédures détaillées pour la consolidation, en particulier en ce qui concerne les divergences dans les procès verbaux et la personne ayant autorité pour corriger les éventuelles erreurs de consolidation, peut conduire à des retards ou à des conflits durant le processus de consolidation, qui est toujours en cours.

[35] « Le président du bureau de vote veille à ce que les listes électorales soient affichées à l'entrée du bureau.»

CANDIDATS, PARTIS POLITIQUES ET ENVIRONNEMENT DE CAMPAGNE

Le droit des individus de participer aux affaires publiques, y compris de créer des partis politiques et les libertés d'association, d'expression et de réunion sont des obligations en vertu du droit international[36].

La Liberté de Réunion. La liberté de réunion était prévue par l'article 40 de la loi électorale qui stipule que les rassemblements publics et meetings électoraux peuvent se dérouler librement[37]. Le 26 juillet et à nouveau le 26 août 2011, le Président par intérim a signé un ordre pour prolonger l'état d'urgence en place depuis janvier 2011[38]. L'état d'urgence interdit les rassemblements publics qui «pourraient menacer la sécurité nationale» et accorde des pouvoirs étendus au Ministre de l'Intérieur. Par ailleurs, le Ministre de l'Intérieur et les gouverneurs locaux ont le droit de perquisitionner des biens personnels, ainsi que de censurer la presse, les émissions de radio et tout autre activité, sans avoir recours à une autorisation judiciaire préalable. Alors que les lois restreignant les droits fondamentaux sont généralement incompatibles avec la conduite d'élections libres[39], il y a lieu de noter les autorités n'ont pas eu recours à l'état d'urgence dans le contexte électoral, y compris pendant la campagne.

Un total de 11 686 candidats a brigué les 217 sièges lors des élections de l'ANC en Tunisie. L'ISIE a enregistré 1519 listes, 54,6% desquelles ont été présentées par les partis politiques, 43,3% par des candidats indépendants et de 2,4% par des coalitions. L'émergence d'un grand nombre de candidats indépendants a certainement été un des faits marquants du processus électoral, bien que beaucoup de ces indépendants seraient liés à des partis tels qu'Ennahdha, le PDP et l'ex-RCD.

Candidatures. La période de dépôts des candidatures s'est étendue du 1er au 7 septembre. Les partis et les candidats indépendants étaient autorisés à présenter une seule liste par circonscription et les candidats ne devaient pas être inscrits sur plus d'une liste. Le nombre de candidats sur la liste devait être égal au nombre de sièges de la circonscription. Par ailleurs, les candidats devaient être âgés de 23 ans ou plus[40].

Le dépôt des candidatures s'est déroulé à un rythme lent pendant les premiers jours. En fait, près de la moitié des demandes ont été soumises aux IRIE au cours des deux derniers jours. Bien que le Centre Carter ait évalué le processus de nomination comme étant généralement ouvert et inclusif, des incohérences ont été observées, par exemple dans les cas liés aux personnes inéligibles en raison de leurs liens avec l'ancien régime. La base de données confidentielle transmise aux IRIE, contenant les noms des personnes inéligibles, ne mentionnait pas les numéros de cartes d'identité nationale des personnes concernées. Lorsque des doutes sont survenus sur l'identité d'une personne, certaines IRIE ont considéré que la charge de la preuve incombait au candidat, alors que d'autres ont tenté de vérifier son identité. Dans plusieurs de ses décisions, le Tribunal administratif a statué que les IRIE n'auraient pas dû fonder leurs décisions de rejet d'une candidature uniquement sur la base de

[36] Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, Article 25(a); art. 21, Nations Unies, Comité des Droits de l'Homme, Commentaire Général 25, para. 26.
[37] Pacte relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 21.
[38] Décret 1176 prolongeant l'état d'urgence sur toute la Tunisie jusqu'au 30 novembre (26 août 2011).
[39] Manuel des Nations Unies sur les Droits de l'homme et les élections.
[40] Décret-loi 35, articles 24 à 29.

données, mais auraient dû recourir à des sources d'informations supplémentaires avant de restreindre le droit d'une personne à être élue[41].

La campagne électorale. La période de précampagne a été marquée par une décision controversée de l'ISIE interdisant toute forme de publicité politique du 12 septembre au 1er octobre[42], alors que cette interdiction n'était pas édictée dans la loi électorale. Cette décision était destinée à assurer des conditions égales pour tous les candidats, dans un contexte caractérisé par d'importantes disparités en termes de ressources humaines et financières. Toutefois, elle est intervenue relativement tard dans le processus électoral. Au moment de son adoption, plusieurs partis politiques avaient déjà investi financièrement dans des campagnes par voie d'affiches à travers le pays et par le biais de divers médias. Le Parti Démocratique Progressiste (PDP) et l'Union Patriotique Libre (UPL) en particulier ont contesté la légalité de cette interdiction et ont refusé de s'y conformer[43]. Certaines petites formations politiques ont été contraintes de respecter cette interdiction par crainte d'enfreindre la loi, tandis que d'autres ont choisi de l'ignorer.

L'application de l'interdiction de publicité politique n'a pas été uniforme et a été compliquée par l'absence de dispositions prévoyant clairement des sanctions en cas de violation. Pour éviter des litiges avec les partis politiques ignorant sa décision, l'ISIE a fait pression sur les agences publicitaires pour qu'elles respectent l'interdiction[44]. Le Centre Carter reconnaît la détermination des autorités électorales à favoriser une concurrence loyale. Cependant, le principe de sécurité juridique et les bonnes pratiques électorales requièrent de s'abstenir d'apporter des modifications substantielles au cadre juridique durant la période précédant les élections.

La campagne électorale officielle a débuté le 1er octobre et a pris fin le 21 octobre. La campagne a démarré très lentement: seule une poignée de partis ont organisé des rassemblements et peu de listes ont apposé des affiches électorales dans les endroits prévus à cet effet. Un plus grand dynamisme a été perceptible durant la seconde moitié de la campagne avec davantage de candidats organisant des rassemblements. Les techniques de campagne englobaient également des événements de moindre ampleur, le porte-à-porte et la distribution de tracts. Les observateurs du Centre Carter ont indiqué que les partis politiques et les représentants des listes ont généralement respecté la période de silence, 24 heures avant le jour du scrutin.

Les observateurs du Centre Carter qui ont assisté à des meetings de campagnes à travers le pays ont jugé l'environnement de la campagne généralement positif et pacifique. La liberté de réunion a généralement été respectée, les candidats et le public ayant pu se rassembler librement. Certains rassemblements qui n'avaient pas été notifiés à l'IRIE 72 heures à l'avance, tel que requis par les règlements[45], n'ont pas été autorisés. Dans les cas où les forces de sécurité étaient présentes sur les lieux de campagne, elles ont agit convenablement, sans interférer dans la campagne. Quelques incidents ont été signalés par les observateurs, comme par exemple le pillage du bureau de parti d'Ettakatol à Ben Arous.

---

[41] La façon de traiter la présentation de deux listes au nom d'un seul parti, le Mouvement des Démocrates Socialistes (MDS), dans presque toutes les circonscriptions suivant une scission interne du parti, a également dévoilé un manque de cohérence dans les pratiques des IRIE.

[42] Décision de l'ISIE concernant les règles et procédures applicables à la campagne électorale (3 septembre 2011).

[43] L'UPL a par la suite retiré ses panneaux d'affichage le 20 septembre pour se conformer à cette interdiction.

[44] Article 315 du Code pénal.

[45] Décision de l'ISIE relative aux règles et procédures pour la campagne électorale (3 septembre 2011).

Les observateurs du Centre Carter ont indiqué qu'en règle générale les candidats n'ont pas utilisé de langage incendiaire lors des meetings électoraux. Les messages de la campagne allaient au-delà des questions strictement liées au système de l'Etat et de la constitution, englobant des programmes économiques, des engagements à combattre le chômage et la lutte contre la corruption, promettant de développer les régions de l'intérieur du pays et de renforcer les relations avec l'étranger. Cependant, le débat s'est animé vers la fin de la période de campagne, avec plusieurs partis politiques s'accusant mutuellement d'acheter des voix. Avant même le début officiel de la campagne, les observateurs du Centre ont été témoins de distribution de nourriture par un parti politique. Les observateurs ont également reçu des rapports de citoyens sur des tentatives d'influence, allant de dons et d'aides financières à des tentatives flagrantes d'achat de voix par différents partis politiques.

Le financement de la campagne. Le cadre juridique de l'élection de l'ANC prévoit un financement public de la campagne et impose un plafond de dépenses. Alors que l'utilisation de fonds étrangers et de fonds privés ont été interdits, les fonds publics devaient être fournis à des listes de candidats selon la répartition suivante: 35 dinars pour 1000 électeurs inscrits dans les circonscriptions de moins de 200.000 électeurs et 25 dinars pour 1000 électeurs inscrits dans les circonscriptions avec plus de 200.000 électeurs. Le premier versement, équivalant à 50% du montant total, devait être versé sept jours avant le début de la campagne. Le second devait être versé 10 jours avant la fin de la campagne, sur demande et sur présentation de justificatifs des dépenses de la première tranche[46].

Le plafond des dépenses de campagne imposé par la loi a été fixé au triple de la subvention octroyée par l'Etat. Les partis politiques et les listes de candidats indépendants devaient ouvrir des comptes bancaires dédiés aux fonds et dépenses de campagne, la loi prévoyant également l'audit des dépenses de campagne par l'ISIE et la Cour des comptes après les élections.

Les dispositions sur le financement de la campagne étaient destinées à assurer l'égalité des chances de tous les candidats et à éviter des dépenses disproportionnées en faveur d'un candidat. Cependant, le mécanisme de financement, impliquant les autorités électorales, le ministère des Finances et le Trésor, n'a pas toujours été administré de manière efficiente. Certains candidats rencontrés par les observateurs du Centre Carter ont pu prouver qu'ils avaient reçu tardivement le financement public. Pour les partis nouvellement créés et pour les candidats indépendants, s'appuyant principalement sur les fonds publics, ces retards ont pu affecter leur capacité à faire campagne.

Il y a également eu, durant la campagne, des préoccupations quant à certains partis politiques qui auraient reçu un financement de sources étrangères, contrairement à la loi. Les observateurs du Centre Carter ont entendu de nombreuses allégations, qui ont également été largement relayées par les médias. Compte tenu de l'impact potentiel des fonds étrangers sur les élections, le cadre juridique devrait être renforcé afin d'assurer un examen approfondi des sources de financement.

Environnement médiatique. Durant l'ère Ben Ali, les médias étaient soumis à un black-out total. En 2010, la Tunisie se trouvait parmi les 15 derniers pays du monde dans le classement annuel sur la liberté de la presse de Reporters Sans Frontières. La liberté de la presse dont

[46] Décret-loi 35, article 52 et décret 1087 relative au plafond des dépenses électorales et à la manière de débourser l'aide pour financer la campagne électorale pour l'élection de l'ANC (3 août 2011).

jouit le pays depuis janvier 2011 représente un changement radical, mais a également mis en lumière la nécessité de renforcer les capacités des journalistes afin de respecter les normes professionnelles.

La loi électorale et les décisions de l'ISIE réglementant l'environnement médiatique durant la campagne électorale reflètent les efforts consentis pour s'assurer que toutes les listes candidates disposent des chances égales de concourir. Trois minutes de temps d'antenne à la télévision et à la radio publiques ont été accordées gratuitement à chaque liste, dans un ordre de diffusion qui a été déterminé par tirage au sort le 13 septembre au cours d'une émission diffusée en directe[47]. Les médias publics et privés devaient respecter les principes de neutralité et d'impartialité[48], alors que les médias privés on été autorisés à diffuser des programmes sur les élections sur une base non-discriminatoire, à leurs propres frais et en étroite coordination avec les médias publics et l'ISIE.

L'ISIE a été chargée d'assurer un traitement égal à toutes les listes candidates et a mis en place une unité de suivi des médias. Les rapports de monitoring des médias de l'ISIE, qui couvrent aussi bien des médias audiovisuels que des journaux, ont révélé que les médias se sont dans l'ensemble conformés aux principes de neutralité et d'impartialité, à l'exception de quelques médias privés. L'Association Tunisienne des Femmes Démocrates a également réalisé un monitoring des médias.

INSCRIPTION DES ELECTEURS

L'inscription des électeurs est reconnue comme un moyen essentiel d'assurer le droit de vote à chaque citoyen. Lorsque l'inscription des électeurs est exigée, elle doit être facilitée et aucun obstacle ne doit être imposé à ce processus[49].

La loi électorale énonce les principes généraux de l'inscription des électeurs, mais porte à confusion quant à son objectif. Alors que l'article 3 implique que l'inscription est une pré-condition à l'exercice du droit de vote, l'article 6 qualifie l'inscription de « volontaire » et ayant pour objectif de donner la possibilité de mettre à jour son adresse de résidence sur le registre des électeurs issu de la base de données des cartes d'identité nationales[50].

L'utilisation de la base de données des cartes nationales d'identité a soulevé plusieurs questions pouvant potentiellement affecter l'exactitude du registre des électeurs. Environ 400 000 citoyens tunisiens n'étaient pas enregistrés dans cette base de données, car leur carte d'identité nationale avait été établie avant 1993[51]. La base de données des cartes nationales d'identité n'est pas directement liée au registre d'état civil, et, de ce fait, n'est pas systématiquement et automatiquement mise à jour lorsque des décès y sont enregistrés. De plus, les adresses individuelles référencées dans la base de données ne permettaient pas une affectation fiable des électeurs aux bureaux de vote. Les détenteurs des cartes nationales d'identité peuvent en effet avoir changé de résidence depuis que leur carte a été émise, tandis que les entrées et champs des adresses étaient souvent incohérents ou incomplets.

[47] Décision de l'ISIE relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des programmes radios et télévisés en lien avec la campagne électorale, article 4 (adopté le 3 septembre 2011).
[48] Décision de l'ISIE fixant la régulation des médias audiovisuels durant la campagne, article 3 (adopté le 3 septembre 2011).
[49] Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, Observation Générale 25 sur « Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et l'égal accès au service publique », para. 11.
[50] Loi n° 93-27 (22 mars 1993) portant sur la carte d'identité nationale.
[51] Cette estimation a été communiquée au Centre Carter par l'ISIE et le Centre Nationale de l'Informatique.

Les autorités électorales étaient conscientes des lacunes de la base de données des cartes nationales d'identité, au moment où elles envisageaient d'autres options pour l'enregistrement des électeurs. Après de longues délibérations, l'ISIE a finalement opté pour un système d'inscription « passive », les électeurs potentiels étant encouragés, plutôt qu'obligés, à s'inscrire et ayant la possibilité de choisir leur bureau de vote.

L'inscription des électeurs a débuté le 11 juillet pour une durée initiale de 3 semaines, et a par la suite été prolongée jusqu'au 14 août, afin d'accroître le taux de participation. Environ 1000 centres d'inscription – y compris des équipes mobiles – ont opéré sous la supervision de l'ISIE et des IRIE dans les 27 circonscriptions. Les Tunisiens résidant à l'étranger ont eu la possibilité de s'inscrire dans les missions diplomatiques et consulaires jusqu'au 28 août.

Le Centre Carter a estimé, dans son communiqué du 1er septembre, que l'inscription des électeurs s'était déroulée de façon pacifique à travers le pays, en dépit des difficultés observées. Il s'agit notamment de problèmes techniques lors du démarrage du système d'inscription en ligne, de la désignation tardive des membres des IRIE, du démarrage tardif de la campagne de sensibilisation et d'un manque d'informations claires pour expliquer le processus à la population. Certaines incohérences dans l'application des procédures, en particulier en ce qui concerne l'exigence de l'inscription individuelle, ont également été relevées par les observateurs du Centre Carter[52].

D'après les statistiques de l'ISIE, 3 882 727 citoyens se sont inscrits en Tunisie, ce qui représente approximativement 55% de la population électorale estimée. Cependant, 3 millions d'électeurs potentiels ne s'étant pas inscrits, et n'ayant donc pas mis à jour leurs données ni choisi de bureau de vote, l'ISIE a été confrontée à un défi opérationnel de taille, à savoir celui d'affecter correctement ces électeurs à des bureaux de vote. L'ISIE a donc donné à ces électeurs une nouvelle occasion de choisir leur bureau de vote, dans le gouvernorat figurant sur leur carte d'identité, du 4 au 20 septembre. Malgré les efforts de sensibilisation accrus de l'ISIE, les observateurs du Centre Carter ont constaté que seul un faible nombre d'électeurs potentiels a saisi cette opportunité. Dès lors, l'ISIE a décidé de prolonger cette opération à deux reprises, jusqu'au 30 septembre, puis jusqu'au 10 octobre.

Le 15 octobre, l'ISIE a annoncé qu'un total de 4 439 527 de personnes, soit environ 62 % du corps électoral estimé en Tunisie et à l'étranger, ont choisi leur bureau de vote. Le Président de l'ISIE, Kamel Jendoubi, a expliqué que l'ISIE comptait mettre en place des bureaux de vote spéciaux pour les électeurs n'ayant pas choisi leur bureau de vote, en plus des 7 692 bureaux initialement prévus en Tunisie et à l'étranger.

Dans son communiqué du 4 octobre, le Centre Carter a encouragé l'ISIE à renforcer la sensibilisation du public et à veiller à ce que le nombre et la localisation des centres de vote spécialisés soient appropriés, compte tenu des statistiques sur l'inscription active et de la répartition de la population, afin que les citoyens ne soient pas privés de leur droit de vote le jour du scrutin, conformément aux bonnes pratiques en matière d'administration électorale.

La loi prévoit que les personnes condamnées à plus de six mois d'emprisonnement pour avoir commis des crimes ou délits infâmants et qui n'ont encore pas recouvré leurs droits civils et

[52] Le manuel des procédures d'inscription de l'ISIE stipule explicitement que l'inscription est un processus personnel, et qu'elle ne peut donc pas être effectuée par procuration. Les observateurs ont toutefois constaté que ce guide de procédures n'était pas toujours disponible dans les centres d'inscription et que le personnel des centres d'inscription n'était pas toujours au courant de son existence, probablement en raison de la parution et de la diffusion relativement tardives du document.

politiques, sont exclues de l'exercice du droit de vote[53]. Cependant, le fait que ni l'inscription ni le vote n'aient eu lieu dans les prisons a eu pour résultat de priver toutes les personnes détenues de leur droit de vote. Le Centre Carter note à cet égard que la Tunisie n'a pas respecté son obligation de garantir le suffrage universel et le droit de vote[54].

Vérification de la liste électorale provisoire. La publication de liste provisoire des électeurs a donné l'occasion au public de vérifier la liste et de contester les irrégularités telles que l'omission d'électeurs éligibles ou l'inclusion d'électeurs inéligibles.

Les listes provisoires ont été affichées du 20 au 26 août dans les IRIE, les municipalités (*baladiya*), les délégations (*mu'tamdiya*), les secteurs (*imada*) ainsi que dans les missions diplomatiques et consulaires tunisiennes. Les listes ont été imprimées sous forme de livre et séparées en deux volumes : l'un mentionnant les électeurs potentiels qui se sont inscrits activement, l'autre les électeurs potentiels qui ont été retenus automatiquement à partir de la base de données des cartes nationales d'identité. Les électeurs potentiels ont été répertoriés dans l'ordre alphabétique arabe, sans référence aux bureaux de vote, mais avec leur nom, le nom du père et le nom du grand-père.

Le Centre Carter a noté avec préoccupation que le faible taux de participation constaté lors de la phase initiale d'inscription était encore plus perceptible lors de l'affichage des listes électorales provisoires, peu d'électeurs venant vérifier les listes. L'ISIE a visiblement négligé la sensibilisation des électeurs lors de cette phase du processus électoral. Les listes des électeurs inscrits automatiquement ont été distribuées avec un ou deux jours de retard. Les lieux d'affichage étaient officiellement ouverts aux mêmes heures que les *baladiyas*, c'est-à-dire de 8h30 à 14h30 seulement et souvent fermés le dimanche, laissant ainsi peu de temps au public pour examiner les listes.

Les plaintes relatives à la liste provisoire pouvaient être soumises à l'IRIE et il était possible d'interjeter appel de ses décisions devant le tribunal de première instance territorialement compétent. Peu de plaintes ont été soumises aux IRIE durant la période d'inspection des listes, et dans un seul cas un plaignant a interjeté appel devant un tribunal.

RESOLUTION DES DIFFERENTS ELECTORAUX

Le Centre Carter reconnaît les efforts faits par la Tunisie pour respecter son obligation de s'assurer que des voies de recours efficaces soient disponibles pour la réparation des violations des droits fondamentaux liés au processus électoral[55]. La loi électorale prévoit des mécanismes de gestion du contentieux électoral à travers le recours judiciaire à chaque étape du processus électoral, y compris la vérification de la liste électorale provisoire[56], le dépôt de candidatures[57], la campagne électorale[58] et les résultats préliminaires[59]. Cependant, certains aspects du processus d'arbitrage manquaient de cohérence, ont omis de préciser les délais ou n'ont pas été édictés de façon suffisamment détaillée.

---

[53] Décret-loi 35, art. 5, para.1.
[54] Commission des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, Observation Générale 25 indique que les personnes qui sont privées de liberté mais n'ont pas été condamnées ne devraient pas être exclues de l'exercice du droit de vote.
[55] Pacte Internationale relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 2(3), Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, Commentaire Général 32, para. 18.
[56] Décret-loi 35, articles 12 à 14.
[57] Décret-loi 35, article 29.
[58] Décret-loi 35, article 47.
[59] Décret-loi 35, article 72.

Ainsi, durant la phase de traitement des candidatures, l'omission de spécifier un délai pour le contentieux judiciaire[60] a eu pour conséquence que le Tribunal administratif a renversé des décisions des IRIE en acceptant des listes de candidats six jours après le début de la campagne électorale. De ce fait, 5 listes candidates ont perdu une semaine sur trois semaines seulement de campagne. Or, tous les candidats doivent bénéficier de l'égalité des chances, y compris en ce qui concerne le temps de campagne[61].

Durant la période de campagne, l'ISIE était chargée de surveiller les violations des règles, de recevoir les plaintes et d'appliquer les « sanctions », la possibilité étant prévue de contester ses décisions devant le Tribunal administratif. Cependant, l'ISIE n'a promulgué aucune réglementation sur les procédures à suivre pour soumettre une plainte, laissant les listes de candidats et les médias sans aucune indication claire concernant la façon de déposer une réclamation[62]. Bien que des violations aient été rapportées, aucune plainte n'a été déposée auprès de l'ISIE ou du Tribunal administratif pendant la campagne.

Alors qu'il n'y a eu que très peu de plaintes lors de l'affichage de la liste électorale provisoire et aucune pendant la période de campagne, en partie du fait de la diffusion tardive ou de l'absence de procédures, au cours du processus de dépôt des candidatures plus de 50% des candidats dont les listes avaient été rejetées ont déposé un recours devant les Tribunaux de Première Instance[63]. Il y a eu également 90 recours introduits devant le Tribunal administratif, les IRIE étant à l'origine de la procédure dans 35 de ces cas. Afin de faire face à cette charge de travail dans le délai légal imparti, cinq chambres ont été instituées pour traiter les litiges électoraux.

Depuis la révolution, peu de changements ont été observés dans le système judiciaire, qui était entaché par un manque d'indépendance et d'impartialité. Le public a dès lors peu confiance dans le système comme mécanisme de justice. Toutefois, durant le période pré-électorale, le processus d'adjudication a généralement été mené de manière transparente, notamment par le biais d'audiences publiques et la publication des décisions dans la plupart des cas.

Selon l'article 72 de la loi électorale, les résultats préliminaires des élections peuvent être contestés, dans les 48 heures suivant leur annonce, par la tête de la liste ou son représentant devant la session plénière du Tribunal administratif. Le Tribunal administratif doit programmer une audience dans un délai maximum de sept jours à compter de la soumission de la plainte. Pendant ce temps, les parties en conflit peuvent présenter leurs remarques au tribunal. Une fois l'affaire entendue, la session plénière dispose d'un délai maximum de trois jours pour prononcer son verdict.

Conformément à la loi électorale, toutes les plaintes liées aux résultats préliminaires doivent être traitées dans les 12 jours suivant leur annonce. Le verdict du tribunal administratif est

[60] Le nouvel article 29 stipule que le plaignant peut interjeter appel de la décision du tribunal de première instance devant le tribunal administratif dans les deux jours suivant la notification de la décision. Toutefois, la loi omet de préciser le délai de notification par le Tribunal de première instance de sa décision au plaignant.
[61] Pacte Internationale relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 26: «Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi » ; OSCE, Manuel d'observation électoral (5e édition), p. 47 : «Tous les participants doivent avoir une période égale de temps durant laquelle faire campagne. »
[62] Décision de l'ISIE établissant les règles et procédures pour la campagne électorale, art. 32.
[63] A l'heure où nous écrivons, aucun chiffre officiel concernant le nombre exact de listes rejetées n'est disponible. L'ISIE a toutefois déclaré au Centre que quelque 220 listes auraient initialement été rejetées.

définitif et ne peut être contesté. Afin de faire face à la charge de travail potentielle, le tribunal administratif a mis en place un bureau spécial pour recevoir les plaintes liées aux résultats préliminaires, compte tenu du risque de nombreuses plaintes et des délais très courts (10 jours, une fois la plainte reçue), en particulier si les bulletins doivent être recomptés.

Tout comme pour le dépôt des candidatures, seules les têtes de listes sont habilitées à déposer des plaintes. Cette situation est regrettable ; d'autres alternatives auraient permis aux électeurs de faire appel et aux organisations de la société civile de soutenir les plaintes de ces électeurs concernés.

PARTICIPATION DES FEMMES

Les traités internationaux relatifs aux droits humains disposent que les femmes aient les mêmes droits que les hommes[64] et que, dans certains cas, les Etats doivent prendre des mesures temporaires spéciales pour atteindre l'égalité de fait des femmes[65]. Les obligations de l'Etat de promouvoir l'égalité de fait pour les femmes, découle, en partie, d'obligations plus larges portant sur l'absence de discrimination[66] et le droit de tout citoyen de participer aux affaires publiques de son pays indépendamment de son sexe[67].

Le Centre a noté que les membres de l'ISIE comme des IRIE étaient majoritairement des hommes, malgré le principe de parité énoncé explicitement dans le cadre légal définissant leur composition[68]. Parmi les femmes membres, seul un nombre limité occupait des postes de président ou de vice-président au sein de l'administration électorale. Ce manque notable de représentation contraste avec le taux élevé de femmes instruites et professionnellement actives en Tunisie. Dans les bureaux de vote visités par les observateurs du Centre Carter, 32% des agents étaient des femmes.

Bien que la loi électorale exige la parité sur les listes de candidats, les candidates femmes menaient seulement 7% des listes. Un seul parti, le Pôle Démocratique Moderniste, a honoré l'esprit de la loi en désignant des femmes à la tête de 16 listes sur 33. A la lumière de ce constat, il est probable que peu de femmes seront élues à l'ANC.

Les candidates femmes ont reçu une couverture médiatique nettement plus faible durant la campagne et les mois précédents. D'après le rapport de monitoring des médias de l'ISIE, les chaînes de télévision publiques 1 et 2 ont toutes deux consacré moins de 10% de leur temps de diffusion à des candidates femmes. La chaîne de télévision privée Nessma a fait mieux, en consacrant 25% de son temps de diffusion à des femmes.

SOCIETE CIVILE ET OBSERVATEURS NATIONAUX

Le droit de participer aux affaires publiques est une obligation largement reconnue dans le droit international public. La surveillance impartiale des élections est un moyen pour les citoyens de participer et de promouvoir l'intégrité du processus démocratique[69].

---

[64] Pacte Internationale relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 3.
[65] CEDAW, art. 3.
[66] Pacte Internationale relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 25; 2(1); 26.
[67] DUDH, art. 21(a); Pacte Internationale relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 25(9); CERD, art. 5(c).
[68] Décret-loi 27 établissant l'ISIE, art. 8; décision de l'ISIE sur les règles et procédures, art. 24.
[69] Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 25 (a) : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». Comité des Droits de l'Homme de l'ONU,

Plusieurs réseaux d'observateurs nationaux se sont constitués en vue des élections de l'ANC. Bien que l'accréditation des observateurs internationaux ait été relativement aisée, les organisations d'observateurs nationaux ont rencontré certaines difficultés pour présenter leur candidature et recevoir leur accréditation. Les exigences d'accréditation initialement fixées par l'ISIE incluaient en effet l'expérience en matière d'observation électorale, une condition que peu de groupes d'observateurs nationaux pouvaient remplir en Tunisie. Les autorités électorales ont reconnu qu'une telle exigence aurait pu empêcher la société civile de participer au processus, et ont donc décidé de considérer la formation en matière d'observation électorale comme une condition préalable suffisante pour obtenir l'accréditation.

L'ISIE s'est également montrée réceptive aux préoccupations exprimées par les groupes d'observateurs nationaux concernant le raccourcissement du délai de dépôt des demandes d'accréditation[70]. Le Centre Carter avait encouragé l'ISIE à faire preuve de flexibilité à ce sujet et a salué la décision d'accorder aux groupes d'observateurs nationaux une semaine supplémentaire pour compléter les demandes d'accréditation avec un certificat de formation.

Les réseaux les plus étendus et les plus actifs étaient l'Observatoire National pour les Elections, l'Association Tunisienne pour l'Intégrité et la Démocratie des Elections (ATIDE), Mourakiboun, Oufiya, Chahed et la Ligue des Electrices Tunisiennes. D'après les chiffres officiels, l'ISIE a accrédité 13 392 observateurs nationaux et 661 observateurs internationaux.

Il convient par ailleurs de relever que le processus d'accréditation était centralisé à Tunis, ce qui a rendu difficiles pour les organisations basées dans les régions le dépôt de leurs candidatures, la réception et la distribution des badges à temps. L'ISIE n'a pas été en mesure de produire tous les badges à temps avant les élections ; certaines organisations n'ont reçu les leurs à Tunis que quelques heures avant le début du scrutin, et ont dû aller les distribuer à leurs observateurs à travers le pays. Ce retard a mis les groupes d'observateurs nationaux sous une pression considérable et a restreint leur accès aux bureaux de vote pendant les premières heures du scrutin.

Alors que les observateurs ont pu circuler librement dans le pays et observer les opérations de vote et de dépouillement, certains se sont vus refuser l'accès aux centres d'agrégation des résultats dans plusieurs circonscriptions, notamment à Béja, Sidi Bouzid, Nabeul II et Mahdia. Les observateurs du Centre Carter ont eu les mêmes difficultés à accéder à certains de ces centres.

SENSIBILISATION DES ELECTEURS

L'éducation des électeurs est nécessaire pour garantir un électorat informé, capable d'exercer effectivement le droit de vote. La réalisation de l'obligation internationale du suffrage universel est partiellement dépendante d'une éducation effective des électeurs[71]. Les bonnes

---

Commentaire Général 25 sur « Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à un égal accès au service publique », para. 8 : «Les citoyens participent aussi à la conduite des affaires publiques en exerçant une influence à travers le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité à s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant la liberté d'expression, de réunion et d'association. »

[70] Le délai de dépôt des candidatures pour l'accréditation des observateurs a été ramené du 19 au 8 octobre par un amendement de la loi électorale adopté le 3 août.

[71] Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, art. 25.

pratiques reconnues internationalement indiquent que l'éducation impartiale et uniforme des électeurs relève principalement des organes de l'Etat et en premier lieu de l'organe en charge des élections. Les partis politiques, la société civile et les organisations internationales peuvent également contribuer aux efforts d'éducation des électeurs.

Le Centre Carter regrette que l'ISIE n'ait pas mené des campagnes de sensibilisation soutenues pour fournir au public les informations indispensables à la compréhension du processus électoral. Compte tenu de l'absence de tradition démocratique récente, du caractère spécifique de l'élection d'une assemblée constituante et du phénomène persistant de l'analphabétisme en Tunisie, le besoin d'éducation des électeurs était particulièrement prégnant. Plusieurs sondages d'opinion et enquêtes publiés dans les mois précédant les élections indiquaient qu'une partie significative de l'électorat ne connaissait pas le système électoral, le mandat d'une assemblée constituante et le rôle de l'ISIE.

La sensibilisation menée par l'ISIE a seulement fourni des informations de base lors de la période d'inscription des électeurs. La campagne a été conçue pour mobiliser les électeurs potentiels à s'inscrire, mais manquait d'informations détaillées sur les procédures et les objectifs de l'inscription. Les observateurs du Centre Carter ont rapporté que les citoyens avaient une compréhension variable et limitée du processus. Il a été tout particulièrement remarqué que la sensibilisation par l'ISIE pendant la période d'affichage et de vérification des listes provisoires était à peine perceptible.

Dans la période précédant le jour du scrutin, la sensibilisation des électeurs s'est également concentrée sur les informations de base, diffusées par le biais des médias de masse. La radio et la télévision nationales ont diffusé des spots présentant les documents requis pour pouvoir voter et expliquant comment, quand et où voter le jour du scrutin. Un service SMS a également été mis en place pour permettre aux électeurs d'identifier leur bureau de vote.

Les organisations de la société civile, souvent soutenues par des partenaires internationaux, ont entrepris plusieurs initiatives pour sensibiliser la population et expliquer la signification du processus. Bien que très utiles, ces initiatives, à elles seules, ne pouvaient pas combler le vide laissé par les autorités électorales. Le Centre Carter a également constaté l'absence regrettable d'activités d'éducation des électeurs de la part des partis politiques à l'intention de leurs partisans.

Contexte : Le Centre Carter a reçu à la mi-juillet une lettre d'invitation de la part de l'ISIE afin d'observer le processus électoral, puis une accréditation officielle le 4 août. Le Centre a observé les élections de l'ANC en déployant 65 observateurs qui ont visité 272 bureaux de vote dans tous les gouvernorats du pays. La mission a été conduite par l'ancien Président des îles Maurice Cassam Uteem et le Président du Centre Carter Dr. John Hardman. Mme Carter a également accompagné la délégation, forte de 25 nationalités différentes.

Le Centre Carter restera en Tunisie pour observer la phase finale de consolidation des résultats, ainsi que la résolution d'éventuels contentieux pour l'élection de l'ANC. Les objectifs de la mission d'observation du Centre en Tunisie visent à fournir une évaluation impartiale de la qualité globale du processus électoral, à promouvoir un processus inclusif et à démontrer l'intérêt et le soutien de la communauté internationale pour cette ambitieuse transition démocratique. Cette élection est évaluée par rapport au cadre juridique national, ainsi qu'aux obligations internationales de la Tunisie en matière d'élections démocratiques.

La mission d'observation du Centre est conduite conformément à la Déclaration de Principes pour l'Observation Internationale d'Élections et le Code de Conduite, qui a été adopté aux Nations Unies en 2005 et a été endossé par 37 groupes d'observation électorale. Le Centre Carter publiera des déclarations périodiques, accessibles sur son site Internet : www.cartercenter.org.

####

« Faire progresser la Paix. Combattre les Maladies. Construire l'Espoir ».

Organisation non gouvernementale à but non lucratif, le Centre Carter a aidé à améliorer les conditions de vie des populations dans plus de 70 pays, par la résolution de conflits, la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et des opportunités économiques, par la prévention de maladies, en améliorant les soins de santé mentale, en formant des agriculteurs à l'accroissement de la production des récoltes dans les pays en développement. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien Président des États-Unis Jimmy Carter et son épouse Rosalynn en partenariat avec l'Université Emory, dans l'objectif de faire progresser la paix et la santé à travers le monde.