



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

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 él



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 d16 TD 20janviter 201n est

de(detroubl
l'm(m)9ola

mmd16 T
m8(e1)-1ns

politiques, d'organisations de la société civile et de syndicats, et demandé que les institutions

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 politiques⁶, la Convention sur l'Élimination de Toutes Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDAW)⁷, la Convention relative aux droits des personnes handicapées⁸ et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples⁹.

Systeme electoral

L'élection de l'ANC, composée d'un seul tour, a été conduite suivant un système de représentation proportionnelle à liste bloquée utilisant le système de Tds

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 loi¹⁵. L'exclusion pour appartenance politique, quelle soit passée ou présente, fait partie des restrictions excessives au droit à être élu¹⁶. 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 compétent¹⁷.

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 local¹⁸. 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 2014¹⁹.

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 effectif²⁰.

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 élections²². L'ISIE jouit de larges pouvoirs, devoirs et responsabilités concernant tous les aspects du processus électoral²³.

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'étranger²⁴. Peu avant le début de la campagne, des Instances locales pour les élections (ILE) ont également été établies au niveau des délégations²⁵. La décision de l'ISIE sur les règles et procédures prévoit l'établissement des ILE, sans toutefois spécifier leurs rôles et leurs responsabilités²⁶.

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 journaliste²⁷. 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 RCD²⁸. Les membres de l'ISIE ont été nommés par décret le 20 mai²⁹ 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.

LE PROCESSUS DE VOTE

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 international³⁶.

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

données, mais auraient dû recourir à des sources d'informations supplémentaires avant de restreindre le droit d'une personne à être élue⁴¹.

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 1^{er} octobre⁴², 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 conformer⁴³. 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'interdiction⁴⁴. 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 1^{er} 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

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 tranche⁴⁶.

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 déboursier 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 conc

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.

politiques, sont exclues de l'exercice du droit de vote⁵³. 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 vote⁵⁴.

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

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 hommes⁶⁴ et que, dans certains cas, les Etats doivent prendre des mesures temporaires spéciales pour atteindre l'égalité de fait des femmes⁶⁵. 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 discrimination⁶⁶ et le droit de tout citoyen de participer aux affaires publiques de son pays indépendamment de son sexe⁶⁷.

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 composition⁶⁸. Parmi les femmes membres, seul un nombre limité occupait des postes de président ou de vice-président

Plusieurs réseaux d'observateurs nationaux se sont constitués en vue des élections de l'ANC.

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

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