



# TUNISIE

## RAPPORT FINAL

Élection de l'Assemblée Nationale Constituante  
23 octobre 2011

### MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DE L'UNION EUROPÉENNE

---

*Ce rapport est produit par la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne (MOE UE) et présente les conclusions de la Mission sur l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante en Tunisie. Ce rapport ne doit pas être invoqué en tant qu'expression de l'opinion de l'Union européenne. L'Union européenne ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans ce rapport et décline toute responsabilité quant à l'usage qui peut en être fait.*

## **SOMMAIRE**

<b>I.</b>	<b>RÉSUMÉ</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>III.</b>	<b>CONTEXTE POLITIQUE</b>	<b>8</b>
	<i>Contexte historique</i> .....	8
	<i>Émergence d'un nouveau pluralisme politique après la Révolution</i> .....	9
	<i>Paysage politique avant l'élection du 23 octobre</i> .....	10
	<i>Résultats des élections du 23 octobre</i> .....	10
	<i>Fiefs régionaux des partis représentés à l'ANC</i> .....	12
	<i>Perspectives d'alliances</i> .....	12
	<i>Convocation de l'Assemblée Nationale Constituante</i> .....	13
<b>IV.</b>	<b>CADRE JURIDIQUE</b>	<b>13</b>
	<i>Cadre institutionnel</i> .....	13
	<i>Cadre juridique</i> .....	14
	<i>Normes internationales et régionales</i> .....	15
	<i>Financement des partis politiques</i> .....	15
<b>V.</b>	<b>ADMINISTRATION ÉLECTORALE</b>	<b>17</b>
	<i>Composition et structure de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE)</i> .....	17
	<i>Préparatifs pré-électoraux</i> .....	18
	<i>Préparatifs pour le vote à l'étranger</i> .....	19
	<i>Appui logistique et sécuritaire de l'État</i> .....	19
<b>VI.</b>	<b>ENREGISTREMENT DES ÉLECTEURS</b>	<b>20</b>
	<i>Inscription complémentaire pour l'étranger</i> .....	21
<b>VII.</b>	<b>ENREGISTREMENT DES CANDIDATS ET LISTES DE CANDIDATS</b>	<b>21</b>
<b>VIII.</b>	<b>CAMPAGNE ÉLECTORALE</b>	<b>23</b>
<b>IX.</b>	<b>MÉDIAS</b>	<b>24</b>
	<i>Liberté de la presse</i> .....	24
	<i>Paysage médiatique</i> .....	25
	<i>Réforme du cadre juridique et institutionnel des médias</i> .....	25
	<i>Règlementation applicable aux médias pendant la période électorale</i> .....	26
	<i>Monitoring des médias par la MOE UE pendant la campagne électorale</i> .....	27
	<i>Monitoring des médias étrangers</i> .....	28
	<i>Monitoring des réseaux sociaux</i> .....	29
	<i>Annonce des résultats et période post-électorale</i> .....	29
<b>X.</b>	<b>DROITS HUMAINS - LA PARTICIPATION DES FEMMES</b>	<b>29</b>
	<i>Droits humains</i> .....	29
	<i>Les femmes et le processus électoral</i> .....	30
	<i>Les candidates dans les médias</i> .....	31
<b>XI.</b>	<b>SOCIÉTÉ CIVILE ET OBSERVATION ÉLECTORALE</b>	<b>31</b>
	<i>Représentants des listes de candidats</i> .....	31
	<i>Observateurs nationaux</i> .....	31
	<i>Observateurs internationaux</i> .....	32
<b>XII.</b>	<b>ÉDUCATION CIVIQUE ET INFORMATION DES ÉLECTEURS</b>	<b>33</b>
<b>XIII.</b>	<b>LE CONTENTIEUX</b>	<b>33</b>

---

Contentieux de la campagne électorale .....	33
Contentieux post électoral .....	33
<b>XIV. LES SCRUTINS</b>	<b>37</b>
Scrutin du 23 octobre dans les 27 circonscriptions en Tunisie.....	37
Scrutin des 20, 21, 22 octobre à l'étranger.....	38
Compilation des résultats dans les circonscriptions.....	38
<b>XV. LES RÉSULTATS</b>	<b>39</b>
Annnonce des résultats par les IRE et leur transmission à l'ISIE.....	39
Résultats préliminaires .....	39
Résultats finaux.....	39
<b>XVI. RECOMMANDATIONS</b>	<b>40</b>
Cadre institutionnel et juridique .....	40
Financement de la campagne électorale.....	41
Enregistrement des candidatures .....	41
Contentieux de la campagne électorale .....	42
Contentieux post électoral .....	42
Administration électorale.....	42
Enregistrement des électeurs .....	42
Opérations de vote et de dépouillement, et matériel électoral .....	43
Transparence et la traçabilité des résultats .....	43
Education civique et information aux électeurs .....	43
Société civile .....	43
Médias.....	44
Droits humains – Participation des femmes.....	44
<b>XVII. ABCDAIRE</b>	<b>44</b>
<b>XVIII. ANNEXES</b>	<b>45</b>

## I. RÉSUMÉ

1. À l'invitation du Gouvernement de la Tunisie et de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), l'Union européenne a mis en place une Mission d'Observation Electorale (MOE UE) pour l'élection de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) du 23 octobre 2011. La MOE UE Tunisie 2011 était dirigée par le Chef Observateur (CO) Michael GAHLER, membre du Parlement européen. Le CO a effectué des visites en Tunisie du 19 au 23 septembre, du 4 au 10 octobre puis du 18 au 25 octobre 2011. La Mission a officiellement lancé ses activités lors d'une conférence de presse le 21 septembre. 180 observateurs, ressortissants de 26 des 27 Etats membres de l'Union européenne (UE), de la Norvège, de la Suisse et du Canada ont été déployés dans tout le pays, dans le but d'évaluer le processus électoral au regard des lois tunisiennes ainsi que des normes internationales qualifiant les élections démocratiques. Une délégation de 15 membres du Parlement européen, conduite par M. Albertini, a également participé à l'observation du jour du scrutin. La MOE UE est indépendante dans ses conclusions et adhère à la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections, commémorée aux Nations Unies en octobre 2005.
2. L'élection de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) a constitué une étape essentielle du processus de transition démocratique engagé au terme d'une Révolution qui a ouvert la voie à la promotion de la démocratie dans toute la région. La transition s'est déroulée dans le respect de l'État de droit et s'est accompagnée d'une volonté manifestée clairement par tous les acteurs politiques, institutionnels et de la société civile, d'ancrer durablement les principes démocratiques dans le pays. Ce consensus, qui s'est exprimé dans un contexte de très grande liberté d'expression, a permis la tenue des élections du 23 octobre et renforce le rôle moteur joué par le peuple tunisien dans le formidable élan démocratique du Printemps arabe.
3. La période de la transition a été gérée par des gouvernements dont les membres se sont engagés à ne pas se présenter aux élections de l'ANC et par une « Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique » (« *Commission Ben Achour* »). Cette instance, composée de représentants de partis politiques, de syndicats et de la société civile, a fonctionné comme une sorte de proto-parlement pour compenser l'absence d'instances démocratiquement élues, remplaçant les deux chambres du Parlement dissoutes après la Révolution.
4. Le cadre juridique tunisien est conforme aux normes internationales en matière d'élections démocratiques. Il contient les mesures de protection des droits civils et politiques appropriées et essentielles, dont la liberté d'expression et d'association et le droit au suffrage universel.
5. L'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a été mandatée pour préparer, superviser et contrôler les élections de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC). Son mandat a expiré à la proclamation des résultats définitifs le 14 novembre. L'ISIE se composait d'une commission centrale de 16 membres choisis par la Commission Ben Achour et basée à Tunis, ainsi que d'Instances régionales pour les élections (IRE) dans les 33 circonscriptions de Tunisie et de l'étranger issues du découpage électoral.
6. La réglementation du financement des listes de candidats à l'élection, qui encadrait très strictement le recours à un financement plafonné qui se composait d'une prime publique et d'un financement de fonds propres, était cohérente avec le principe d'égalité de traitement

des candidats énoncé par le décret-loi 2011-35 du 10 mai relatif à l'élection d'une Assemblée Nationale Constituante («le décret-loi électoral»). Néanmoins, ses mécanismes de contrôle étaient trop complexes et leur application difficile pour les entités administratives et juridictionnelles. De plus, le délai donné à l'ISIE pour annuler les résultats de listes de candidats en cas d'infraction à cette réglementation était trop court, puisqu'il expirait au moment de la proclamation des résultats préliminaires.

7. La Mission comprend que le choix, louable pour cette première expérience électorale, d'adopter toutes les décisions par consensus, ait pu ralentir le fonctionnement de l'administration électorale dans son ensemble. L'ISIE a su faire face à ces contraintes pour l'organisation des opérations de vote et de dépouillement, qui se sont globalement bien déroulées.
8. Des défaillances ont été constatées lors des phases de compilation et de proclamation des résultats préliminaires durant lesquelles l'ISIE a manqué de transparence, sans intention toutefois d'altérer le choix des électeurs. Le manque d'uniformité des procédures et leur diffusion tardive ont souligné le manque de préparation de l'ISIE pour faire face à cette étape cruciale du processus et a donné une impression générale d'improvisation.
9. La MOE UE salue la volonté de l'ISIE d'avoir privilégié le caractère inclusif de la participation des Tunisiens au vote en poursuivant un processus d'inscription au-delà des délais prévus initialement, qui a permis à 4,44 millions d'électeurs, dont 4,1 en Tunisie, de figurer sur les listes électorales. En effet, le faible taux enregistré au terme de la phase d'inscription a motivé l'ISIE à lancer trois autres mécanismes d'inscription, dont le dernier permettait de s'inscrire jusqu'au 10 octobre, par lesquels l'électeur devait faire le choix de son bureau de vote.
10. Au total 11.686 candidats se sont présentés sur 1.517 listes dont 655 listes indépendantes, 828 listes de partis et 34 alliances, dans les 27 circonscriptions en Tunisie, auxquelles se sont ajoutées les 145 listes en compétition pour les six circonscriptions de l'étranger. Seules cinq formations étaient présentes dans les 33 circonscriptions : le Congrès pour la république (CPR), Ennahdha, le Forum démocratique pour le travail et les libertés (Ettakatol), le Parti démocrate progressiste (PDP) et le Pôle démocratique moderniste (PDM).
11. Les IRE et les Tribunaux de Première Instance (TPI) ont souvent appliqué des critères différents d'acceptation ou de refus pour l'enregistrement des candidatures, contrairement aux chambres d'appel du Tribunal Administratif (TA). Celles-ci ont garanti, sauf rares exceptions, une uniformité de jugement et parfois créé une jurisprudence innovante. Environ 140 recours des décisions des IRE ont été traités par les TPI, et les chambres du TA ont statué sur 90 recours en appel.
12. Les IRE ont procédé à l'annonce non-officielle des résultats de leur circonscription, de manière globale et sans mention des chiffres bureau de vote par bureau de vote (BV). Cette annonce, cumulée à l'absence d'affichage des feuilles de compilation, a affecté les principes de transparence et de traçabilité des résultats individuels des BV, au même titre que les résultats préliminaires proclamés par l'ISIE le 27 octobre. Incomplets, ceux-ci ne concernaient que les votes valides attribués aux listes ayant gagné des sièges et ne précisaient pas, circonscription par circonscription, les votes invalides, les votes blancs, les suffrages exprimés pour les six circonscriptions annulées de la Pétition populaire et les suffrages exprimés en faveur des listes n'ayant obtenu aucun siège.
13. Les résultats finaux de l'élection, annoncés par l'ISIE le 14 novembre, ont donné Ennahdha

vainqueur avec 1.500.649 voix sur 4.308.888 suffrages exprimés. Le parti islamiste sera la première force politique de la Constituante avec 89 sièges sur 217. Le CPR avec 341.549 voix (29 sièges), la Pétition populaire, 252.025 voix (26 sièges) et Ettakatol, 250.686 voix (20 sièges), suivent respectivement en deuxième, troisième et quatrième positions. Dans beaucoup de cas, le nombre de voix annoncé pour des résultats finaux était différent de celui annoncé pour les préliminaires sans que ce changement ne soit la conséquence d'un quelconque contentieux.

14. Les trois semaines de la campagne électorale, du 1<sup>er</sup> au 21 octobre, se sont déroulées dans le calme. Les activités des listes et des partis ont été timides, discrètes ou inexistantes, et les stratégies de campagne étaient rarement axées sur des programmes politiques structurés.
15. La liberté de la presse a été respectée durant la période électorale. Les médias audiovisuels publics ont rempli une vraie mission de service public en respectant à la lettre la règle d'égalité de traitement des listes de candidats. Les principales sensibilités politiques ont pu s'exprimer dans les médias privés dont la couverture de la campagne a été globalement neutre et équilibrée. Toutefois, la presse dans son ensemble n'a pas réussi à assurer une couverture exhaustive et critique des programmes politiques en raison, d'une part, du nombre excessivement élevé de listes en compétition, et, d'autre part, de la faible structuration du message politique d'un très grand nombre d'entre elles.
16. La MOE UE rend hommage aux convictions qui ont conduit à la mise en œuvre des principes de parité et d'alternance femme/homme sur les listes, et permis à environ 5.000 femmes d'être candidates à l'élection. Toutefois, les femmes n'ont représenté que 7% des candidats placés en tête de liste et occuperont 59 des 217 sièges de l'ANC. Ennahdha aura 40 représentantes.
17. La MOE UE réitère son appréciation du rôle joué par le Tribunal Administratif pour son indépendance, sa transparence, le respect à la lettre des délais prévus par le décret-loi électoral et la volonté ferme de respecter et de promouvoir l'Etat de droit.
18. Parmi les 104 recours post-électorales déposés, seulement six (5%) ont été acceptés dans la forme et sur le fond. Les autres ont été rejetés pour vice de forme (50%), 31 sur le fond, 14 annulés à la suite de désistement et un pour lequel le Tribunal Administratif s'est déclaré incompétent. Cette méconnaissance globale des procédures par les plaignants, et le nombre très élevé de rejets qui en a résulté, est une occasion perdue pour la création d'une nouvelle jurisprudence qui aurait pu être utilisée pour les prochaines élections.
19. La MOE UE salue l'affichage des procès-verbaux dans les BV, premier élément essentiel pour assurer la transparence, mais regrette que les PV n'aient pas été affichés dans les centres de compilation pour garantir pleinement la transparence ainsi que la traçabilité des résultats.
20. La MOE UE salue le peuple tunisien pour ses convictions démocratiques et son comportement digne lors du scrutin.
21. Par leur nombre, les représentants des candidats et les observateurs nationaux ont beaucoup contribué à la transparence, l'intégrité et la crédibilité du processus électoral. Les premiers étaient présents dans 93% des BV observés, et les seconds dans 70%. Etaient également présentes des missions d'observation internationales : du Réseau Arabe d'Observation des Elections, du Carter Center, de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), de l'Union Africaine (UA), de l'Assemblée Parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE PA), du National

Democratic Institute (NDI), de l'International Republican Institute (IRI) et de l'Union européenne (MOE UE).

22. Les observateurs de la MOE UE ont évalué positivement (qualitatifs « très bien » et « bien ») les opérations de vote et de dépouillement à hauteur de 97% des 1.649 bureaux de vote (BV) observés. Néanmoins, lors du processus de compilation des résultats par BV effectué dans les centres de compilation, le niveau de transparence observé a été qualifié de « très bien » ou de « bien » dans 67% des cas, soit une baisse significative par rapport à la transparence notée dans les BV.
23. Les recommandations détaillées de la MOE UE sont formulées à la fin de ce rapport. Elles s'adressent aux autorités de la République tunisienne, particulièrement dans la perspective d'un prochain cycle électoral. La MOE UE attire l'attention sur les plus importantes d'entre elles, à savoir :
  - i. La MOE UE soutient l'établissement d'une nouvelle Commission Électorale pour mettre en œuvre le suivant cycle électoral, après lequel pourrait être évaluée la possibilité de replacer l'organisation des élections sous la responsabilité de l'État.
  - ii. La nouvelle Commission Électorale gagnerait beaucoup à bénéficier d'une assistance technique internationale spécialisée pour le prochain cycle électoral.
  - iii. Les principes de transparence et de traçabilité des résultats impliquent que les résultats préliminaires détaillés par bureau de vote soient complets, affichés dans les centres de compilation et mis immédiatement en ligne sur Internet.
  - iv. Les lacunes importantes en matière d'éducation civique et d'information aux électeurs sont à combler.
  - v. Une extension des délais d'introduction des recours du contentieux postélectoral est nécessaire.
  - vi. Les procédures détaillées de compilation devraient être établies et diffusées dans de meilleurs délais, afin, notamment, de permettre une formation suffisante du personnel des bureaux de vote.
  - vii. Les dispositions légales et administratives qui discriminent les femmes doivent être abrogées afin d'appliquer de manière tangible le principe de l'égalité femme-homme.

## **II. INTRODUCTION**

Le scrutin du 23 octobre est la première étape démocratique issue de la Révolution qui a conduit à la fin du régime de Ben Ali. À l'invitation du gouvernement de la Tunisie, l'UE a pris la décision de déployer une Mission d'observation électorale (MOE UE) pour ces élections de l'Assemblée Nationale Constituante. La MOE UE est indépendante des Etats membres de l'UE, du Parlement européen, de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure. Son mandat a été de mener une évaluation approfondie et détaillée du processus électoral selon les critères contenus dans la loi tunisienne et les normes internationales applicables aux élections démocratiques. Le Chef Observateur, Michael GAHLER, est un député allemand du Parlement européen (PPE).

La MOE UE, arrivée en Tunisie le 8 septembre 2011, en est partie le 20 novembre 2011. Celle-ci était composée d'une Equipe cadre de dix experts et 180 observateurs de long et court terme (OLT et OCT), ressortissants de 26 Etats membres de l'Union européenne, ainsi que de la Suisse, de la Norvège et du Canada. Le travail d'observation a pu être mené à terme et a permis à la mission d'élaborer des conclusions et des recommandations sur la base du travail de ses

observateurs. Le jour du scrutin, les observateurs de la MOE UE ont visité 1.649 bureaux de vote (BV), soit 19 % du total. La Mission a pu observer l'ensemble des opérations : ouverture, vote, clôture, dépouillement et compilation dans les 27 circonscriptions du pays et dans quatre des six circonscriptions de l'étranger. Suite à ce scrutin, la MOE UE a publié une déclaration préliminaire. La MOE UE a clôturé ses opérations en Tunisie le 20 novembre.

La MOE UE souhaite exprimer ses remerciements les plus sincères pour la coopération et l'assistance qu'elle a reçues au cours de sa mission de la part des autorités tunisiennes, de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), des partis politiques et des candidats, des organisations de la société civile, de la Délégation de l'UE à Tunis, des représentants des Etats membres de l'UE et des autres ambassades. La Mission remercie tout particulièrement les citoyens tunisiens pour l'accueil qu'ils lui ont réservé.

### **III. CONTEXTE POLITIQUE**

#### *Contexte historique*

Depuis le départ du Président Ben Ali le 14 janvier 2011, les gouvernements transitoires successifs de Mohamed Ghannouchi (17 janvier – 27 février) et de Béji Caïd Essebsi (depuis le 27 février) se sont engagés sans équivoque et de manière constante à tenir des élections libres et transparentes. Les avancées en matière de libertés publiques ont permis de réunir les conditions suffisantes pour des élections démocratiques de l'ANC. Ainsi, les rassemblements publics sont autorisés et les médias bénéficient d'une réelle liberté d'expression (Cf. infra Médias).

Suite à la suspension de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 par le décret-loi du 23 mars, portant organisation provisoire des pouvoirs publics, le gouvernement a géré les affaires courantes par voie de décrets. En l'absence d'instances élues remplaçant les deux chambres du Parlement dissoutes – la Chambre des députés et la Chambre des conseillers – une approche consensuelle a compensé en partie le manque de légitimité démocratique des institutions provisoires et permis de progresser sur la voie de la transition. Cette approche s'est notamment traduite par la création, en février, de « l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique » (« *Commission Ben Achour* »), dont le mandat s'est achevé le 13 octobre. Outre un comité d'experts, la Commission Ben Achour était composée de 155 représentants issus de 12 partis politiques<sup>1</sup>, de 19 syndicats et de représentants de la société civile.

Sorte de proto-parlement, la Commission Ben Achour a joué un rôle clé dans l'élaboration de textes législatifs essentiels tels le décret-loi électoral du 10 mai relatif à l'élection de l'Assemblée nationale constituante (« le décret-loi électoral ») ou celui du 18 avril portant création de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE).

Le 15 septembre, 11 partis politiques représentés au sein de la Commission Ben Achour ont signé une feuille de route afin de préparer la mise en place des institutions politiques après les

---

<sup>1</sup> Partis représentés au sein de la Commission: Mouvement des Démocrates Socialistes (MDS), Ettajdid, Parti Démocratique Progressiste (PDP), Forum Démocratique pour le Travail et les Libertés (« Ettakatol »), Ennahda, Parti Socialiste de Gauche (PSG), Parti du Travail Patriotique Démocratique (PTPD), Parti Tunisie Verte, Parti de la Réforme et du Développement (PRD), Mouvement des Patriotes Démocrates (MPD), Conseil pour la République (CPR), PAAD (Parti d'Avant-Garde Arabe Démocratique). Parmi les ONGs se trouvent par exemple le syndicat UGTT et l'ordre national des avocats.

élections. Lancé à l'initiative du Président de la Commission, Iyadh Ben Achour, ce document a mis un terme au débat public sur la tenue éventuelle d'un référendum, en parallèle aux élections de l'ANC, ainsi que sur le mandat et les compétences de la future assemblée nationale. Les partis signataires se sont engagés à limiter les travaux de l'ANC. Le document a aussi esquissé les contours d'un régime politique transitoire après l'élection. Le passage à un nouveau régime se concrétisera par l'élection, par l'ANC, du nouveau président de la République qui formera alors un nouveau gouvernement responsable devant cette même ANC.

Le Président par intérim Fouad Mbaza a annoncé son retrait de la vie politique au terme de son mandat, qui s'achèvera après l'élection d'un nouveau président par l'ANC. En revanche, le Premier ministre Béji Caïd Essebsi n'a pas exclu de jouer un rôle politique après les élections<sup>2</sup>.

#### *Émergence d'un nouveau pluralisme politique après la Révolution*

La Révolution a bouleversé le contexte dans lequel s'organisait la vie politique et dont l'accès était étroitement contrôlé sous le régime de Ben Ali. L'ancien parti-État, le Rassemblement Constitutionnel Démocratique, a disparu de la scène politique suite à son interdiction le 7 février. Le Parti Démocrate Progressiste (PDP), le Forum Démocratique pour le Travail et les Libertés (FDTL, « Ettakatol ») et Ettajdid ont su garder une certaine crédibilité malgré leur statut de partis politiques d'opposition autorisés, mais étroitement surveillés, sous Ben Ali. Les leaders du PDP, Ahmed Néjib Chebbi et du parti Ettajdid, Ahmed Brahim, ont occupé des portefeuilles ministériels dans les deux premiers gouvernements de transition depuis le 14 janvier. La visibilité des autres partis autorisés sous Ben Ali a fortement diminué après la Révolution en raison des liens étroits qui les unissaient à l'ancien régime<sup>3</sup>.

La chute de l'ancien dictateur a également permis l'émergence d'un très grand nombre de nouveaux partis. Le ministère de l'Intérieur a interprété de manière très souple la loi du 3 mai 1988 sur la création des partis politiques en légalisant un certain nombre de partis jusque-là interdits. Le Congrès pour la République (CPR) de Moncef Marzouki, fondé en 2001, a été légalisé le 8 mars, et le parti islamiste Ennahdha, une semaine auparavant.

Ennahdha est né au sein du mouvement associatif et caritatif islamique des années 70, puis s'est affirmé politiquement la décennie suivante dans les universités et certaines franges des forces de l'ordre. Au début des années 90, le mouvement a été durement réprimé et son leader Rached Ghannouchi (sans parenté avec l'ancien Premier ministre) s'est exilé à Londres, jusqu'à son retour en Tunisie le 29 janvier. Inspiré de la mouvance des Frères musulmans égyptiens, Ennahdha se dit maintenant proche du parti islamo-conservateur au pouvoir en Turquie.

Un grand nombre de nouveaux partis, d'orientations politiques aussi différentes que le socialisme, le nationalisme, le libéralisme, le baasisme ou l'islam politique, ont également été légalisés dans les mois qui ont suivi la Révolution. On en recensait une quarantaine à la fin du mois d'avril et 115 début octobre. Néanmoins, les programmes politiques de ces nouveaux partis sont peu structurés et manquent de lisibilité. De plus, de nombreux Tunisiens soupçonnent les acteurs politiques, nouveaux comme anciens, de vouloir privilégier leurs intérêts personnels ou leur carrière politique au détriment de l'intérêt public.

Le discours politique durant la période préélectorale a semblé s'articuler, de manière plus ou moins assumée, autour du clivage « société islamique » vs « société laïque ». Une opposition

<sup>2</sup> Interview de Béji Caïd Essebsi à l'hebdomadaire *Jeune Afrique* du 9 octobre.

<sup>3</sup> Parmi ces partis citons par exemple le Mouvement des Démocrates Socialistes (MDS), l'Union Démocratique Unioniste (UDU), Le Parti Social Libéral (PSL), le Parti de l'Unité Populaire (PUP) ou encore le Parti des Verts pour le Progrès (PVP).

assez nette en a découlé entre, d'une part, le parti islamiste Ennahdha et, d'autre part, le PDP, le parti de la droite libérale Afek Tounes, le Pôle Démocratique Moderniste (PDM), une alliance incluant notamment le parti Ettajdid, ainsi que plusieurs organisations de la société civile. Le CPR et Ettakatol ont adopté une position plus nuancée, estimant que ce clivage était trop manichéen et qu'il ne pouvait pas à lui seul couvrir toutes les subtilités du débat sur la place de la religion dans l'espace public.

#### *Paysage politique avant l'élection du 23 octobre*

Aucun parti ne paraissait en mesure de rassembler massivement l'électorat avant les élections, à l'exception notable d'Ennahdha. Le parti islamiste, qui a mené une campagne de terrain s'appuyant sur un maillage étroit du territoire et une bonne organisation, a bénéficié d'une image de force politique non-corrompue et a capitalisé sur les persécutions dont il fut la victime sous l'ancien régime. À partir de septembre, seuls cinq à dix partis paraissaient en mesure de peser réellement sur l'échiquier politique. Les sondages d'opinion effectués durant cette période avaient vu juste en plaçant tous Ennahdha en tête des intentions de vote. Ils avaient en revanche surestimé le poids politique des anciens partis d'opposition à Ben Ali (PDP, Ettakatol), et pas du tout anticipé l'ascension fulgurante de la Pétition populaire (Aridha shaabiya), devenue la troisième force politique du pays à l'issue du scrutin du 23 octobre.

Le nombre excessivement élevé de listes en compétition a semblé un facteur supplémentaire de confusion pour un très grand nombre d'électeurs. Selon les chiffres officiels annoncés par l'ISIE le 14 octobre, 11.686 candidats se sont présentés sur 1.517 listes (655 listes indépendantes, 828 listes de partis et 34 alliances) dans les 27 circonscriptions en Tunisie, auxquelles se sont ajoutées les 145 listes en lice pour les 6 circonscriptions de l'étranger. Seules cinq formations (Ennahdha, Ettakatol, PDP, CPR, PDM) étaient présentes dans les 33 circonscriptions<sup>4</sup>.

Les partis politiques ont anticipé la victoire d'Ennahdha en expliquant, avant l'élection, l'attitude qu'ils adopteraient à son égard si cette hypothèse se confirmait le 23 octobre. Ettakatol n'excluait pas une alliance après le scrutin, tandis que la position du CPR était plus ambiguë.<sup>5</sup> De leur côté, le PDP et Afek Tounes envisageaient la possibilité d'un programme commun avec d'autres formations comme Ettakatol et le PDM.

#### *Résultats des élections du 23 octobre*

Les résultats finaux des élections annoncés par l'ISIE le 14 novembre, donnent Ennahdha vainqueur avec 1.500.649 voix (89 sièges) sur 4.308.888 votants dans les 33 circonscriptions, en Tunisie et à l'étranger. Les votes se répartissent de la manière suivante : 4.053.148 suffrages exprimés sur des listes (94,1%), 155.911 bulletins invalides (3,6%) et 99.829 bulletins blancs (2,3%). Le CPR avec 341.549 voix (29 sièges), la Pétition populaire avec 252.025 voix (26 sièges) et Ettakatol avec 250.686 voix (20 sièges) suivent respectivement en deuxième, troisième et quatrième positions.

Répartition des sièges :

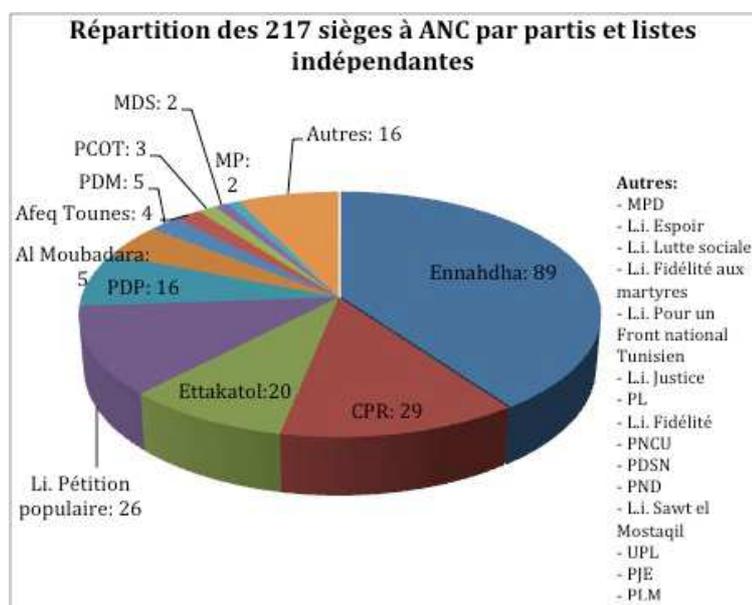
- Ennahdha: 89 sièges

---

<sup>4</sup> Un certain nombre de partis étaient présents dans un grand nombre de circonscriptions: Parti de l'Unité Populaire (PUP) 29 ; Union Démocratique Unioniste (UDU) 23 ; Parti Communiste des Ouvriers Tunisiens (PCOT) 22 ; Parti Libéral Maghrébin (PLM) 22 ; Union Patriotique Libre (UPL) 22 ; Afek Tounes 18 ; Mouvement Baath 18, etc.

<sup>5</sup> Le Secrétaire général du CPR, Moncef Marzouki, a multiplié les « clins d'œil » en direction d'Ennahdha durant tout le printemps, mais il a nié, dans un communiqué du 3 juin, tout projet d'alliance avec Ennahdha.

- Congrès pour la république (CPR): 29 sièges
- Pétition populaire: 26 sièges
- Ettakatol : 20 sièges
- Le Parti démocrate progressiste (PDP): 16 sièges
- Le Pôle démocratique moderniste (PDM): 5 sièges
- L'Initiative: 5 sièges
- Afek Tounes: 4 sièges
- PCOT : 3 sièges
- Achab:2 sièges
- MDS: 2 sièges
- Les 16 sièges restants sont départagés entre petits partis et listes indépendantes.



Le bon score des listes indépendantes de la Pétition populaire a constitué la principale surprise de cette élection. Crédité de 27 sièges lors des résultats préliminaires du 27 octobre, la Pétition populaire en avait perdu huit, suite à leur annulation par l'ISIE. L'homme d'affaires tunisien Hechmi Hamdi, qui se présente comme le chef de file de ce mouvement très hétéroclite, sans toutefois avoir été lui-même candidat, avait annoncé le retrait de toutes les listes de la Pétition populaire en réaction à cette annulation. Il était revenu sur sa décision sous la pression des candidats élus qui ont déclaré publiquement qu'ils ne respecteraient pas sa décision, en siégeant quoiqu'il arrive dans l'ANC. Suite à l'adjudication du contentieux postélectoral par le Tribunal Administratif (TA), la Pétition populaire a finalement récupéré sept des huit sièges annulés (Cf. Cadre juridique), devenant ainsi, avec 26 sièges et contre toute attente, la troisième force politique de l'ANC.

Le Parti Démocratique Progressiste (PDP), classé en seconde position par tous les sondages effectués dans le courant du mois de septembre, n'a finalement décroché que 16 sièges. Quatre partis pourraient constituer des forces politiques d'appoint dans le cadre de coalitions au sein de la l'ANC : le Pôle Démocratique Moderniste (PDM) et l'Initiative (Al-Moubadara), qui ont tous deux obtenu 5 sièges, ainsi qu'Afek Tounes et le Parti Communiste Ouvrier Tunisien (PCOT), avec respectivement 4 et 3 sièges.

Seize autres listes ou partis, n'ayant obtenu qu'un<sup>6</sup> ou deux<sup>7</sup> sièges, seront également représentés à l'ANC.

#### *Fiefs régionaux des partis représentés à l'ANC*

Ennahdha est arrivé en tête dans toutes les circonscriptions, à l'exception de Sidi Bouzid. De plus, l'écart entre le parti islamiste et la liste arrivée en deuxième position est important dans la plupart des cas. Ennahdha est particulièrement fort dans le sud (Tataouine, Gabès, Médenine, Kébili, Tozeur) ainsi que dans certaines circonscriptions urbaines (Ben Arous, Sfax-1, Tunis-1), mais un peu moins dans l'intérieur du pays (Sidi Bouzid, Kasserine, Gafsa, El Kef, Siliana), plus enclin à voter pour des listes indépendantes, dans certaines parties du Grand Tunis (Ariana, Tunis-2) et dans les circonscriptions du Sahel (Monastir, Sousse, Mahdia), plus acquises aux partis issus de l'ex-Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD).

Arrivé en deuxième position sur le plan national, le CPR dispose, à l'instar d'Ennahdha, mais dans une moindre mesure, d'une assise électorale significative dans pratiquement tout le pays et au sein de la communauté tunisienne expatriée à l'étranger. Le CPR est généralement mieux implanté dans les villes que dans les campagnes, et plus fort au nord qu'au sud, à l'exception de Kébili, le lieu de naissance de Moncef Marzouki, le secrétaire général du parti. Ettakatol et le PDP sont aussi plus forts au nord que dans les régions méridionales (Béja, Jendouba, Zaghuan, Grand Tunis). Ils disposent de fiefs dans des quartiers de grandes villes côtières (Tunis-2, Ariana, Nabeul-1, Nabeul-2) et parmi les Tunisiens à l'étranger.

Tout en récoltant des sièges dans presque toutes les circonscriptions, les listes indépendantes de la Pétition populaire semblent avoir une assise électorale particulièrement solide dans l'intérieur du pays, notamment à Sidi Bouzid, Kairouan, Béja, El Kef, Siliana et Sfax. Elles ont en revanche recueilli relativement peu de suffrages dans le Grand Tunis et le Sahel.

#### *Perspectives d'alliances*

Le parti Ennahdha a réitéré sa proposition, faite avant la tenue du scrutin, de former un gouvernement d'union nationale avec toutes les formations politiques qui étaient dans l'opposition sous l'ancien régime. Ettakatol et le CPR, qui n'excluaient pas cette possibilité avant l'élection, y semblent toujours favorables et une coalition entre ces partis, qui représentent à eux trois 64% du total des sièges à l'ANC, se présente aujourd'hui comme l'hypothèse la plus probable. De leur côté, le PDP, le PDM et Afek Tounes se prononcent toujours contre toute forme de coalition avec Ennahdha.

Le 26 octobre, le secrétaire général d'Ennahdha, Hamadi Jebali, a annoncé sa candidature au poste de Premier ministre dans le prochain gouvernement. Celui-ci doit être investi par l'ANC, mais le chef de gouvernement ne pourra être désigné que par le prochain Président de la République par intérim, lequel sera également élu par la Constituante. Les principaux prétendants au poste de chef de l'Etat sont Mustapha Ben Jaâfar (secrétaire général d'Ettakatol), Moncef Marzouki (secrétaire général du CPR), l'actuel Premier ministre Béji Caid Essebsi ainsi que l'ancien ministre et opposant au président Habib Bourguiba, Ahmed Mestiri.

---

<sup>6</sup> Mouvement des Patriotes Démocrates (MPD), Parti de la nation culturel unioniste (PNCU), Parti libéral maghrébin (PLM), Parti démocratique social de la nation, Parti de la lutte progressiste (PLP), Parti de la justice et de l'égalité (PJE), Union Patriotique Libre (UPL), Parti du Néo-Destour (PND), et les listes indépendantes La Lutte sociale/ *Al-nidhal al-ijtimaâi* (Jendouba), l'Espoir / *Al-Amal* (El Kef), l'Indépendant/ *Al-Moustaqil* (Sidi Bouzid) et la Justice/ *Al-Aâdala* (Gafsa).

<sup>7</sup> Le Mouvement des Démocrates Socialistes (MDS - courant Khaskhoussi) et le Mouvement du Peuple (MP – Echaâb).

Concernant le contenu des travaux de la Constituante, Ennahdha a souligné que la nouvelle constitution sera élaborée dans un esprit de consensus avec les autres partis et qu'aucune liberté individuelle ne sera remise en question.

#### *Convocation de l'Assemblée Nationale Constituante*

Le Président de la République *ad interim* a convoqué les élus à l'ANC, par le biais du décret 3576 du 14 novembre 2011, pour sa session inaugurale

## **IV. CADRE JURIDIQUE**

### *Cadre institutionnel*

Après les événements du 14 janvier et une période d'instabilité<sup>8</sup> marquée par la succession de trois gouvernements de transition, le cadre normatif de la transition démocratique s'est clarifié et a été précisé. Dans une déclaration du 3 mars, le Président par intérim a annoncé que la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959 n'était plus applicable, écartant ainsi l'hypothèse envisagée initialement d'organiser des élections présidentielles sur la base de cette constitution. Cette déclaration contenait aussi une feuille de route pour la transition démocratique dont le calendrier a été modifié mais dont les étapes essentielles ont été maintenues.

Le décret-loi du 23 mars portant organisation provisoire des pouvoirs publics<sup>9</sup> a constaté et confirmé que la pleine application des dispositions de la Constitution était devenue impossible et que le peuple avait exprimé au cours de la révolution du 14 janvier sa volonté d'exercer sa pleine souveraineté dans le cadre d'une nouvelle constitution. Le décret-loi en tire toutes les conséquences par la dissolution des deux chambres du Parlement, la Chambre des Députés et la Chambres des Conseillers, ainsi que du Conseil économique et social et du Conseil Constitutionnel. Le décret-loi du 23 mars et la loi du 9 février habilitant le Président par intérim à prendre des décrets lois<sup>10</sup> ont posé les bases du système institutionnel transitoire, valable jusqu'à ce qu'une ANC, élue au suffrage universel libre, direct et secret, prenne ses fonctions.

Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République par intérim assisté d'un gouvernement provisoire dirigé par un Premier ministre. Les deux textes susmentionnés prévoient également la fusion des pouvoirs exécutif et législatif entre les mains du Président intérimaire aidé par son gouvernement. Le Président de la République par intérim est Chef de l'Etat et du gouvernement, il préside le Conseil des ministres et continue à présider le Conseil supérieur de la Magistrature. Il assure la fonction législative par des décrets lois après délibération en Conseil des ministres. Pour atténuer cette concentration de pouvoirs, plusieurs institutions et organes ont été créés en remplacement des structures dissoutes.

A cet égard, le rôle de proto-parlement joué par la Commission Ben Achour a été central. La Commission, dont le mandat s'est achevé le 13 octobre, disposait d'une compétence consultative : elle était chargée d'examiner les textes législatifs relatifs à l'organisation politique et de proposer les réformes à même de concrétiser les objectifs de la Révolution et du

---

<sup>8</sup> Dans le souci de garantir l'ordre public, l'état d'urgence, dont les modalités d'application sont définies par le décret n.78-50 du 26 janvier 1978, a été instauré pour la première fois le 15 janvier 2011 par le décret 2011-184 du 15 janvier 2011, puis prorogé du 14 février au 31 juillet 2011 par le décret 2011-186 du 27 février 2011. Une deuxième déclaration d'état d'urgence est intervenue par le décret n°2011-999 du 21 juillet 2011, lequel a été prorogé par le décret 2011-1176 pour la période allant du 31 août au 30 novembre 2011.

<sup>9</sup> Décret-loi 2011-14 du 23 mars 2011.

<sup>10</sup> Loi 2011-5 du 9 février 2011.

processus démocratique qui en a découlé. Elle avait aussi la compétence d'émettre un avis sur l'activité du gouvernement, en concertation avec le Premier ministre. Elle était composée de 155 membres, dont plusieurs se sont désistés au cours des deux derniers mois, et de 18 experts nationaux dans différents domaines.

Deux autres commissions consultatives dotées chacune d'un statut d'instance publique indépendante ont été créées par décret-loi : la Commission nationale d'investigation sur la corruption et la malversation<sup>11</sup> et la Commission nationale d'investigation sur les abus enregistrés au cours de la période allant du 14 janvier 2011 jusqu'à l'accomplissement de son objet<sup>12</sup>.

Le décret-loi sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics a garanti la neutralité des institutions de transition; le Président, le Premier ministre et les autres membres du gouvernement provisoire ne pouvaient pas présenter leur candidature à l'ANC. L'inéligibilité des militaires, des civils pendant leur service militaire, du personnel des forces de sécurité intérieure était aussi garantie.

#### *Cadre juridique*

Dans le contexte de la transition engagée depuis le 14 janvier, la législation en vigueur a proposé un cadre adéquat pour l'organisation d'élections démocratiques conformément aux lois tunisiennes et aux normes internationales. Ce cadre était principalement défini dans le décret-loi du 10 mai relatif à l'élection d'une Assemblée Nationale Constituante<sup>13</sup> (« Le décret-loi électoral »), tel que modifié par le décret-loi 2011-72 du 3 août et par d'autres décrets lois et décrets<sup>14</sup>. Cette normative et les décisions<sup>15</sup> de l'ISIE ont permis d'améliorer ce cadre de manière significative. L'ISIE a dû réglementer certains aspects du processus afin de pallier des vides juridiques et le manque de précision de quelques dispositions. Par ailleurs, l'adoption et la diffusion tardives du cadre juridique et des sanctions en matière de précampagne et de consolidation et de traitement des résultats ont eu un impact négatif sur le principe de sécurité juridique.

Le contrôle par l'ISIE de l'interdiction de la publicité politique dans tous les médias durant la précampagne électorale, qui s'est déroulée du 12 au 30 septembre, a mis en évidence une lacune du dispositif juridique électoral. En effet, le pouvoir de réglementer la couverture

---

<sup>11</sup> Décret-loi 2011-7 du 18 février 2011.

<sup>12</sup> Décret-loi 2011-8 du 18 février 2011.

<sup>13</sup> Décret-loi 2011-35 du 10 mai 2011.

<sup>14</sup> Décret 1086 relatif à la convocation des électeurs pour élire les membres de l'ANC ; le décret 1087 fixant un plafond de dépense électorale et la matière de déboursier l'aide pour financer la campagne électorale. Décret 1089 déterminant les responsabilités au sein des organes du RDC conformément à l'article 15 du Décret-loi 2011-35. Décret 1088 relatif à la répartition des circonscriptions électorales et à la détermination du nombre de sièges qui leur sont réservés pour l'élection des membres de l'ANC. A cela s'ajoute le décret-loi 2011-87 du 24 septembre relatif à l'organisation des partis politiques, le décret-loi 2011-88 du 24 septembre relatif à l'organisation des associations et le décret-loi 2011-91 du 29 septembre relatif aux formes et procédures du contrôle de la Cour des Comptes sur le financement de la campagne électorale.

<sup>15</sup> Décision du 3 septembre relative aux règles devant être observées par les médias audiovisuels durant la campagne électorale ; Décision du 3 septembre relative aux règles et procédures pour la campagne électorale ; Décision du 3 septembre relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion d'émissions radios et télévisées relatives à la campagne électorale; Décision du 25 juin relative aux procédures de recours devant l'Instance centrale de l'ISIE, contre les décisions des IRIE rattachées aux centres diplomatiques (publié le 3 septembre); Décision relative au calendrier électoral, tel que modifié le 5 août 2011, (publié le 3 septembre); Décision du 4 octobre réglementant les procédures spéciales afin de s'assurer que les électeurs handicapés exercent leur droit de vote ; Décision du 6 octobre sur l'utilisation d'encre pour l'élection de l'ANC.

médiatique de la campagne octroyée à l'ISIE par le décret-loi électoral a été étendu à la période de la précampagne par une décision du 3 septembre<sup>16</sup>. Cette extension n'a cependant pas inclus le pouvoir de sanction reconnu à l'ISIE pour les infractions commises durant la campagne<sup>17</sup>.

Face à ce vide juridique, l'ISIE, qui ne peut infliger d'autres sanctions que celles prévues par la loi, a décidé de recourir à l'article 315 du Code pénal<sup>18</sup>. Or, les sanctions prévues par cet article<sup>19</sup> sont inadaptées à la nature des infractions commises et n'ont pas dissuadé le PDP, l'Union patriotique libre (UPL) et l'Alliance Nationale pour la Paix et la Prospérité (ANPP) de continuer à acheter des espaces dans la presse pour diffuser leurs messages. Deux recours pour excès de pouvoir déposés au Tribunal Administratif par l'UPL et le PDP contre l'interdiction de la publicité politique ont soulevé un autre problème juridique. Ces recours manquent d'efficacité car ils auraient dû suivre la procédure d'un recours en référé demandant un sursis, au lieu de demander un jugement sur le fond qui peut être rendu par le Tribunal Administratif *sine die*.

Enfin, le TPI de Tunis a rejeté, le 27 septembre, un recours présenté par un groupe de dix avocats contre l'UPL et le PDP et la télévision *Nessma TV*, au motif que les requérants n'avaient pas la qualité pour agir en l'espèce. Le 20 septembre le parti UPL a finalement introduit un recours en référé demandant le sursis à exécuter de la décision de l'ISIE relative à la réglementation de la précampagne. Le 5 octobre, le Tribunal Administratif a confirmé que l'ISIE est une autorité publique indépendante dotée d'un pouvoir réglementaire spécial lui donnant la capacité de réglementer aussi les aspects relatifs à la précampagne.

#### *Normes internationales et régionales*

La Tunisie a ratifié plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Ligue des Etats Arabes (LEA).

Le Président de la République par intérim a ratifié et approuvé, par une série de décrets lois adoptée le 19 février, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées<sup>20</sup>, le protocole facultatif se rapportant au PIDCP<sup>21</sup>, le protocole facultatif se rapportant à la CAT<sup>22</sup> et le statut de Rome de la Cour pénale internationale<sup>23</sup>.

#### *Financement des partis politiques*

<sup>16</sup> Décision du 3 septembre 2011 relative aux règles et procédures de la campagne électorale.

<sup>17</sup> Article 79 du décret-loi 2011-35. Une fois l'infraction constatée et documentée, les agents accrédités de l'ISIE notifient l'infraction à l'IRE territorialement compétente qui envoie un avertissement à la liste candidate concernée « afin de sommer le contrevenant de cesser immédiatement les violations mentionnées En cas de refus d'obtempérer, le contrevenant est déféré en comparution immédiate devant la chambre correctionnelle qui prononce une condamnation à une amende variant entre mille dinars et cinq mille dinars».

<sup>18</sup> L'article 315 du Code pénal s'applique aux règlements et arrêtés pris par une autorité publique. L'ISIE dispose de ce statut « d'autorité publique » en vertu des décrets lois électoraux 2011-35 et 2011-27.

<sup>19</sup> « Quinze jours d'emprisonnement et quatre dinars huit cent millimes d'amende ».

<sup>20</sup> Décret-loi 2011-2 du 19 février 2011.

<sup>21</sup> Décret-loi 2011-3 du 19 février 2011.

<sup>22</sup> Décret-loi 2011-5 du 19 février 2011.

<sup>23</sup> Décret-loi 2011-4 du 19 février 2011.

Une prime à titre d'aide publique a été accordée à chaque liste ayant obtenu le récépissé définitif sur la base d'un montant pour chaque mille électeurs au niveau de la circonscription électorale<sup>24</sup>. Le montant global de cette aide publique s'élève à 4,9 millions d'euros<sup>25</sup> et la prime allouée à chaque partie a été versée en deux tranches<sup>26</sup>. La première tranche devait être versée sept jours avant le début de la campagne. Mais environ 10% des listes en compétition, dont une grande majorité de listes indépendantes, ne l'avaient pas reçue après deux semaines de campagne pour les raisons suivantes : retard de communication des coordonnées bancaires à l'ISIE, coordination défailante entre l'ISIE et le Ministère des finances et problème technique lors des virements bancaires. La deuxième tranche devait être versée lors des dix derniers jours de campagne sur la base des pièces justificatives de l'utilisation de la première tranche. Mais de nombreuses listes ne l'ont pas réclamée car la deuxième tranche devrait être remboursée dans le cas où la liste n'obtiendrait pas 3% des suffrages dans la circonscription où elle s'est présentée. D'autre part, certaines listes ont reçu la deuxième tranche du financement après le scrutin du 23 octobre.

Le financement de la campagne était régi par un plafonnement de volume. Il se composait d'un tiers de prime publique auquel s'ajoutaient deux tiers sous forme de financement sur fonds propres. La plupart des listes ne disposaient pas de moyens propres pour financer leur campagne et ont recouru uniquement au financement public. Le décret-loi électoral interdisait par ailleurs tout financement venant de l'étranger ou inconnu et toute forme de financement privé<sup>27</sup>.

L'ISIE devait vérifier que les listes ayant des élus à l'ANC avaient bien respecté les règles du financement de la campagne et pouvait, en cas de violation, annuler l'élection de ces listes. Cette annulation devait intervenir dans le cadre de la procédure de la proclamation des résultats préliminaires par l'ISIE. Le 27 octobre, lors de la proclamation des résultats préliminaires, l'ISIE a annulé les résultats de listes de la Pétition populaire dans cinq circonscriptions de Tunisie en application de l'article 70 du décret-loi électoral, ainsi que d'une liste dans la circonscription de l'étranger de France-2 sur la base de l'article 15 du décret-loi électoral. Ces annulations ont fait l'objet de recours en appel devant la plénière du TA (Cf. infra Contentieux électoral).

Le contrôle *a posteriori* par la Cour des Comptes ne pourra pas conduire à une annulation de résultat mais il pourrait aboutir à des sanctions pécuniaires. En revanche, un juge ordinaire pourra prononcer la perte automatique de la qualité d'élu s'il constate un financement ou une aide matérielle, directe ou indirecte, provenant de l'étranger<sup>28</sup>. Ce droit de poursuite se prescrit après un délai de deux ans à partir de la date de la proclamation des résultats des élections de l'ANC.

---

<sup>24</sup> 35 dinars pour chaque mille électeurs, à chaque liste ayant soumis sa candidature dans les circonscriptions dont le nombre d'électeurs inscrits est inférieur à 200.000 électeurs ; 25 dinars pour chaque mille électeurs, à chaque liste ayant soumis sa candidature dans les circonscriptions dont le nombre d'électeurs est supérieur ou égal à 200.000 électeurs.

<sup>25</sup> La prime plus élevée est destinée aux listes de la circonscription de Bizerte avec 10.550 dinars, la plus modeste est celle de la circonscription de Tozeur avec 2100 dinars.

<sup>26</sup> Toutes les listes candidates ont dû ouvrir un compte spécial et unique pour le financement de la campagne et ont notifié leur relevé d'identité bancaire aux IRE qui l'a transféré à l'ISIE pour qu'elle le transmette au Ministère des finances chargé de verser le montant de la prime à chaque liste.

<sup>27</sup> Article 52 du décret-loi électoral.

<sup>28</sup> Article 77 du décret-loi électoral 2011-35.

## V. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

### *Composition et structure de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE)*

L'ISIE a été créée à la suite de l'adoption du décret-loi 27 du 18 avril. L'ISIE a été mandatée pour préparer, superviser et contrôler les élections de l'ANC. Dans le cadre du contentieux post-électoral, elle transmet les résultats préliminaires au TA avant de proclamer les résultats définitifs. Le décret-loi prévoit que son mandat expire à la proclamation des résultats définitifs de ces élections.

L'ISIE se compose d'une commission centrale dont le siège est à Tunis, et d'Instances régionales pour les élections (IRE) dans les 33 circonscriptions issues du découpage électoral. Les sièges de ces IRE sont situés dans les centres des gouvernorats pour les 27 circonscriptions de Tunisie et dans les locaux des missions diplomatiques pour les six circonscriptions pour le vote des Tunisiens de l'étranger.

L'ISIE est composée de 16 membres, choisis par la Commission Ben Achour parmi un panel, proposés et nommés par décret. Ses membres sont des juges, des magistrats, un notaire, un huissier, un expert-comptable, un journaliste, des représentants de la société civile, un représentant pour les Tunisiens de l'étranger, un informaticien et des professeurs d'université. Tous les membres des IRE ont été sélectionnés et nommés par l'ISIE.

Les 16 membres de l'ISIE ont été répartis dans deux bâtiments distincts du centre-ville de Tunis du début jusqu'à la fin du processus électoral. Cette séparation physique, ajoutée au choix d'adopter toutes les décisions par consensus, a contribué à handicaper le fonctionnement de l'administration électorale. Ces difficultés, admises par l'ISIE, ont perduré jusqu'au jour de la proclamation des résultats définitifs. La Mission regrette le fait que, contrairement à la proclamation des résultats préliminaires du 27 octobre, quatre commissaires n'aient pas participé à la proclamation des résultats finaux. Le personnel d'appui au sein de l'organe technique, administratif et financier (OTAF) du niveau central n'a pas été suffisant<sup>29</sup>, malgré le recrutement de cadres dans les semaines précédant le scrutin. Son directeur n'a jamais été nommé et les démembrements de l'OTAF auprès des IRE n'ont pas été déployés.

L'ISIE s'est montrée très coopérative avec la MOE UE. Elle a été aussi perçue comme une institution travaillant de manière transparente par les autres acteurs du processus électoral jusqu'aux opérations de compilation des résultats. Néanmoins, dans la phase postélectorale l'ISIE a été moins réceptive à la communication avec la Mission, notamment en ce qui concerne la prorogation de l'accréditation de certains membres de la MOE UE et des demandes de rendez-vous avec son Président pour la présentation du Rapport final. L'ISIE s'est employée à mettre en place des mécanismes de coordination pour résoudre les difficultés rencontrées lors de l'inscription des électeurs en raison des délais très courts entre l'installation des IRE et le démarrage des activités d'inscription<sup>30</sup>. Toutefois, ces efforts ne doivent pas occulter l'absence de personnel de l'OTAF dans les circonscriptions qui a été très dommageable.

Les IRE étaient bien équipées mais certaines étaient composées de moins de membres que les 14 requis. Toutes ont fait preuve de transparence et de professionnalisme jusqu'aux opérations de vote et de dépouillement. La situation a changé au lendemain du scrutin : certaines IRE ont procédé à une proclamation non-officielle des premiers résultats ou bien manqué de transparence dans la compilation (Cf. infra).

<sup>29</sup> Le Directeur exécutif de l'OTAF n'a jamais été recruté.

<sup>30</sup> A travers, par exemple, des rencontres avec les IRE des 27 circonscriptions.

Les IRE ont bénéficié d'un capital de confiance de la part des différents acteurs qui les ont considérées comme des entités intègres et non partisans. Faute d'instruction suffisante, les IRE ont dû définir et utiliser leurs propres méthodes de travail. Elles se sont bien adaptées et ont démontré une connaissance suffisante du calendrier électoral pour une première expérience de mise en œuvre d'un cycle électoral. Toutefois, leurs démembrements locaux, les Instances locales des élections (ILE), ont été installés et structurés selon des calendriers différents<sup>31</sup>. De plus, les formations des membres des ILE, ainsi que la manière dont elles étaient informées sur les préparatifs du processus, ont été défailtantes<sup>32</sup>. De manière générale, le rôle et les responsabilités des ILE doivent être davantage précisés dans le cadre procédural de l'administration électorale.

#### *Préparatifs pré-électoraux*

Le mois précédant l'élection, l'ISIE a avancé de manière satisfaisante dans les préparatifs opérationnels, mais la liste des bureaux de vote (BV)<sup>33</sup> a été trop longuement en discussion en raison de la prorogation de l'affectation des électeurs non-inscrits (Cf. infra Inscription des électeurs). L'ISIE a maîtrisé la chaîne logistique relative au matériel électoral non-sensible pour le jour du scrutin. Cependant, la décision d'encren les électeurs n'a pas été justifiée par l'ISIE. L'impression des listes électorales et des bulletins de vote de chacune des 33 circonscriptions a été réalisée en Tunisie<sup>34</sup>, respectivement par le Centre National de l'Informatique (CNI) et l'Imprimerie nationale<sup>35</sup>.

Le démarrage de la formation des formateurs au niveau central a commencé à la fin de la première semaine d'octobre. L'ISIE a recruté environ 53.000 agents électoraux pour couvrir les quelques 8.500 BV normaux inventoriés<sup>36</sup>. Ce recrutement s'est heurté à plus de difficultés dans les zones rurales mais aussi par la décision d'augmenter le nombre de membres par BV de 4 à 5. Il n'était donc plus possible d'avoir du personnel de réserve pour les BV spéciaux<sup>37</sup> et l'ISIE a dû recruter du nouveau personnel et le former dans la semaine précédant le scrutin. Il en a résulté un manque d'uniformité dans leur performance.

Les « opérations blanches » qui consistaient à simuler les opérations de vote entre tous les membres d'un même BV et avec le matériel électoral disponible dans les BV, n'ont pu être réalisées que dans une minorité de cas. Pourtant, les conditions étaient réunies pour que ces simulations se déroulent dans beaucoup plus de BV : tout le matériel se trouvait déjà dans les BV et les forces de sécurité de l'État étaient présentes.

L'ISIE a été confrontée aux défis spécifiques de la mise en place de centres de vote pour les Tunisiens inscrits d'office sur les listes électorales (Cf. infra). Elle n'a pas affiché la liste et les lieux des BV contrairement à ce qu'exigeait l'article 54 du code électoral.

---

<sup>31</sup> Trois membres par Instances Locales des Élections (ILE), soit 264 au total en Tunisie.

<sup>32</sup> Le cas remarquable de l'IRE de Tataouine où les ILE n'ont jamais été constituées.

<sup>33</sup> Les prévisions de l'ISIE ont porté sur plus de 8500 bureaux de vote répartis dans près de 4500 centres de vote.

<sup>34</sup> Production en Tunisie des bulletins de vote conditionnés dans des rames sans feuillets, ni système de numérotation ou paramètres de sécurité. La production des listes électorales a été faite en un seul exemplaire.

<sup>35</sup> La production des bulletins de vote a été rendue particulièrement complexe par la combinaison des nombres de circonscriptions et de listes candidates a été gérée avec professionnalisme et efficacité par l'Imprimerie nationale, indépendamment des lacunes dans le cahier des charges techniques. L'imprimerie a aussi procédé à l'impression des enveloppes et procès-verbaux des opérations de vote et dépouillement.

<sup>36</sup> L'ISIE et les IRE ont bénéficié de l'appui du Comité de liaison rattaché à la Primature qui a mobilisé le Ministère de l'éducation et le Ministère de la formation professionnelle et de l'emploi. Les bureaux de vote normaux ont été réservés aux inscrits volontaires.

<sup>37</sup> Les bureaux de vote spéciaux ont été réservés aux inscrits d'office.

Cette lacune a eu des conséquences significatives le jour du scrutin, plus particulièrement dans les BV spéciaux. En effet, l'ISIE a attendu le 16 octobre pour annoncer la création de 303 centres de vote, incluant un total de 1.620 BV, pour les électeurs qui ne s'étaient pas inscrits volontairement et qui ont été enregistrés d'office sur des listes électorales spécifiques<sup>38</sup>. Le total des BV aurait donc été, selon l'ISIE, de 8.917, dont 371 à l'étranger<sup>39</sup>.

Prise de cours lors des préparatifs du scrutin, l'ISIE a établi des procédures incomplètes de la collecte du matériel électoral et de la compilation des résultats entre le 13 et le 20 octobre. Le jour du scrutin, le Secrétaire général a dû envoyer des procédures additionnelles à appliquer dans les centres de compilation. Ces délais ont aussi été une contrainte pour les représentants des listes de candidats et les observateurs du processus.

Début octobre, l'ISIE a rejeté toute option d'un report des élections, même pour des délais d'une ou deux semaines qui auraient pu pourtant se justifier par des raisons techniques. Toutefois, à cette même période, l'ISIE admettait sa préoccupation sur la phase de compilation des résultats, tant au niveau des saisies manuelles qu'informatiques.

#### *Préparatifs pour le vote à l'étranger*

Les opérations électorales nécessaires au vote des Tunisiens de l'étranger<sup>40</sup> ont constitué une source de difficultés supplémentaires pour l'ISIE. Certains de ses membres ont admis que ces opérations n'auraient peut-être pas dû avoir lieu en raison des contraintes trop lourdes qu'elles impliquaient dans le contexte d'un processus électoral devant être organisé rapidement pour doter le pays d'une assemblée constituante. En effet, l'ISIE devait gérer des zones géographiques complexes et faire face à des difficultés techniques liées à l'application informatique utilisée par les agents pour l'inscription<sup>41</sup>. Les pourparlers avec les autorités canadiennes, qui ont toujours refusé que leur territoire soit une circonscription tunisienne pour l'élection de l'ANC, ont constitué un autre problème pour l'ISIE. Celle-ci a poursuivi dans l'improvisation les derniers préparatifs pour le vote à l'étranger, et plus particulièrement les procédures spécifiques à mettre en œuvre à l'issue de chacune des trois journées de vote. La disponibilité très tardive de la liste de BV a aussi représenté une difficulté majeure pour les électeurs.

#### *Appui logistique et sécuritaire de l'État*

Le Comité intergouvernemental rattaché au premier ministre<sup>42</sup>, présidé par le Ministre délégué M. Ridha Belhadj, a joué un rôle essentiel et déterminant par l'appui administratif, logistique et sécuritaire qu'il a apporté à l'ISIE. Le matériel électoral sensible a été placé sous la surveillance constante des forces de sécurité de l'État.

<sup>38</sup> Ces listes contiendront des noms d'électeurs décédés mais non reconnus comme tels par l'État Civil.

<sup>39</sup> Le nombre définitif de BV n'a pas été élucidé lors de la proclamation des résultats finaux.

<sup>40</sup> Il s'agit de six circonscriptions : France (2), Allemagne (1), Italie (1), Amérique et autres pays européens (1), pays arabes et reste des pays du monde entier (1). Les électeurs tunisiens de l'étranger ont pu voter les 20, 21 et 22 octobre dans 371 bureaux de vote.

<sup>41</sup> L'ISIE a affirmé que de nombreux centres d'inscription à l'étranger ont dû procéder à des inscriptions manuelles.

<sup>42</sup> Comprend des représentants des services du Premier ministre, trois directeurs généraux du ministère de l'Intérieur (administration régionale, collectivités locales, etc.), ministère des Finances, ministère des Domaines de l'État, ministère des Affaires étrangères (aspects consulaires relatifs aux Tunisiens à l'étranger), le Centre national de l'informatique et l'Institut national de la statistique.

## VI. ENREGISTREMENT DES ÉLECTEURS

Le nombre d'électeurs inscrits au terme du processus d'inscription, période de prorogation incluse<sup>43</sup>, était de 3,9 millions<sup>44</sup>, soit environ 55%<sup>45</sup> de la population en âge de voter. Ce faible taux a poussé l'ISIE à lancer une autre phase d'inscription<sup>46</sup> dans un nombre limité de lieux<sup>47</sup>, où l'électeur devait faire également le choix de son BV. Cette dernière catégorie d'inscription a été créée hors du cadre défini par le décret-loi électoral. C'est pourquoi le choix du BV ne pouvait se faire que dans la circonscription où l'électeur était déjà inscrit afin de ne pas influencer le poids électoral des circonscriptions et de limiter le caractère « hors cadre légal » de l'opération.

Par ailleurs, la communication<sup>48</sup> de l'ISIE sur le processus d'inscription sur les listes électorales a semé un peu de confusion lorsqu'il a été annoncé que les inscriptions « passives » permettraient aussi aux Tunisiens de voter.

Sans tenir davantage informés les Tunisiens sur le processus du « choix du bureau de vote », cette opération n'a pas permis d'atteindre les 4 millions d'électeurs à la date du 20 septembre. L'ISIE a manifesté des hésitations quant au traitement à donner aux électeurs inscrits d'office<sup>49</sup>. L'envoi d'équipes mobiles pour effectuer une opération d'inscription manuelle en « porte à porte » a d'abord été envisagé<sup>50</sup>. Finalement, l'ISIE a décidé de proroger à deux reprises<sup>51</sup> l'opération du choix du BV, terminée le 10 octobre<sup>52</sup>, en Tunisie comme à l'étranger.

Les inscriptions exceptionnelles, qui ont débuté le 15 août et se sont achevées le 12 octobre, ont constitué une troisième procédure d'inscription. Elles s'adressaient uniquement à certaines catégories de citoyens<sup>53</sup>. L'ISIE n'a pas communiqué le nombre exact d'inscrits supplémentaires grâce à cette procédure bien que leur nombre ait été marginal par rapport au total des inscriptions.

---

<sup>43</sup> Du 3 au 14 août 2011.

<sup>44</sup> L'ISIE a produit une répartition des inscrits volontaires par circonscription, par classe d'âge et par sexe (46% de femmes et 54% d'hommes).

<sup>45</sup> À ce jour, la MOE UE n'a pas reçu l'explication du calcul de ce taux. La base de données du Centre National d'Informatique contient les 8,53 millions citoyens qui ont une carte d'identité depuis 1993 (incluant doublons et personnes décédées). L'Institut National de la Statistique estime le nombre de Tunisiens en âge de voter à 7,57 millions, en extrapolant sur le recensement de 2004. Ce taux exclut les inscriptions des Tunisiens de l'étranger non encore communiquées.

<sup>46</sup> Du 4 au 20 septembre 2011.

<sup>47</sup> Environ 400 lieux incluant des municipalités et des circonscriptions municipales pour les zones urbaines, des délégations et des bureaux de poste pour les zones rurales.

<sup>48</sup> Déclaration du président de l'ISIE du 4 août 2011 stipulant : « le vote est ouvert aux Tunisiens détenteurs d'une carte d'identité et non seulement aux inscrits ».

<sup>49</sup> Les électeurs inscrits d'office (aussi appelé inscriptions automatiques) englobent les Tunisiens inscrits dans la base de données de la carte d'identité nationale, à l'exception : des personnes décédées connues des services de l'État civil, les forces de sécurité, les interdits et les personnes inscrites volontairement.

<sup>50</sup> L'ISIE a réalisé des tests sur la faisabilité de l'opération en collaboration avec l'INS et le CNI; ces tests ont été négatifs.

<sup>51</sup> Du 23 au 30 septembre, puis du 1 au 10 octobre 2011.

<sup>52</sup> Le 30 septembre, dernier jour de la deuxième prorogation de l'opération du *choix du bureau de vote*, le nombre d'électeurs inscrits s'élevait à 4,02 millions.

<sup>53</sup> L'article 9 du décret-loi 2011-35 précise les 5 catégories de citoyens concernés : les militaires et les agents des forces de sécurité intérieure qui récupèrent leur statut civil après le 14 août, les personnes qui atteignent 18 ans après le 14 août, les personnes dont l'interdiction a été levée après le 14 août, les personnes bénéficiaires d'un jugement définitif ordonnant leur inscription sur les listes, les Tunisiens résidant à l'étranger se trouvant sur le territoire national pendant la période des élections. Ces opérations ont fini le 12 octobre 2011.

Selon l'ISIE, 4,44 millions d'électeurs<sup>54</sup>, dont 4,1 en Tunisie, se sont inscrits volontairement sur les listes électorales. En raison de l'incertitude sur le nombre de Tunisiens en âge de voter, l'ISIE a décidé<sup>55</sup> d'annoncer un taux de participation calculé uniquement lors de résultats préliminaires sur la base des BV réservés aux inscrits volontaires. Cette décision n'a pas été clairement explicitée aux Tunisiens. En effet, un très grand nombre d'entre eux pensent que le taux de participation national a été d'environ 90%, alors que ce taux était de 52% lors de la proclamation des résultats finaux (Cf. infra Résultats).

Les listes électorales ont été produites par le Centre National pour l'Informatique (CNI), à raison d'un seul exemplaire par BV. Deux types de listes ont été produits : une première pour l'ensemble des électeurs inscrits volontairement et une seconde pour tous les électeurs inscrits d'office. Pour les BV réservés aux inscrits volontaires, le CNI aurait dû proposer, en coordination avec l'ISIE, une meilleure répartition des électeurs parmi les BV d'un même centre de vote.

#### *Inscription complémentaire pour l'étranger*

La décision de l'ISIE du 16 octobre de mettre en place une liste d'inscription complémentaire dans tous les BV à l'étranger a été utile car elle a permis à des Tunisiens de l'étranger de voter sans être inscrits au préalable sur les listes. Néanmoins, cette mesure n'a pas été appliquée de manière uniforme comme dans le cas de l'Allemagne, par exemple, où les Tunisiens non régularisés n'ont pas eu la possibilité de s'inscrire contrairement à la volonté de l'ISIE de leur donner cette possibilité<sup>56</sup>. Dans d'autres circonscriptions, cette liste d'inscription complémentaire s'est substituée à la liste des inscrits d'office que l'ISIE n'avait pas envoyée à l'IRE. Enfin, dans d'autres cas, les listes électorales des électeurs inscrits volontairement et d'office ont été confondues et le nombre d'électeurs inscrits sur les listes complémentaires le jour de scrutin n'a pas été dûment pris en compte lors de la réconciliation des résultats au terme du dépouillement.

## **VII. ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES ET LISTES DE CANDIDATS**

Le cadre juridique relatif à l'enregistrement des candidatures est globalement conforme aux obligations internationales auxquelles la Tunisie adhère, sauf pour deux catégories d'exclusion. Le décret-loi électoral détermine la procédure à suivre pour la présentation des candidatures pour l'élection de l'ANC. 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. Était éligible tout électeur âgé de 23 ans révolus le jour du dépôt de sa candidature. Un certain nombre de cas d'exclusion était toutefois prévu. Ne pouvait se présenter toute personne ayant assumé une responsabilité gouvernementale sous Ben Ali, excepté les membres des gouvernements qui n'ont pas appartenu au RCD et toute autre personne ayant assumé une responsabilité dans ce parti<sup>57</sup>. Le décret 2011-1089 du 3 août<sup>58</sup> a fixé aussi le niveau de

<sup>54</sup> 4.100.812 en Tunisie et 338.715 à l'étranger. 3.882.727 d'inscrits volontaires en Tunisie avec une répartition femme/homme de 46/54, selon l'ISIE, au 15 août.

<sup>55</sup> Le 14 octobre, se basant sur les chiffres de l'Institut National de la Statistique (INS).

<sup>56</sup> L'IRE d'Allemagne a décidé que tout résidant dans ce pays devait être enregistré par les autorités d'accueil ainsi que celles des missions diplomatiques. Cette mesure privait donc tout Tunisien clandestin de participer au vote alors que l'ISIE avait communiqué qu'un Tunisien clandestin pourrait être autorisé à voter dès lors qu'il pouvait prouver son identité en se rendant dans un BV grâce aux listes additives.

<sup>57</sup> Les membres des instances nationales, les membres des comités de coordination, les membres des fédérations ainsi que les présidents des cellules territoriales et professionnelles.

responsabilité que devaient exercer les membres du RCD pour être exclus du droit à être candidat aux élections du 23 octobre. En l'absence d'un document dressant la liste de tous les membres du RCD et des fonctions qu'ils occupaient au sein du parti, l'ISIE a dû identifier les personnes à exclure sur la base d'informations collectées dans les archives de la presse tunisienne. Cette liste serait composée de 3100 personnes mais elle n'a pas été rendue publique<sup>59</sup>.

La MOE UE a souligné le risque d'un manque de précision et de fiabilité de cette liste, et a rappelé qu'aucune forme d'arbitraire ne doit régir la question de l'inéligibilité. D'autre part, le décret-loi prévoit aussi l'exclusion de ceux ayant appelé Ben Ali à une nouvelle candidature en 2014 (appelés *Mounachidine*). Cette liste d'environ 5.000 noms, établie par la Commission Ben Achour, est également restée secrète. La MOE UE comprend que la publication de ces listes n'était pas opportune, mais estime que les personnes y figurant auraient dû être informées.

L'ISIE a affirmé qu'elle a transmis aux Instances Régionales Electorales (IRE), compétentes pour l'enregistrement des candidatures, un CD rom contenant les listes susmentionnées, afin d'exécuter les contrôles opportuns sur la base des dispositions de l'article 15. Le décret-loi électoral donnait la possibilité de faire appel contre un rejet de candidature, mais rien n'était spécifié pour les cas d'inclusion erronée dans la liste des exclus.

L'ISIE n'a jamais publié le nombre définitif de candidatures déposées et rejetées par les IRE et a communiqué très tardivement, le 14 octobre, les chiffres définitifs des candidatures agréées une fois la phase du contentieux achevée. Au final, 1.517 listes en Tunisie et 145 à l'étranger ont pu participer au scrutin du 23 octobre.

La phase de dépôt auprès des IRE s'est déroulée du 1<sup>er</sup> au 7 septembre. Les IRE disposaient de quatre jours pour délivrer le récépissé définitif, un silence de leur part à ce terme valant rejet de la liste. Mais les IRE, sur recommandation de l'ISIE, ont contacté les candidats pour leur signaler des erreurs dans la composition de leur liste afin d'y apporter les corrections nécessaires dans les délais. Sans cette initiative, qui démontre encore une fois le souci de l'ISIE de privilégier un processus inclusif, le nombre de listes rejetées aurait été beaucoup plus élevé. Le refus d'inscription d'une liste pouvait faire l'objet d'un recours devant un Tribunal de Première instance (TPI), et les décisions de celui-ci d'un recours en appel devant une chambre d'appel du Tribunal Administratif (TA) par les candidats exclus ou par les IRE. La décision de l'instance d'appel du TA est définitive et sans recours. Les refus émanant des comités subsidiaires basés dans les ambassades à l'étranger étaient susceptibles de recours en appel devant le TPI de Tunis.

La phase d'enregistrement des candidatures s'est achevée, tardivement, le 6 octobre<sup>60</sup>, après le début de la campagne électorale<sup>61</sup>, avec le traitement du dernier appel devant les chambres du TA. Environ 140 recours aux décisions des IRE ont été traités par les TPI. Les cinq chambres du TA ont statué sur 90 recours en appel. Les TPI ont permis l'accès des observateurs aux copies des recours, sauf à Médenine et Sidi Bouzid. Les IRE ont interjeté appel au TA pour 35 décisions des TPI (41% des cas).

---

<sup>58</sup> Appelant à déterminer les responsabilités au sein des organes du Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD) conformément à l'article 15 du décret-loi électoral.

<sup>59</sup> Pour protéger les personnes figurant sur cette liste d'acte de vengeance personnelle.

<sup>60</sup> L'article 29 du décret-loi électoral statue que le recourant peut interjeter appel contre la décision du TPI devant le TA dans les deux jours suivant la notification de la décision. Néanmoins, le décret-loi omet de préciser le délai de notification par le TPI de sa décision au plaignant.

<sup>61</sup> Concrètement cinq listes ont perdu une semaine sur les trois prévues avant de pouvoir démarrer leur campagne.

Les IRE et les TPI ont appliqué de manière différente les critères d'acceptation ou de refus des candidatures, contrairement aux chambres d'appel du TA qui ont garanti une uniformité de jugement et, dans certains cas, créé une jurisprudence innovante<sup>62</sup>. La MOE UE félicite le TA pour sa transparence, son *modus operandi* et son respect des délais imposés par la loi.

Plusieurs cas illustrent l'extrême complexité juridique à laquelle la phase contentieuse pré-électorale a donné lieu. Le premier concerne les *Mounachidine*. Des candidats exclus par des IRE pour ce motif ont fait appel aux TPI. Certaines IRE ont considéré que la charge de la preuve incombait au candidat, alors que d'autres ont tenté de vérifier son identité. Les TPI ont invalidé les exclusions en statuant, d'une part, que la présence sur les deux 'listes noires' n'était pas une preuve suffisante et, d'autre part, que les exclus avaient la possibilité d'apporter la preuve qu'ils n'y figuraient pas. Mécontentes de ces décisions, des IRE ont interjeté appel au TA qui a jugé que la présence sur la liste noire n'exonère pas les IRE d'apporter d'autres éléments de preuve qui puissent relever de la qualité de *Mounached*.

Mais le cas le plus compliqué, et le plus fréquent, a pour origine des scissions au sein du Mouvement des Démocrates Socialistes (MDS). Des listes concurrentes ont été déposées sous ce même nom dans de nombreuses circonscriptions. Pour résoudre ce problème, le Président de l'ISIE a adressé, le 5 septembre, une note à toutes les IRE pour leur indiquer que M. Khasskousi était le représentant légal du MDS, et que les seules listes pouvant se prévaloir de ce parti étaient celles qu'il avait investies. Certaines IRE n'ont pas tenu compte de cet avis : soit en acceptant les deux listes, soit en les refusant toutes les deux au motif que la loi électorale interdisait l'existence de listes du même nom dans la même circonscription. D'autres IRE ont voulu appliquer la note de l'ISIE, mais entretemps, les dissidents du MDS avaient déposé leurs listes sous un nouveau nom. Des IRE ont accepté de les enregistrer, tandis que d'autres ont refusé en considérant ce changement comme une tricherie et donc, comme une infraction au Code électoral.

Ces traitements différents, et l'iniquité qui en résultait, ont donné lieu à une multitude de recours, de décisions et d'appels, pour lesquels les juridictions saisies ont appliqué des règles et des critères différents, jusqu'à ce que le TA tranche les litiges de manière uniforme en retenant le critère du « *premier arrivé, premier servi* ». Néanmoins, rien n'interdisait à une liste indépendante d'utiliser le nom de MDS en l'associant à d'autres mots. Il existait ainsi une liste indépendante « MDS 9<sup>ème</sup> Congrès » dans cinq circonscriptions et une liste indépendante de la Feuille Verte dans dix circonscriptions. Ces exemples, parmi beaucoup d'autres, ont été des facteurs de confusion pour les électeurs au moment de voter.

## VIII. CAMPAGNE ÉLECTORALE

La précampagne a été discrète et s'est déroulée dans le calme en dépit de quelques incidents isolés<sup>63</sup>. La campagne électorale, qui a débuté le 1<sup>er</sup> octobre et s'est terminée le 21 octobre à minuit, a également été timide à l'exception de quelques grands meetings électoraux organisés

---

<sup>62</sup> Le TA a accepté le recours en appel de l'Association de défense des Droits de l'Homme à Tataouine contre la décision de l'IRE. Si le TPI s'est déclaré incompétent pour statuer, le TA lui a rappelé que la compétence attribuée aux TPI englobe le recours contre le refus et aussi contre l'acceptation de l'inscription d'une liste. Le TA a donc ordonné l'inscription d'une liste et la radiation d'une autre. Le TA a aussi étendu à une partie tierce, avec un intérêt général, la possibilité de présenter un recours non prévu par le décret-loi électoral dans l'article 29.

<sup>63</sup> Par exemple, agression, le 18 septembre, d'Abdelaziz Mzoughi, tête d'une liste indépendante connu pour son opposition à Ennahdha, par un individu présenté par des médias comme un islamiste. Tentative d'incendie du bureau d'Ennahdha à Kairouan le 24 septembre. Cambriolage du siège d'Ettakatol à Ben Arous dans la nuit du 30 septembre.

par des partis en début et en clôture de campagne<sup>64</sup>. Une dizaine de partis, d'alliances et de listes indépendantes ont conduit des activités dans le Grand Tunis, et la campagne a été de moindre intensité dans le reste du pays. Les partis Ennahdha, PDP, Ettakatol et le Pôle Démocratique Moderniste (PDM) ont été plus actifs sur le terrain, tandis que les listes de la Pétition populaire ont bénéficié du soutien de la chaîne de télévision satellitaire basée à Londres *Al Mostakilla* qui a fait de la propagande en leur faveur tout au long de la campagne.

Deux incidents illustrent le questionnement croissant de la société tunisienne, toutefois peu exprimé dans les médias, sur le contenu de l'identité musulmane et la place du religieux dans l'espace public. Le premier s'est déroulé le 8 octobre à l'université de Sousse. Environ 200 personnes, présentées comme des islamistes radicaux par la presse, ont investi avec violence la faculté de lettres pour protester contre le refus d'inscrire une femme portant le voile intégral.

Le deuxième incident concerne la série d'attaques menée contre la chaîne *Nessma TV* et son directeur par un groupe d'environ 300 personnes présentées comme des salafistes dans les médias. Ces violences ont eu pour origine la diffusion par cette chaîne du film d'animation *Persepolis*, dont une scène, dans laquelle Dieu est représenté sous des traits humains, a été jugée blasphématoire par les assaillants.

Les instances régionales de l'ISIE et les différentes organisations d'observation électorale ont relevé plusieurs centaines d'infractions mineures au code électoral au cours de la campagne. Les dépassements les plus signalés concernent l'utilisation d'espaces non-appropriés pour l'affichage des listes ou de petits actes de vandalisme tel que l'arrachage d'affiches électorales. Un certain nombre de listes ont dû refaire leurs affiches au motif qu'elles contenaient le drapeau national. Des actes isolés de violence électorale ont également été recensés, tels que le cambriolage de bureaux de partis, l'infiltration et la perturbation de rassemblements politiques et des agressions contre des personnes<sup>65</sup>.

L'administration publique s'est comportée de manière neutre au cours de la campagne, et l'ISIE a traité normalement les cas d'infraction constatée à la réglementation (Cf. infra Contentieux de la campagne électorale)

Des retards de versement de la subvention publique pour le financement de la campagne ont fait obstacle au démarrage de la campagne de certaines listes, notamment des listes indépendantes. Beaucoup d'emplacements prévus pour l'affichage électoral sont restés vides, du début jusqu'à la fin de la campagne.

## **IX. MÉDIAS**

### *Liberté de la presse*

---

<sup>64</sup> Ennahdha a choisi la ville de Sidi Bouzid pour le lancement de sa campagne. De son côté, l'UPL a attiré plusieurs milliers de personnes pour assister à son premier congrès, le 30 septembre, au Palais des Sports d'El Menzah, au cours duquel il s'est présenté en grande pompe et dans une atmosphère festive au public. Le 21 octobre 2011 Ennahdha et le PDP ont respectivement organisé des rassemblements de clôture de campagne au Stade municipal de Ben Arous (assistance : environ 8.000 personnes, estimation MOE UE) et à la salle Omnisports de l'Ariana (assistance : environ 2.500 personnes, estimation MOE UE). Le PDM a clôturé sa campagne le 22 octobre au Palais des sports d'El Menzah.

<sup>65</sup> Deux militants du PDM de la circonscription de Ben Arous ont été agressés le 12 octobre par trois individus présentés par la presse comme des islamistes radicaux. Le même jour, des personnes non identifiées ont tenté d'incendier le bureau de la tête de liste du PDP à Jendouba. Le 11 octobre, les locaux du parti Ettakatol à Boumhel (Ben Arous) ont été cambriolés.

La liberté d'expression, la liberté de la presse et le pluralisme des médias sont respectés depuis la Révolution. Les institutions chargées de la censure sous l'ancien régime ont été supprimées et les cas de harcèlement ou de violence contre des journalistes, courants sous Ben Ali, sont désormais résiduels. Le contenu des médias et la manière de traiter l'actualité ont changé. Des sujets ignorés auparavant sont maintenant abordés sans restriction, bien que l'autocensure demeure, notamment sur les dossiers de corruption impliquant des proches de l'ancien président restés dans le pays. L'autorisation donnée à l'organisation internationale Reporters sans frontières d'ouvrir un bureau à Tunis est un autre signe de la volonté manifestée durant la période de transition d'ancrer durablement la liberté de la presse dans le pays. Cette nouvelle liberté génère néanmoins quelques excès et le Syndicat National des Journalistes Tunisiens (SNJT) estime que la profession dans son ensemble doit être plus rigoureuse en matière de déontologie.

#### *Paysage médiatique*

La presse tunisienne est essentiellement arabophone. Il existe quatre chaînes de télévision, deux publiques, *Wataniya 1* et *2*, et deux privées, *Hannibal TV*, lancée en 2005, et *Nessma TV*, en 2007, mais les chaînes satellitaires *Al Jazeera*, *Al Arabiya* et *France 24* en langue arabe sont facilement accessibles et beaucoup regardées. Le réseau des radios publiques couvre l'ensemble du territoire et se compose de quatre stations nationales et de cinq stations régionales. Une dizaine de radios privées couvrent les grands centres urbains. Parmi celles assurant une couverture quotidienne de l'actualité régionale et nationale figurent *Express FM*, *Mosaïque FM* et *Shems FM* dans le grand Tunis, et *Jawhara FM* dans la région de Monastir.

La presse écrite est dynamique avec une vingtaine de quotidiens, d'hebdomadaires et de mensuels, mais son lectorat se concentre essentiellement dans les grandes villes. Les principaux quotidiens (*Al Chourouk*, *Assabah*, *Assarih*, *Essahafa* *La Presse de Tunisie*, *Le Quotidien*, *Le Temps*) ont des correspondants dans les régions et utilisent aussi les dépêches de l'Agence de presse, *Tunis Afrique Presse* (TAP). Les principales agences de presse internationales (*Agence France Presse*, *Associated Press*, *Reuters*) ont un bureau ou des correspondants permanents dans le pays.

Avec la fin de la censure de l'Internet<sup>66</sup>, le secteur des médias en ligne est en forte croissance. Il subit toutefois la concurrence des réseaux sociaux qui, en jouant un rôle central dans la diffusion de l'information pendant la Révolution, ont brouillé la frontière séparant le militantisme citoyen du journalisme professionnel dans l'esprit de nombreux tunisiens. Ce phénomène a cependant tendance à s'atténuer au fur et à mesure que les médias traditionnels, débarrassés de la censure, retrouvent la confiance du public.

#### *Réforme du cadre juridique et institutionnel des médias*

Une Instance nationale indépendante pour la réforme de l'information et de la communication (INRIC) a été créée après la Révolution pour initier une réforme juridique et institutionnelle du secteur des médias<sup>67</sup>. L'INRIC a élaboré un projet d'article unique à inclure dans la prochaine constitution. S'il est adopté par l'ANC, il donnera une valeur constitutionnelle à la liberté d'opinion et d'expression ainsi qu'aux droits du journaliste à accéder à l'information et à protéger ses sources. Trois décrets-lois ont déjà été approuvés et promulgués<sup>68</sup>: le décret-loi instituant un nouveau code de la presse, le décret-loi sur l'accès aux sources d'information et le

<sup>66</sup> La Tunisie sous Ben Ali était classée comme « pays ennemi d'Internet » par l'organisation Reporters sans frontières.

<sup>67</sup> Décret-loi n°10-2011 du 2 mars 2011.

<sup>68</sup> Décrets-lois du 2 novembre 2011. JORT n°84/2011 du 04/11/2011.

décret-loi relatif à la liberté du secteur de l'audiovisuel et à la création de la Haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle (HAICA). Ces textes ont été élaborés par l'INRIC, des juristes de la Commission Ben Achour et le SNJT, en concertation avec d'autres organisations professionnelles. Le dispositif a été bien accueilli par les organisations internationales que l'INRIC a consultées<sup>69</sup> mais critiqué par le Syndicat tunisien des directeurs des médias (STDM)<sup>70</sup>. Il garantit la liberté d'expression, limite les prérogatives des autorités administratives<sup>71</sup>, ne contient aucune peine privative de liberté<sup>72</sup> et établit un cahier des charges technique permettant une procédure transparente de délivrance des licences de diffusion audiovisuelle. Sept nouvelles chaînes de télévision, parmi une trentaine de dossiers examinés, et 12 nouvelles radios privées ont déjà reçu un avis favorable de l'INRIC et attendent que leur licence de diffusion soit approuvée par le gouvernement. Ces délais ont empêché *Radio Kalima*<sup>73</sup> et *Radio 6 Tunis*<sup>74</sup>, deux stations contraintes à la clandestinité sous Ben Ali pour leur engagement en faveur de la liberté d'expression, de pouvoir couvrir normalement la période électorale.

#### *Règlementation applicable aux médias pendant la période électorale*

Le décret-loi électoral érige « *la neutralité des médias* » et « *l'égalité des chances entre tous les candidats* » au rang de « *principes fondamentaux* » auxquels « *la campagne électorale doit être soumise* ». Pour garantir leur application, l'ISIE, à qui le décret-loi confère le pouvoir de fixer les règles de la couverture médiatique de la période électorale<sup>75</sup>, a soumis les médias, d'une part, à la règle de l'égalité de traitement des candidats afin que chaque liste ait le même temps de parole et, d'autre part, à l'interdiction de diffuser de la publicité politique à compter du 12 septembre, pour éviter toute forme de collusion entre des candidats et des propriétaires de média<sup>76</sup>.

Ce souci de stricte égalité a aussi conduit l'ISIE à énoncer de manière très détaillée les modalités de la campagne officielle dans les médias publics<sup>77</sup> : chaque liste disposait du droit d'enregistrer un spot de trois minutes dans les studios de la télévision publique, produit selon le même

---

<sup>69</sup> Reporters sans Frontières.

<sup>70</sup> Le syndicat juge notamment « liberticide » la disposition qui obligera les médias à présenter à l'avance le contenu d'émissions à la future instance de régulation des médias. Des membres de la Commission Ben Achour et de l'INRIC contestent ces critiques et ont dénoncé une tentative de déstabilisation orchestrée par des patrons de média, inquiets, selon eux, de perdre les licences de diffusion qu'ils avaient obtenues sur des bases népotiques sous le régime de Ben Ali.

<sup>71</sup> Le nouveau code de la presse interdit toute ingérence du ministère de l'Intérieur dans les domaines de la presse et de l'édition qui relèvent désormais du pouvoir judiciaire. Le régime d'autorisation des livres, des ouvrages et des périodiques est supprimé et remplacé par un régime de déclaration. Certaines dispositions répressives relatives à la diffamation sont également supprimées et la protection de la confidentialité des sources journalistiques est garantie.

<sup>72</sup> A l'exception de celles communément admises dans les Etats démocratiques et visant à punir, entre autres, l'incitation à la violence et/ou à la haine raciale et religieuse.

<sup>73</sup> *Radio Kalima* ne figurait pas sur la liste d'avis favorable publiée en juin par l'INRIC au motif que son dossier présentait des failles techniques. Elle y a été intégrée après deux mois de négociation et une grève de la faim de son directeur.

<sup>74</sup> *Radio 6 Tunis* a commencé à diffuser sur les ondes 97.2 FM le 14 février 2011, alors qu'elle émettait jusque-là sur Internet. Le 18 octobre, la radio a annoncé qu'elle cessait d'émettre. Elle affirme que malgré la recommandation de l'INRIC de permettre aux radios associatives d'émettre par le biais de l'Office National de la Télédiffusion (ONT), moyennant des sommes symboliques, l'ONT continue de monopoliser les fréquences.

<sup>75</sup> Articles 44 et 46.

<sup>76</sup> Art. 2 de la Décision du 3 septembre 2011 relative aux règles et procédures de la campagne électorale.

<sup>77</sup> Décision du 3 septembre 2011 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion d'émissions radios et télévisés relatives à la campagne électorale.

format technique et diffusé une fois sur les neuf chaînes de l'audiovisuel public<sup>78</sup> entre les 1<sup>er</sup> et 21 octobre, selon un ordre de passage tiré au sort publiquement. De plus, les sept chaînes de la radio publique ont diffusé, chaque jour et simultanément, trois éditions d'information sur la campagne. Les journalistes avaient le droit de mentionner les activités des listes et des candidats, mais ne devaient pas évoquer le contenu de leurs programmes politiques<sup>79</sup>. Ce schéma, également appliqué aux deux chaînes de la télévision publique, visait à garantir une stricte neutralité.

L'ISIE a admis une application plus souple du principe d'égalité de traitement pour les médias privés, afin de tenir compte des contraintes financières et techniques posées par une compétition électorale impliquant 1.517 listes. Le dispositif retenu a consisté à répartir les temps de parole, non pas en fonction des listes elles-mêmes, mais en fonction de la famille politique à laquelle elles appartiennent.

L'interdiction de la publicité politique a suscité de vifs débats dans la presse et a donné lieu à des incidents, le 12 septembre, lors du tirage au sort de l'échéancier de la campagne électorale dans les médias publics. Des responsables du PDP et de l'UPL ont déclaré publiquement qu'ils n'avaient tout fondement juridique à cette interdiction, et des spots de ces deux partis ont été diffusés par les télévisions privées *Hannibal TV* et *Nessma TV*<sup>80</sup> dans la semaine qui a suivi. Les radios privées ont bien respecté l'interdiction mais plusieurs quotidiens de presse écrite ont publié des publicités pour une dizaine de partis, y compris durant la période de la campagne. Néanmoins, l'ISIE n'a pas utilisé les instruments mis à sa disposition par le décret-loi électoral pour sanctionner les médias en cas d'infraction<sup>81</sup>.

De même, aucune sanction n'a été aussi prononcée à l'encontre de médias étrangers. Ceux-ci n'avaient pas le droit de couvrir la campagne<sup>82</sup>, sous peine de voir leur accréditation suspendue, à moins de respecter la règle du traitement égal des listes de candidats. Selon l'ISIE, ce principe devait être appliqué indistinctement aux médias nationaux et étrangers dans la mesure où certaines chaînes de télévision satellitaires sont reçues et regardées par de nombreux Tunisiens. Des médias étrangers ont exprimé leur mécontentement au motif que ce problème ne pouvait concerner que les chaînes *Al Jazeera*, *Al Arabiya* et *France 24* en langue arabe. Mais l'ISIE estime qu'une restriction appliquée uniquement à ces trois chaînes aurait été discriminatoire.

#### *Monitoring des médias par la MOE UE pendant la campagne électorale*

La MOE UE a mis en place une unité de monitoring des médias composée de huit moniteurs tunisiens, quatre femmes et quatre hommes, qui ont analysé la couverture de la campagne électorale, du 1<sup>er</sup> au 21 octobre, de douze médias nationaux sélectionnés selon une logique de panel représentatif : quatre quotidiens de presse écrite (*Al Chourouk*, *Assabah*, *Assarih*, *La Presse de Tunisie*), cinq médias audiovisuels privés (*Express FM*, *Mosaïque FM*, *Shems FM*,

<sup>78</sup> Les deux chaînes de la télévision publique (*Wataniya 1 et 2*), les quatre radios publiques nationales (*La Nationale*, *Radio Jeunes*, *RCTI*, *Radio Culture*) et les cinq radios publiques régionales (Sfax, Monastir, Gafsa, Tataouine, Le Kef).

<sup>79</sup> Source : directeur et des rédacteurs en chef de la radio publique.

<sup>80</sup> *Nessma TV* a diffusé 11 fois un spot du PDP et 16 fois un spot de l'UPL entre les 12 et 16 septembre.

<sup>81</sup> Art. 33 de la Décision du 3 septembre 2011 sur l'organisation de la campagne. En cas d'infraction, l'ISIE peut : « 1 - Inviter le média réfractaire à annoncer l'infraction commise dans le même média dans le même programme ou page ou espace où l'infraction a été commise ; 2- Ordonner la suspension temporaire du programme ; 3- En cas de récidive, priver le média de couvrir la campagne électorale ».

<sup>82</sup> Art. 34 de la Décision du 3 septembre 2011 relative aux règles de la campagne électorale : « Dans le cas où une liste recourt à un média étranger l'ISIE procède à : 1) Avertir le média étranger de ne pas permettre aux partis ou listes d'y accéder durant la campagne électorale. 2) En cas de récidive demander aux autorités publiques compétentes de retirer l'accréditation des journalistes appartenant au média concerné.

*Hannibal TV* et *Nessma TV*) et les programmes produits en commun par le réseau de l'audiovisuel public (*Wataniya* et *radios publiques*). Les reportages, journaux, débats et émissions politiques diffusés ou publiés par ces médias ont été analysés sur la base de la méthodologie quantitative et qualitative utilisée habituellement par les MOE UE. La Mission a aussi monitoré, du 18 au 22 octobre, la couverture de la campagne par les deux chaînes de télévision satellitaire *Al Jazeera* et *France 24* en langue arabe, ainsi que les réseaux sociaux *Facebook* et *Twitter* durant toute la durée de la campagne.

#### *Monitoring des médias tunisiens*

A l'exception des violences commises contre *Nessma TV*, la presse tunisienne a pu travailler sans entrave et la liberté d'expression été respectée.

De manière générale, les médias ont joué un rôle positif dans l'information des électeurs, en donnant la parole à des experts et des représentants de la société civile durant toute la période électorale, et en consacrant de larges espaces aux listes de candidats tout au long de la campagne. Toutefois, la presse dans son ensemble n'a pas réussi à assurer une couverture exhaustive et critique des programmes politiques en raison, d'une part, du nombre excessivement élevé de listes en compétition, et, d'autre part, de la faible structuration du message politique d'un très grand nombre d'entre elles.

Le monitoring de la MOE UE indique que les télévisions et les radios publiques ont manifesté une volonté évidente de rompre avec le passé. Elles ont rempli une vraie mission de service public en respectant à la lettre la règle d'égalité de traitement des listes de candidats édictée par le décret-loi électoral. Leur couverture a été neutre et les spots de la campagne officielle des 1.517 listes en compétition ont été diffusés selon l'ordre de passage tiré au sort publiquement le 12 septembre.

De nombreuses listes indépendantes n'ont bénéficié d'aucune couverture dans les médias privés et les écarts de traitement entre les listes couvertes ont été importants d'un média à l'autre. Cependant, toutes les sensibilités politiques ont pu s'exprimer et, prise dans son ensemble, la couverture de la campagne par les médias privés a été globalement équilibrée et relativement neutre. Le monitoring de la MOE UE indique qu'Ennahdha a été le parti le plus couvert par la presse écrite (*Al Chourouk*, *Assabah*, *Assarih*, *La Presse de Tunisie*) tandis que les partis de gauche et de centre-droit ont été les plus présents sur les médias audiovisuels (*Shems FM*, *Mosaïque FM*, *Express FM*, *Nessma TV* et *Hannibal TV*).

#### *Monitoring des médias étrangers*

Les télévisions satellitaires *Al Jazeera* et *France 24* en arabe ont consacré de larges espaces à l'élection de l'ANC durant la dernière semaine de la campagne. La couverture de *France 24* a été essentiellement consacrée à Ennahdha. Celle d'*Al Jazeera* a été plus équilibrée, mais s'est poursuivie pendant la journée du silence électoral.

Le cas de la télévision privée *Al Mostakilla*, qui a servi d'instrument de propagande pour les listes de la Pétition populaire, a mis en évidence les limites de la réglementation applicable aux médias étrangers. Bien qu'appartenant à un homme d'affaires tunisien, *Al Mostakilla* est une chaîne basée à Londres qui relève du droit britannique<sup>83</sup>. Elle entre donc dans la catégorie des médias étrangers exclus du droit de couvrir la campagne, à moins de respecter la règle d'égalité de traitement des listes de candidats. Néanmoins, les deux sanctions dont disposait l'ISIE pour

<sup>83</sup> Art 26 de la Décision du 3 septembre 2011 relative aux règles et procédures de la campagne électorale : « Par média national il faut entendre tout média enregistré sur le territoire tunisien selon les lois tunisiennes ».

traiter les éventuelles infractions, l'avertissement au média et le retrait de l'accréditation de ses journalistes en cas de récidive,<sup>84</sup> ne pouvait avoir aucun effet dissuasif sur *Al Mostakilla* dans la mesure où cette chaîne n'a envoyé aucun journaliste en Tunisie et a couvert la campagne par le biais de débats organisés exclusivement dans ses studios de Londres.

#### *Monitoring des réseaux sociaux*

La campagne électorale a été très timide sur les réseaux sociaux Facebook et Twitter, que la MOE UE a monitoré du 12 septembre au 22 octobre. Le nombre de fans Facebook ou d'abonnés Twitter des partis politiques n'a pas connu d'augmentation significative durant cette période. Le flux des messages politiques ayant circulé sur l'Internet a été de faible intensité, sans commune mesure avec le rôle joué par les réseaux sociaux dans la diffusion de l'information sur la Révolution.

#### *Annonce des résultats et période postélectorale*

De manière générale, les médias tunisiens ont géré avec neutralité la période postélectorale et la proclamation des résultats préliminaires. Toutefois, la presse dans son ensemble n'a pas procédé à un examen critique des procédures d'annonce des résultats par l'ISIE, en laissant vivre dans l'opinion l'idée que le taux de participation national était d'environ 90% alors qu'il se situe plutôt aux alentours des 50%. D'autre part, deux écarts de conduite importants à la déontologie ont été notés. Le premier concerne la télévision privée *Hannibal TV* dont un journaliste a qualifié les habitants de Sidi Bouzid « *d'ignorants (...) manquant de maturité politique* » pour commenter les victoires des listes de la Pétition Populaire. Ce commentaire, fait à une heure de très grande audience, la veille du déclenchement des violences à Sidi Bouzid, a conduit des habitants de la ville à déposer une plainte contre *Hannibal TV* auprès du Tribunal de Première Instance local. Le second incident a eu lieu le 27 octobre durant le journal le plus suivi de la télévision publique, *Wataniya 1*. Un reporter de cette chaîne a qualifié « *d'hostiles à l'Islam* » les partis de gauche ayant obtenu peu de sièges à l'ANC. Un appel à manifester a été lancé contre *Wataniya 1* par des journalistes, qui l'ont finalement annulé après que la direction de la chaîne se soit excusée et ait rappelé son attachement au principe de neutralité des médias publics.

## **X. DROITS HUMAINS - LA PARTICIPATION DES FEMMES**

### *Droits humains*

Un décret-loi visant à harmoniser la législation nationale avec les dispositions de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ratifiée par la Tunisie en 1988, a été adopté par le gouvernement le 22 octobre 2011. L'adoption de ce texte témoigne de la volonté de rompre avec les pratiques de l'ancien régime qui ont perduré dans les mois qui ont suivi la Révolution<sup>85</sup>. Cependant, l'exercice du droit de manifester reste entravé par la crainte, ressentie par de nombreux citoyens, et alimentée par plusieurs dérapages depuis la Révolution, d'un usage excessif de la force par les forces de sécurité lors de rassemblements<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Art. 34 de la Décision du 3 septembre 2011 relative aux règles et procédures de la campagne électorale.

<sup>85</sup> Cf. : rapport de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, «La Tunisie post Ben Ali face aux démons du passé : Transition démocratique et persistance de violations graves des droits de l'Homme », juillet 2011, N° 567f.

<sup>86</sup> Exactions dénoncés dans le rapport de la FIDH précité et dans un rapport de l'Organisation contre la torture en Tunisie (OCTT) présenté à la presse le 12 octobre 2011, faisant référence au cas d'une manifestation de l'Union des diplômés chômeurs qui a été durement réprimée par la police le 26 septembre 2011.

pacifiques.

Le décret-loi du 24 septembre 2011 relatif à l'organisation des associations supprime le système de l'autorisation administrative préalable et le remplace par celui de la simple déclaration<sup>87</sup>. La tenue, après dix ans d'interdiction, du 6<sup>e</sup> congrès de la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'Homme (LTDH) et la création de l'Association Tunisienne de la Culture Amazighe<sup>88</sup> (Berbère) sont d'autres illustrations du nouveau climat qui existe en matière de respect du droit d'association.

Le 16 août, le gouvernement de transition a annoncé la levée des réserves à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)<sup>89</sup>. La MOE UE estime que cette mesure doit être complétée par l'abrogation de toutes les dispositions légales qui discriminent les femmes, notamment celles figurant dans le Code du statut personnel (CSP) et qui portent atteinte au « principe de l'égalité des hommes et des femmes » énoncé dans la CEDEF<sup>90</sup>.

#### *Les femmes et le processus électoral*

Les femmes ont représenté 46% des inscrits volontaires. La tranche d'âge des 21-30 ans est la seule où la proportion des femmes (53%) a été supérieure à celle des hommes. La combinaison, remarquablement innovante, des principes de parité et d'alternance femme/homme établie par l'article 16 du décret-loi électoral a permis à environ 5.000 femmes d'être candidates à l'élection. Toutefois, seul le PDM a appliqué ce principe à ses têtes de liste pour le scrutin de l'ANC, avec 16 femmes et 17 hommes. Les femmes n'ont représenté que 7% des candidats placés en tête de liste, avec un pic de 17% à Tunis-2 mais un taux inférieur à 5% dans les deux tiers des 27 circonscriptions de Tunisie. Par conséquent, l'extension du principe de parité à la désignation des têtes de liste serait un prolongement cohérent qui permettrait de leur assurer une représentation parlementaire en adéquation avec leur nombre sur les listes de candidats.

Les femmes devraient occuper 59 des 217 sièges de l'ANC. Ennahdha aura 40 représentantes. Les 19 autres se répartissent dans sept autres formations politiques<sup>91</sup>. Ben Arous, qui compte 10 sièges, est la seule circonscription où la parité entre élus femme et homme a été atteinte. Ce résultat démontre que le système de parité et d'alternance femme/homme sur les listes est efficace dans le cas d'un parti obtenant plus d'un élu. Il devrait donc permettre l'élection d'un nombre plus important de femmes lors des prochaines élections, durant lesquelles les listes et/ou les partis en lice seront très probablement beaucoup moins nombreux que pour le scrutin de l'ANC.

L'ISIE n'a pas atteint l'objectif de parité dans le recrutement des membres de l'administration électorale tel que prévu par le décret-loi du 18 avril 2011 portant création d'une instance supérieure indépendante pour les élections. Les femmes ne représentent que 12,5% des

---

<sup>87</sup> L'article 10.1 du décret-loi du 24 septembre 2011 concernant l'organisation des associations dispose que « *La création d'une association est soumise au système de déclaration.* » Auparavant, le ministre de l'intérieur pouvait refuser la constitution d'une association en application de l'article 5 de la loi n°59-154 du 7 novembre 1959, relative aux associations modifiée et complétée par la loi n°88-90 du 2 août 1988 et la loi 92-25 du 2 avril 1992.

<sup>88</sup> Cf. recommandations du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD/C/TUN/CO/19, du 23 mars 2009.

<sup>89</sup> Le décret-loi relatif à la levée des réserves à la CEDEF n'avait pas encore été publié à la date de la rédaction de ce rapport.

<sup>90</sup> Art. 2 CEDEF.

<sup>91</sup> Afeq Tounes (2 sièges), La Pétition populaire (4 sièges), CPR (3 sièges), FDTL Ettakatol (4 sièges), Al-Moubadara (2 sièges), PDM (2 sièges) et PDP (2 sièges).

membres de l'ISIE, 16% des membres des IRE et 11% du personnel des ILE. Le jour du scrutin, la proportion de femmes membres de BV a été de 27% en moyenne dans les 1.649 BV observés par la MOE UE. Enfin, les données fournies par quatre organisations de la société civile tunisienne ayant observé l'élection<sup>92</sup> indiquent que les femmes représentaient 35,5% de leurs 8.438 observateurs.

#### *Les candidates dans les médias*

Le monitoring des médias conduit par l'Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD)<sup>93</sup> du 1<sup>er</sup> au 21 octobre, indique que les femmes politiques ont occupé 5% en moyenne des espaces ou des temps d'antenne consacrés par les médias à la campagne électorale, contre 51% pour les hommes politiques<sup>94</sup>. Le monitoring des médias conduit par la MOE UE durant cette période aboutit à des résultats similaires. Les cinq médias audiovisuels suivis par la Mission ont accordé aux femmes candidates 12% du total de temps d'antenne consacré à la campagne, contre 88% aux hommes.

## **XI. SOCIÉTÉ CIVILE ET OBSERVATION ÉLECTORALE**

Le très grand nombre d'observateurs nationaux et internationaux, ainsi que de représentants des partis politiques et de candidats indépendants, ont contribué à garantir l'intégrité du processus. La date limite d'accréditation pour toutes ces entités était fixée à « 15 jours précédant la date du scrutin<sup>95</sup> » et constituait un délai particulièrement éloigné du jour de l'élection. Le certificat de formation demandé aux observateurs pour compléter leur demande d'accréditation était problématique dans la mesure où la divulgation des procédures de vote ne s'est produite qu'au début du mois d'octobre. La décision de l'ISIE du 7 octobre d'accorder un délai supplémentaire d'une semaine pour présenter les certificats mérite d'être saluée et s'inscrit dans la démarche inclusive qui a caractérisé la préparation des élections.

#### *Représentants des listes de candidats*

Au total, environ 14.000 représentants de listes candidates ont été accrédités. Ceux des partis politiques et d'alliances étaient présents dans 93% des BV observés. Les partis les mieux représentés étaient Ennahdha (53%), le PDP (12%), l'UPL (7%) et le CPR (5%). Des représentants de listes indépendantes étaient présents dans 18% des BV alors qu'elles représentaient 43% des listes de candidats dans les 27 circonscriptions de Tunisie.

#### *Observateurs nationaux*

Près de 13.800 Observateurs nationaux ont été accrédités. Ils étaient présents dans 70% des BV observés. Certaines de ces plateformes ont reconnu avoir déployé un nombre d'observateurs inférieur<sup>96</sup> aux cartes d'accréditation reçues de l'ISIE, sans que cela n'affecte leur méthodologie. Chahed, ATIDE<sup>97</sup>, Mourakiboun<sup>98</sup>, l'Observatoire national<sup>99</sup> et OFYIA, les principales plateformes

<sup>92</sup> Chahed, Ligue tunisienne des droits de l'Homme, Ligue des électrices tunisiennes et Mourakiboun.

<sup>93</sup> Dans le cadre d'une coalition de plusieurs organisations non gouvernementales comprenant l'Association des femmes tunisiennes pour la recherche sur le développement, la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'Homme, le Conseil national pour les libertés, le Syndicat national des journalistes tunisiens et l'Observatoire de la liberté de la presse de l'édition.

<sup>94</sup> « Observation des médias dans la transition démocratique : Monitoring de la troisième période ».

<sup>95</sup> Art. 55 du décret-loi 2011-35.

<sup>96</sup> Mourakiboun, par exemple, a admis n'avoir eu que 3.320 observateurs sur ses 4.020 accrédités.

<sup>97</sup> « Les élections de l'Assemblée nationale constituante ont-elles été transparentes et intègres? ».

<sup>98</sup> « Un scrutin globalement bien tenu entaché par de sérieuses irrégularités ».

nationales d'observation électorale, ont communiqué leurs observations et recommandations préliminaires<sup>100</sup> sur le déroulement des élections lors de conférences de presse tenues quelques jours après le scrutin. Ces plateformes<sup>101</sup> ont jugé que le scrutin s'était déroulé de manière acceptable, en dépit de plusieurs irrégularités et manquements observés, mais sans incidence sur les résultats. En revanche, elles ont dénoncé les entraves à l'observation et le climat d'opacité qui a régné durant les compilations. Les observateurs nationaux ont noté que dans plusieurs circonscriptions les compilations avaient été interrompues la nuit, pour ne reprendre qu'à 8 heures du matin. Dans d'autres circonscriptions, les observateurs ont été interdits d'accès ou bien écartés de la zone de tabulation. L'ATIDE s'est démarquée du consensus<sup>102</sup> prévalant au sein des autres acteurs nationaux de l'observation électorale qui jugent que le processus s'est déroulé globalement dans la transparence.

La conduite de leurs activités, et le fait d'avoir disposé tardivement des procédures et des accréditations, leur ont laissé peu de temps pour se coordonner, à l'exception notable de la demande de prorogation du délai d'accréditation adressée à l'ISIE le 7 octobre.

La MOE UE qui a initié des rencontres hebdomadaires informelles le mois précédant le scrutin avec les observateurs nationaux, s'est rendu compte que ceux-ci l'assimilaient aux individus européens qui auraient, selon eux, observé et approuvé les élections en 2009.

#### *Observateurs internationaux*

Les missions internationales d'observation électorale ont mobilisé près de 600 observateurs<sup>103</sup>. L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)<sup>104</sup>, le National Democratic Institute (NDI)<sup>105</sup>, le International Republican Institute (IRI)<sup>106</sup>, l'Assemblée Parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE-PA)<sup>107</sup>, l'Union Africaine (UA)<sup>108</sup>, le Réseau arabe d'observation des élections<sup>109</sup> et le Centre Carter<sup>110</sup> ont présenté leur déclaration préliminaire. Les principales critiques ont porté sur l'identification des électeurs, les délais tardifs de communication des procédures de vote et de compilation par l'ISIE, le manque d'information aux électeurs. Les observateurs internationaux ont salué l'ISIE pour son organisation de l'ensemble du processus et considèrent que les élections se sont globalement bien déroulées en dépit des quelques défaillances observées. Au moment de leur publication, les déclarations des observateurs internationaux n'incluaient pas l'observation dans les centres de compilation, ce qui explique leur ton globalement positif.

---

<sup>99</sup> « Des élections démocratiques et transparentes mais relativement honnêtes » selon la déclaration du président de la LTDH.

<sup>100</sup> Chacune des plateformes nationales d'observation compte préparer un rapport final dans un délai de plus ou moins deux mois dans lequel elles détailleront l'ensemble de leurs observations et recommandations.

<sup>101</sup> Elles ont déployé environ 10.000 observateurs : LTDH (3.800), Mourakiboun (3.320), Atide (2.000), Ofiya (1.240) et Chahed (700).

<sup>102</sup> L'ATIDE a relevé 6.000 dépassements, incluant des manquements graves à la transparence, le jour du scrutin, mais ajoute que « Leur analyse et vérification sont en cours d'étude pour les classer par catégorie d'incidents, mesurer leur étendue et évaluer l'ampleur ».

<sup>103</sup> Centre Carter: 70, NDI : 47, IRI : 33, OIF : 53, OSCE : 75, Réseau arabe d'observation des élections: 18.

<sup>104</sup> [http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CP3311\\_Mission\\_d\\_observation\\_de\\_la\\_Francophonie\\_pour\\_les\\_elections\\_en\\_Tunisie.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CP3311_Mission_d_observation_de_la_Francophonie_pour_les_elections_en_Tunisie.pdf)

<sup>105</sup> « Le raz-de-marée électoral à l'origine de quelques défaillances administratives ».

<sup>106</sup> «Étape historique des élections tunisiennes».

<sup>107</sup> «Les élections de l'ANC sont un signal que les tunisiens sont sur le chemin leur garantissant le respect des droits de l'Homme et de la démocratie».

<sup>108</sup> <http://www.au.int/en/sites/default/files/DECLARATION%20%20PRELIMINAIRE%20Tunisie%20Finale.pdf>

<sup>109</sup> «Réussite de l'expérience électorale tunisienne : transparence et forte participation des électeurs ».

<sup>110</sup> « Le Centre Carter constate une participation pacifique et enthousiaste lors des élections historiques en Tunisie ».

Enfin, l'ISIE a créé un statut d'invité afin que certaines missions d'observation internationales et des délégations diplomatiques, prises de cours par les délais d'accréditation, puissent observer la journée du scrutin. Ce dispositif, qui aurait permis à environ 150 observateurs de participer à l'observation, n'était pas encadré légalement.

## **XII. ÉDUCATION CIVIQUE ET INFORMATION DES ÉLECTEURS**

L'ISIE avait la responsabilité légale de mener une campagne appropriée d'éducation civique. La MOE UE a constaté que les électeurs ont été insuffisamment informés sur l'objectif et le sens de ces élections, ainsi que sur les enjeux et les pouvoirs d'une assemblée constituante. Les efforts d'information des électeurs de l'ISIE manifestés au terme du processus d'inscription à travers une campagne courte, intitulée "la Tunisie vote", n'ont pas comblé ce manque d'information. Les médias audiovisuels ont été utilisés pour diffuser des informations relatives aux documents nécessaires pour voter et pour expliquer comment, quand et où voter. La simulation des opérations de vote en grandeur nature dans des écoles, qui s'est déroulée la semaine précédant le scrutin, a également été médiatisée. Toutefois, ces initiatives, auxquelles il faut ajouter la mise en place du centre des médias, ont été insuffisantes pour toucher l'ensemble de l'électorat tunisien. Par ailleurs, Il est regrettable que l'ISIE n'ait pas communiqué, au cours des deux dernières semaines précédant le scrutin, sur la liste des bureaux de vote et la divulgation d'un spécimen du bulletin de vote.

## **XIII. LE CONTENTIEUX**

### *Contentieux de la campagne électorale*

L'ISIE a une compétence générale de réglementation et de contrôle de la campagne électorale. Dans ce cadre, trois mécanismes ont été mis en place : 810 contrôleurs pour suivre les activités de campagne et rapporter les violations, une unité de monitoring pour contrôler la couverture de la campagne par les médias, et un plan numérique des abus et violations, disponible sur le site de l'ISIE.<sup>111</sup>

Au total, 44 violations commises le jour des élections ont été enregistrées par l'ISIE. Celle-ci a également recensé 789 violations à la réglementation de la campagne. Plus de 80% concernent la publicité politique. Elles incluent aussi 158 cas de violation du silence électoral, un cas de don et un cas d'achat de voix. Ces violations ont été résolues sans soulever de problème majeur par les IRE, auxquelles a été étendue la compétence de l'ISIE en matière de réglementation et de contrôle de la campagne. Dans les cas de délit électoral présumé, les IRE ont transmis les dossiers au Ministère public selon les dispositions de l'article 75 du décret-loi électoral.

Néanmoins, l'ISIE n'a pas élaboré et diffusé les procédures de traitement du contentieux, conformément à l'article 47 du décret-loi électoral, pour lequel elle statue en première instance avec possibilité de recours auprès des chambres d'appel du Tribunal Administratif (TA) laissant les listes dépourvues *de facto* de voies de recours. Bien qu'aucune plainte n'ait été enregistrée, l'ISIE aurait dû établir des procédures adéquates de réception et de traitement des recours, tels qu'un registre de plaintes et une commission *ad hoc* pour les traiter.

### *Contentieux post électoral*

---

<sup>111</sup> [http://carte.isie.tn.previewdns.com/fr/?l=fr\\_FR](http://carte.isie.tn.previewdns.com/fr/?l=fr_FR)

Le décret-loi électoral encadre le contentieux post-électoral mais reste muet sur la possibilité pour l'ISIE, les IRE ou les bureaux centralisateurs de redresser les erreurs matérielles flagrantes, d'annuler ou de corriger les procès-verbaux du décompte des voix jugés irréguliers, ou encore d'examiner en première instance les contestations portant sur la régularité du vote et du dépouillement.

Le Conseil Constitutionnel ayant été dissout, le décret-loi électoral désigne le TA comme juge du contentieux post-électoral. Les résultats préliminaires des élections proclamés par l'ISIE, après éventuel redressement, pouvaient faire l'objet d'un recours devant l'Assemblée plénière du TA dans un délai de deux jours suivant leur proclamation. Seule la tête de la liste, ou l'un de ses représentants, était habilitée à déposer des recours contre les résultats préliminaires de la circonscription dans laquelle il concourait. La MOE UE regrette que cette possibilité n'ait pas été prévue pour les électeurs et les organisations de la société civile.

Le premier président du TA devait fixer une date d'audience de plaidoirie dans un délai ne dépassant pas les sept jours à compter de la date de soumission du recours et convoquait les parties concernées par n'importe quel moyen pouvant laisser des traces écrites et leur permettant de consigner leurs remarques. La plénière était chargée d'examiner l'affaire pour délibération et devait annoncer son verdict dans un délai ne dépassant pas trois jours à compter de la date d'audience de plaidoirie. Le TA devait informer les parties concernées de sa décision par n'importe quel moyen qui laisserait une trace écrite et dans un délai ne dépassant pas les deux jours à compter de la date où le verdict était prononcé. Sa décision était définitive et ne pouvait faire l'objet d'aucun recours.

Le jour suivant le scrutin, certaines IRE ont annoncé les résultats préliminaires de leur circonscription. Ces annonces n'ont pas respecté l'article 71 du décret-loi électoral statuant que les résultats préliminaires ne peuvent être annoncés que par l'instance centrale de l'ISIE. Celle-ci a communiqué des résultats partiels préliminaires pour les 27 circonscriptions de Tunisie à deux reprises le 26 octobre, puis une troisième fois le lendemain, avant de proclamer, plus tard dans la soirée du 27, les résultats préliminaires.

Néanmoins, cette proclamation verbale n'a été suivie d'aucun acte formel de proclamation contenant tous les résultats, circonscription par circonscription, de toutes les voix obtenues par les listes en compétition, incluant les suffrages exprimés, les votes invalides et les votes blancs. Cette absence affecte le principe de transparence et le droit des citoyens à être informés. Les bonnes pratiques internationales requièrent en effet que les données détaillées des résultats soient mises à disposition des candidats ou de leurs représentants, des observateurs, des médias et des citoyens en général, et qu'elles soient accessibles sur l'Internet.

L'ISIE a annulé les résultats de listes de la Pétition populaire dans six circonscriptions<sup>112</sup>, mais l'acte d'annulation, signé par le président de l'ISIE, était dépourvu de motivation et des éléments de preuve nécessaires à une telle décision. Dans cinq circonscriptions, l'ISIE a justifié l'annulation par le fait que ces listes ont eu recours à un financement privé, et que le coût de

---

<sup>112</sup> L'ISIE a annulé les résultats des listes indépendantes de la Pétition populaire dans les circonscriptions de Tataouine, Sfax-1, Jendouba, Kasserine et Sidi Bouzid sur la base de l'art 70 du décret-loi électoral. Cet article octroie à l'ISIE le pouvoir de redresser les résultats préliminaires en annulant les résultats des vainqueurs, si ces derniers n'ont pas respecté les règles du financement de la campagne électorale. Selon la réglementation du financement de la campagne, les listes ne devaient pas dépasser le plafond du financement (publique et de fonds propres), recevoir un financement étranger ou un financement privé (articles 52 et 53 du décret-loi électoral). Les résultats de la liste Pétition populaire ont également été annulés dans la circonscription de France-2. Au total, huit sièges de la Pétition populaire répartis dans six circonscriptions ont été annulés.

l'impression des dépliants<sup>113</sup> de campagne de la Pétition populaire n'a pas été comptabilisé dans le compte unique spécial pour la campagne électorale. *A contrario*, les résultats des listes de la Pétition populaire qui ont comptabilisé ce coût dans leur compte unique n'ont pas été annulés.

La MOE UE s'interroge sur les raisons qui ont poussé l'ISIE à examiner en priorité la validité de l'élection des listes de la Pétition populaire alors que, dans le même temps, l'ISIE a reconnu qu'un contrôle exhaustif et complet des 1.662 listes en compétition n'était pas possible au moment de la proclamation des résultats préliminaires.

Concernant l'annulation de la liste de la Pétition populaire dans la circonscription de l'étranger France-2, l'ISIE s'est basée sur l'article 15 du décret-loi électoral. Celui-ci interdit, entre autres, à toute personne ayant assumé une responsabilité au sein du RCD de présenter sa candidature à l'élection de l'ANC. La tête de liste de la Pétition populaire en lice dans la circonscription de France-2 entrerait dans cette catégorie, son nom figurant apparemment sur la liste établie par l'ISIE. Toutefois, l'IRE de France-2 ne s'en est pas rendu compte avant l'élection. Elle ne l'a compris qu'après la délivrance du récépissé, et a décidé, dans la foulée, de porter plainte devant le Ministère public pour fausses déclarations en voulant engager la responsabilité pénale de la personne concernée. Celle-ci a alors présenté une demande de retrait de sa candidature en avouant sa faute pour éviter la voie judiciaire, mais l'IRE l'a refusée au motif que ce retrait intervenait hors des délais légaux. L'ISIE justifie l'utilisation de l'article 15 du décret-loi électoral au-delà de la phase du contentieux des candidatures et de la période de la campagne, en estimant que cet article est une norme impérative d'application générale et d'ordre public, valable pour tout le processus électoral et même *a posteriori*. L'utilisation *ad libitum*, et au-delà de la phase contentieuse expressément prévue pour l'acceptation des candidatures, n'était peut-être pas appropriée.

La période du dépôt des recours devant le TA s'est achevée le 29 octobre conformément à l'article 72 (nouveau) du décret-loi électoral. La confusion engendrée par les annonces de résultats partiels par des IRE et l'ISIE, y compris de résultats de l'étranger<sup>114</sup>, a poussé certains plaignants à introduire neuf recours prématurés avant la période légale de dépôt de recours, fixée aux 28 et 29 octobre. Le TA a rejeté ces recours pour vice de forme au motif que les annonces des résultats par l'ISIE n'étaient pas effectuées par l'Instance centrale au complet mais seulement par certains conseiller de l'ISIE et, qu'en conséquence, les résultats n'étaient pas encore proclamés officiellement.

Un total de 104 recours, les neuf prématurés inclus, ont été déposés devant le bureau d'ordre pour le contentieux électoral du TA. L'absence d'acte formel de proclamation des résultats pendant la période légale de dépôt des recours devant le TA a eu une autre conséquence. Elle a *de facto* limité la capacité des listes n'ayant pas obtenu de siège lors de la proclamation verbale des résultats préliminaires d'introduire un recours avec tous les éléments indispensables et nécessaires, dans la mesure où ces listes ne connaissaient pas leur score exact à ce moment-là.

Les dossiers les plus importants concernaient: les appels de la Pétition populaire contre

---

<sup>113</sup> Il s'agit de 35.000 dépliants pour un coût total de 6.195 dinars pour la circonscription de Sidi Bouzid, de 165.000 dépliants à 9.000 dinars pour Sfax-1, de 2.500 dépliants à 750 dinars pour Tataouine, de 20.000 dépliants à 1.090 dinars pour Jendouba et de 250 dépliants à 5.320 dinars pour Kasserine.

<sup>114</sup> Le 24 octobre, l'IRE de l'Italie a annoncé les résultats de sa circonscription en octroyant deux sièges à Ennahdha et un siège à Ettakatol. Le même jour, l'Instance centrale de l'ISIE a annoncé les mêmes résultats. Mais le 27 octobre, dans sa dernière communication proclamant les résultats préliminaires définitifs, l'ISIE s'est rétractée en octroyant le 3<sup>ème</sup> siège non pas à Ettakatol mais à la Pétition populaire. Ettakatol a présenté un recours au TA mais l'affaire a été rejetée sur le fond.

l'annulation des résultats par l'ISIE dans cinq circonscriptions; les recours pour faire annuler les 19 autres sièges de la Pétition populaire en raison de la propagande effectuée en leur faveur par la chaîne de télévision satellitaire *Al Mostakilla*; la demande d'annulation du scrutin de Monastir, et sa réorganisation, par trois listes indépendantes au motif que des logos figurant sur le bulletin de vote différaient de ceux présentés à l'IRE ; les recours relatifs à la présence sur des listes de responsables de l'ex-RCD ou de *Mounachidine*<sup>115</sup> qui ont échappé à la phase contentieuse des candidatures ; un recours du parti Ennahdha qui reprochait à l'ISIE d'avoir mal calculé le quotient électoral à Médenine en incluant les votes blancs dans ce calcul et, avec pour conséquence, de priver le parti islamiste d'un cinquième siège dans cette circonscription.

Les 104 dossiers ont été traités entre le 30 octobre et le 5 novembre, et les dernières décisions ont été prononcées le 8 novembre. Le TA a notifié aux parties intéressées ses dernières décisions entre le 9 et le 10 novembre conformément à la loi.

Parmi les 104 recours déposés, seulement 6 ont été acceptés dans la forme et sur les fond (5%). Les autres ont été rejetés pour les motifs suivants: 52 pour vice de forme (50% de la totalité), 31 sur le fond, un pour lequel le TA s'est déclaré incompétent et 14 annulés à la suite du désistement de l'avocat du parti UPL. Le nombre élevé de rejets pour vice de forme souligne la méconnaissance globale des procédures par les plaignants : ceux-ci n'ont pas notifié leur plainte à l'ISIE par voie d'huissier (24 cas), ou pas eu recours à un avocat habilité à plaider devant la Cour de Cassation, ou pas introduit les recours selon les procédures de l'ancien article 72 du décret-loi électoral, ou bien encore, introduit des recours pour contester les résultats de tout le pays sans se référer, comme la loi le prévoyait, aux résultats d'une circonscription déterminée. Cette méconnaissance des procédures, et le nombre très élevé de rejets qui en a résulté, est une occasion perdue pour la création d'une nouvelle jurisprudence qui aurait été très utile pour les prochaines élections.

Les motivations des décisions du TA ont été rendues publiques à partir du 14 novembre, juste après la proclamation des résultats définitifs par l'ISIE. Ennahdha a obtenu le siège supplémentaire qu'il revendiquait à Médenine (Cf. supra) passant ainsi de 4 à 5 élus dans cette circonscription<sup>116</sup>. Le TA a également accepté les cinq recours de la Pétition populaire lui restituant sept des huit sièges qui avaient été annulés par l'ISIE en application de l'article 70 du décret-loi électoral. La Pétition populaire sera représentée par 26 élus au sein de l'ANC, l'annulation du siège qu'elle avait obtenu initialement à France-2 n'ayant pas fait l'objet d'un recours devant le TA. La Pétition populaire a pu démontrer que les dépliants de campagne, qui avaient servi de justification à l'invalidation des sept sièges, avaient été imprimés et distribués pendant la précampagne électorale et donc, que son coût n'était pas assujéti à l'inscription dans le compte unique de la campagne<sup>117</sup> (Cf. supra).

Selon l'article 70 du décret-loi électoral, l'ISIE devait vérifier le respect par les vainqueurs des dispositions relatives au financement de la campagne et pouvait annuler les résultats des vainqueurs en cas d'infraction constatée. Néanmoins, c'est le TA qui a précisé, dans les cinq recours acceptés, la signification et la portée de cette prérogative de l'administration électorale.

<sup>115</sup> Terme désignant les personnes ayant appelé l'ex-Président Ben Ali à briguer un nouveau mandat en 2014.

<sup>116</sup> Le TA a estimé que les votes blancs ne doivent pas être considérés comme des suffrages exprimés et ne doivent pas être pris en considération dans le calcul du quotient électoral. Le tribunal est arrivé à cette conclusion par une interprétation combinée des articles 36, 63 et 67 du décret-loi électoral. Selon lui, l'effet juridique direct résultant de la comptabilisation à part des votes blancs implique qu'ils ne doivent pas être comptabilisés en tant que suffrages exprimés.

<sup>117</sup> Selon le TA, l'utilisation des dépliants doit donc être comprise comme un acte de précampagne qui n'est pas soumis aux dispositions concernant l'annulation des résultats (articles 70, 52 et 53 du décret-loi électoral).

En effet, selon le TA, l'ISIE peut, en cas d'infraction aux règles sur le financement public, utiliser son pouvoir discrétionnaire, sous le contrôle du juge des résultats, pour annuler les résultats d'une liste après avoir établi la preuve certaine et irréfutable que cette liste a commis une violation pendant la campagne et non durant une autre période du processus électoral<sup>118</sup>.

Le manque ou l'insuffisance de preuve présentée par le plaignant a été le motif le plus fréquent des 30 recours rejetés sur le fond.

Les demandes d'annulation des résultats de Monastir déposées par les listes indépendantes Mon cher pays et Justice et Réconciliation, en raison de logos mal imprimés sur le bulletin, ont également été rejetées sur le fond. Le TA a d'abord expliqué qu'une liste pouvait être identifiée non seulement par son logo, mais aussi par son nom et par son numéro. Prenant en compte la situation des analphabètes, le TA a estimé ensuite qu'il n'y avait pas de confusion possible entre les logos concernés par la plainte et les logos d'autres listes. Enfin, le TA a considéré que le score obtenu par les plaignants était très faible par rapport au score de la liste ayant obtenu le score le moins élevé pour gagner un siège dans cette circonscription<sup>119</sup>. Le juge en a conclu que le problème de logo soulevé par les listes plaignantes n'était pas de nature à modifier le résultat de l'élection. Le recours de la liste Dignité égalité et paix sociale, également à Monastir, a été rejeté pour vice de forme, car présenté avant les délais légaux (Cf. supra). A Sidi Bouzid, le TA a rejeté le recours de la liste indépendante Le destin des libres pour vice de forme, tandis qu'à Tozeur et au Kef les recours de la liste Unité nationale ont été rejetés dans le fond pour insuffisance de preuves<sup>120</sup>. Ce même traitement a été appliqué à la liste La Feuille verte dans la circonscription du Kef et à la liste Front 24 décembre à Kasserine.

La Mission réitère ses félicitations au TA pour son indépendance, sa transparence, le respect à la lettre des délais prévus par le décret-loi électoral et la volonté ferme de respecter et de promouvoir l'Etat de droit.

Le 15 novembre, les membres de la Pétition populaire ont décidé la dissolution de toutes les listes de candidats n'ayant pas obtenu de sièges à l'ANC. Le lendemain, un recours en référé a été présenté devant le TA. Il demande l'exclusion de tous les élus ayant annoncé leur indépendance de la Pétition populaire, et la nomination de candidats remplaçants dans les circonscriptions de Nabeul-1, Nabeul-2, Sfax-2, Mahdia et Bizerte dans le cas où le Tribunal administratif accèderait au recours contre les têtes de listes concernées. Au moment de la clôture de ce rapport le TA n'avait pas encore statué sur ce dossier.

#### **XIV. LES SCRUTINS**

##### *Scrutin du 23 octobre dans les 27 circonscriptions en Tunisie*

La MOE UE a observé l'ouverture, le déroulement du scrutin, la clôture et le dépouillement dans

---

<sup>118</sup> Selon le TA le contrôle qu'exerce l'ISIE sur le financement de la campagne lui donne compétence pour entamer toutes les procédures et prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin immédiatement à tout dépassement avant la fin de la campagne (article 47 du décret-loi électoral). Dans ce cadre, l'ISIE peut s'autosaisir et être aidée par des contrôleurs choisis en raison de leur neutralité, indépendance et compétence pour contrôler les documents nécessaires et constater toutes les violations, l'objectif étant de s'assurer de la transparence de toutes les opérations relatives au financement. Pour l'exercice de cette prérogative, l'ISIE doit présenter tous les rapports, enquêtes et constatations au TA afin que celui-ci exerce son contrôle et puisse s'assurer de l'exactitude du résultat auquel l'ISIE est arrivée.

<sup>119</sup> 5.219 voix, alors que Justice et Réconciliation en a obtenu 1.007 et Mon cher pays 607.

<sup>120</sup> Notamment pour n'avoir pas présenté le récépissé contenant le dessin du logo déposé auprès de l'IRE.

1.649 BV (19%) sur un total de 8.971. Dans tous les cas, les observateurs ont constaté que les BV ont ouvert avant 7h30 avec tout le matériel électoral disponible. Une très grande affluence dans les BV réservés aux inscrits volontaires a été notée. Les électeurs inscrits d'office ont rencontré des difficultés d'orientation dans les centres de vote spéciaux. Le scrutin s'est déroulé sans aucun incident majeur, dans l'enthousiasme et un environnement sécurisé.

La MOE UE a évalué positivement (qualitatifs « très bien » et « bien ») l'ouverture des BV dans 98% des cas, de même que pour les procédures dans 97% des cas. L'encre a été utilisée selon les procédures dans 98% des BV. Les électeurs détenant leur carte d'identité et inscrits sur les listes électorales ont pu voter dans 97% des cas observés. Le secret du vote a été respecté dans 97% des cas.

Le dépouillement, qui inclut la rédaction des procès-verbaux des résultats, a été effectué selon les procédures dans 94% des cas observés par la Mission. Des réclamations ont été déposées par les représentants des partis politiques dans 4% des cas observés. L'affichage des résultats dans les BV a été effectué dans plus de 95% des cas. Cette dernière constatation n'a malheureusement pas été accompagnée d'autres mesures indispensables pour la traçabilité des ces résultats (Cf. infra Résultats).

#### *Scrutin des 20, 21 et 22 octobre à l'étranger*

L'ISIE a été confrontée à des défis spécifiques dans les préparatifs du vote à l'étranger, avec des zones géographiques et des mécanismes de coordination avec les autorités des pays d'accueil complexes à gérer. L'ISIE a aussi exigé, sans toujours obtenir gain de cause, que des lieux de vote utilisés sous l'ancien régime ne soient pas réutilisés. L'ISIE a souvent agi dans l'urgence et a mis en place des procédures non uniformes.

#### *Compilation des résultats dans les circonscriptions*

La compilation des résultats a donné une impression générale d'improvisation. L'ISIE a transmis aux IRE les procédures de collecte et de compilation des résultats quatre jours avant le scrutin, voire le jour même de l'élection. Les délais d'arrivée des PV ont été mal anticipés et les cas des 229 PV laissés dans des urnes par une communication défailante entre l'ISIE et les IRE, ont aussi mis en évidence le manque de préparation de l'administration électorale.

La MOE UE a observé les compilations des PV, aussi bien manuelles qu'informatiques, dans les centres de compilation de toutes les circonscriptions. Les représentants des partis politiques ou d'alliances de partis politiques ainsi que les observateurs nationaux étaient présents dans respectivement 97% et 80% des cas. Ce pourcentage tombe à 68% pour les représentants de listes indépendantes. Le niveau de transparence a été qualifié de « très bien » ou de « bien » dans 67% des cas, marquant une baisse significative par rapport à la transparence observée dans les BV. Néanmoins, la fiabilité de ces évaluations est sujette à caution car les observateurs ont toujours été, à une exception près, trop éloignés des postes de travail des opérateurs de saisie pour observer si les données étaient transmises fidèlement. À Mahdia<sup>121</sup> et à Beja<sup>122</sup> le manque de transparence a été total. Les résultats des compilations BV par BV n'ont pas été affichés, ni dans les centres de compilation ni aux sièges des IRE.

<sup>121</sup> Le secrétaire-général de l'IRE a donné l'ordre dans la matinée du 24 octobre à tous les observateurs, y compris ceux de la MOE UE, aux représentants de listes et aux journalistes de quitter le bâtiment.

<sup>122</sup> La compilation s'est déroulée à huis clos derrière un rideau d'une salle de cinéma.

## **XV. LES RÉSULTATS**

### *Annonce des résultats par les IRE et leur transmission à l'ISIE*

Une fois terminée leur opération de compilation, les IRE ont procédé à l'annonce non-officielle des résultats de leur circonscription, de manière globale et sans mention des chiffres BV par BV. Cette annonce, cumulée à l'absence d'affichage des feuilles de compilation, a affecté les principes de transparence et de traçabilité des résultats individuels des BV.

### *Résultats préliminaires*

Les résultats préliminaires proclamés par l'ISIE le 27 octobre ne l'ont été ni formellement ni dans leur intégralité. Les résultats ne concernaient que les votes valides attribués aux listes ayant gagné des sièges et ne précisaient pas, circonscription par circonscription, les votes invalides, les votes blancs, les suffrages exprimés pour les six circonscriptions annulées de la Pétition populaire, ni les suffrages exprimés en faveur des listes n'ayant obtenu aucun siège. Ce manque, combiné à l'absence de données sur le nombre d'électeurs inscrits dans les BV spéciaux, a engendré une confusion sur le taux de participation. En effet, le taux de 90% mentionné par le secrétaire général de l'ISIE pour certains BV réservés aux inscrits volontaires a été repris par de nombreux médias. Ceux-ci l'ont assimilé au taux de participation national et le présentent encore en tant que tel<sup>123</sup>.

Les résultats finaux confirment un taux de participation de 52% pour la Tunisie et l'étranger.

### *Résultats finaux*

La procédure de compilation des six circonscriptions de l'étranger a été menée à Tunis en raison principalement du manque d'instruction de l'ISIE. L'ISIE s'est constituée en centre de compilation pour reprendre les résultats BV par BV afin de les insérer dans la base informatique.

L'ISIE a proclamé les résultats finaux le 14 novembre<sup>124</sup> et, conformément à l'article 73 du décret-loi électoral, les résultats ont été publiés par le biais d'un arrêté dans le numéro 87 du Journal Officiel de la République Tunisienne du 15 novembre 2011. L'ISIE a proclamé les résultats sans préciser le nombre de BV ouverts le jour du scrutin et, contrairement à ses engagements, réitérés plusieurs fois les deux mois précédents, l'ISIE n'a pas fait mention de ces résultats ni ne les a rendus publics sur Internet BV par BV, sans tenir compte des nombreuses recommandations des observateurs nationaux et internationaux<sup>125</sup> de long terme.

Lors de la proclamation des résultats finaux le 14 novembre, l'ISIE n'a pas fait mention ni rendu public sur Internet ces résultats BV par BV. La Mission regrette que l'ISIE n'ait pas tenu ses engagements quant à la transparence et la traçabilité des résultats.

### *Erreur du design du bulletin de vote ayant pu affecter les résultats*

Le mauvais design du bulletin de vote est apparu comme une évidence le jour du scrutin aux observateurs et acteurs du processus. Tous admettent la possibilité que des électeurs aient pu

<sup>123</sup> « (...) que le taux de participation à ce scrutin historique dépasserait les 90% des inscrits volontaires».

[http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2011/10/24/tunisie-les-resultats-officiels-attendus-mardi\\_1592736\\_1466522.html](http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2011/10/24/tunisie-les-resultats-officiels-attendus-mardi_1592736_1466522.html)

<sup>124</sup> Des discordances non justifiées existent entre les 3.702.627 votants en Tunisie annoncés le 27 octobre dans les résultats préliminaires, et les 4.094.657 votants annoncés le 14 novembre dans les résultats finaux. Cette différence de 392.030 ne correspond pas au total des bulletins blancs, invalides et les voix attribuées à la Pétition populaire à l'issue du contentieux, puisqu'il ne totalise que 335.552, soit un écart du nombre de votants s'élevant à 56.478.

<sup>125</sup> Entretiens de la Mission avec des commissaires, entretien du 21 octobre entre le CO et le Président et le Secrétaire général de l'ISIE, et enfin communiqué de presse de la MOE UE du 4 novembre.

se tromper de liste en votant. Cette hypothèse est prise d'autant plus au sérieux que 18 sièges répartis dans 17 circonscriptions ont été gagnés par des listes dont la case à cocher sur les bulletins de vote était située juste à la droite de celle indiquant le numéro d'ordre de la liste ayant obtenu le plus de sièges

Ce risque aurait été atténué si l'ISIE avait publié un spécimen du bulletin de vote dans un délai lui permettant de mener une campagne d'information sur son utilisation<sup>126</sup>.

Kasserine				انتخابات المجلس الوطني التأسيسي 2011				الجمهورية التونسية							
الرقم	الرمز	القائمة	العلامة	الرقم	الرمز	القائمة	العلامة	الرقم	الرمز	القائمة	العلامة	الرقم	الرمز	القائمة	العلامة
2301		قائمة العدل الحزبي		2369		القائمة الديمقراطية العدالي		1995		قائمة حزب العمل التونسي		976		قائمة حزب البصائر الحديث	
529		قائمة شباب تونس الجماع العز		767		قائمة الجبهة الشعبية الوحدوية		469		قائمة الأمل والتحدي		635		قائمة حزب الوفاق العموري	
797		جبهة 24 ديسمبر المنقطة		1432		الحزب الإصلاحى الدستورى		1021		الاتحاد الديمقراطي الوحدوي		840		قائمة اتحاد احرار الشباب	
1106		قائمة حزب الإصلاح والتنمية		1005		قائمة التنمية والتشغيل		2676		قائمة الاتحاد الوطني العز		1099		قائمة الصق	
1500		قائمة الحق والإنصاف		811		قوى الثورة لتغير للعدل للثاء		1777		القائمة المسئلة العدي		793		الحزب الشعبي للحرية والتقدم	
903		حركة الشعب الوحدوية التقدمية		1202		قائمة حركة الشعب		825		قائمة شباب الثورة		8196		CPR	
2796		حركة الوطنون الديمقراطيون		1270		المراسمى المنقطة بالتصديق		1361		قائمة حركة العيث		2253		حزب الاتحاد الشعبي العموري	
942		قائمة حزب الوحدة الشعبية		12304		Al Aridha		5070		J.Wafa/Fidélité		754		حزب الأمة الديمقراطي الاجتماعي	
3263		قائمة حزب التكنل		1113		قائمة العمل الشعبي المنقطة		362		حزب الأمة المنقطة الوحدوي		1080		قائمة الأوجار	
324		الحزبية والعدالة الاجتماعية		378		قائمة تونس لكل التونسيين		653		القائمة الشبابية التقدمية		5587		PDP	
964		القائمة المنقطة بالوسط العربي		651		قائمة حزب العبد		40971		ENNAHDHA		5758		MDS	
				218		قائمة الشعب أراد العبد		347		قائمة العرب الثوريين المارلين		803		قائمة التايف العموري	
				605		قائمة العظيمة للعمل والقرامة		491		قائمة شباب الثمانيين		2332		قائمة الوحدة الوطنية	

## XVI. RECOMMANDATIONS

La MOE UE soumet les recommandations suivantes à la considération des autorités de la République tunisienne, du Gouvernement, de l'ANC, de l'ISIE, des institutions, des partis politiques et candidats, de la Société civile tunisienne et de la Communauté internationale. Ces recommandations portent sur l'alignement de chacune des étapes du processus électoral relatives aux normes internationales applicables aux élections démocratiques.

### Cadre institutionnel et juridique

1. L'ANC pourrait adopter des dispositions transitoires efficaces permettant l'organisation des élections présidentielles et législatives et une nouvelle réglementation provisoire des pouvoirs publics jusqu'à ce que les nouvelles autorités étatiques soient élus. Ces dispositions transitoires pourraient être incluses dans le texte constitutionnel. La prochaine Constitution tunisienne devrait contenir des dispositions suffisamment claires, détaillées et cohérentes entre elles pour permettre à un nouveau Code électoral de voir le jour.
2. Le cadre juridique électoral devrait être revu de manière approfondie afin de combler les vides du décret-loi électoral et de corriger les contradictions entre celui-ci et d'autres

<sup>126</sup> Le bulletin de vote n'a été dévoilé que la veille du scrutin, le 22 octobre, et uniquement sur Internet. Les électeurs ne l'ont donc découvert que le jour de l'élection.

instruments légaux nationaux et internationaux. Le nouveau Code électoral devrait aussi pérenniser les sauvegardes introduites lors du scrutin du 23 octobre.

3. La réforme du cadre juridique électoral devrait aussi intégrer une révision du mode de nomination des commissaires de l'administration électorale. Celui-ci placerait les compétences déontologiques, techniques, et tiendrait éventuellement compte d'un équilibre politique, comme principaux critères de sélection. Par ailleurs, les candidats pourraient être proposés par les partis politiques représentés à l'ANC, celle-ci se voyant aussi chargée de confirmer les différentes nominations par un vote à la majorité.
4. Il serait souhaitable que le Journal Officiel de la République Tunisienne (JORT) soit publié de façon régulière et mis en ligne, afin de garantir l'accès des citoyens à la connaissance des textes officiels de l'État. En outre, les textes constitutifs du cadre juridique, y compris ceux de l'ISIE (arrêtés, règlements, décisions, procédures et communiqués), devraient être mis à la disposition de tous les citoyens sur le site web de l'ISIE et en version papier.

#### *Financement de la campagne électorale*

5. Le cadre juridique du financement de la campagne, et en particulier ses mécanismes de contrôle, mériterait d'être remanié y compris pour le financement public de partis politiques et de listes indépendantes. Ces modifications devraient aussi inclure l'obligation pour les listes en compétition de publier de manière détaillée et transparente toutes les sources de financement et les dépenses.
6. La possibilité donnée à l'administration électorale d'annuler les résultats du vainqueur d'une élection doit être supprimée, et transférée à la Cour des Comptes qui pourra l'utiliser pour sanctionner les infractions les plus graves.
7. Le contrôle de la Cour des Comptes devrait être effectué *a posteriori* mais dans des délais clairement définis afin de ne pas laisser les vainqueurs de l'élection dans une situation d'insécurité juridique. En revanche, l'administration électorale pourrait établir un département *ad hoc* de contrôle du financement pour introduire des éléments de preuve éventuels auprès de la Cour des Comptes.

#### *Enregistrement des candidatures*

8. Une réforme de la procédure de dépôt des candidatures permettrait d'éviter que les irrégularités commises par un candidat affectent toute la liste sur laquelle il se présente. La jurisprudence, y compris celle par laquelle le TA a dû innover pour résoudre certains litiges lors du dernier scrutin, pourra servir de repère pour garantir l'homogénéité des décisions de l'administration électorale et des TPI.
9. Des procédures plus claires en matière de présentation des candidatures permettraient de fixer avec clarté et transparence les modalités à suivre pour éviter des interprétations *ad hoc*. Cette clarté et cette transparence sont particulièrement indispensables pour les critères fixant l'inéligibilité des candidats afin de supprimer toute forme d'arbitraire.
10. Le cadre juridique d'enregistrement des candidatures doit être conforme aux engagements internationaux de la Tunisie notamment au pacte international des droits civils et politiques (PIDCP), et bannir toute forme d'exclusion de candidats ; la phase contentieuse des candidatures devrait être exhaustive et la question de l'inéligibilité ne pourrait être soulevée que dans des cas spéciaux, prévus expressément par la loi, même *a posteriori*, afin d'éviter une application arbitraire et *ad libitum*.

---

*Contentieux de la campagne électorale*

11. Une phase juridictionnelle est nécessaire pour le contentieux de la campagne, avec des sanctions appropriées qui seraient applicables aux listes et candidats réfractaires. L'autorité chargée de ce contrôle devrait exercer pleinement ses compétences sans les transférer ni les déléguer.

*Contentieux post électoral*

12. Les procédures de contentieux post électoral devraient être remaniées et précisées par le futur Code électoral. L'adoption d'un cadre complet et plus clair relatif aux plaintes est nécessaire afin de permettre une meilleure applicabilité des recours. Les délais d'introduction des recours et les délais de leur traitement par le Tribunal Administratif ou par une autre juridiction devraient être modifiés et étendus pour être adaptés à la réalité d'un processus lourd et complexe.
13. Le délai de deux jours prévu dans le Code électoral pour introduire un recours auprès du TA est inadapté aux exigences des plaignants et mérite d'être étendu. Les délais de dépôt devraient commencer à courir quand tous les résultats préliminaires sont proclamés dans leur intégralité. Des délais de proclamation adaptés devraient aussi s'imposer à l'administration électorale pour la proclamation des résultats préliminaires et définitifs.
14. La possibilité donnée aux électeurs de présenter un recours administratif contre les arrêtés et les décisions de l'ISIE est nécessaire pour garantir le droit à un remède effectif. Tout citoyen devrait avoir la qualité reconnue par la loi d'introduire, au même titre que les candidats et leurs représentants, un recours pour contester les résultats des élections.

*Administration électorale*

15. La pérennisation de l'ISIE pour le prochain cycle électoral complet, en tant qu'administration électorale, permettrait de conserver la mémoire institutionnelle et technique pour la totalité du premier cycle électoral post-révolutionnaire. Cette logique de professionnalisation implique cependant une restructuration profonde à tous les niveaux de l'administration électorale pour ne conserver que le personnel compétent, utile et disponible sur la base de l'expérience acquise lors des élections du 23 octobre.
16. L'ISIE ne comprendrait pas plus de neuf membres afin d'être opérationnelle et efficace. L'Organe technique administratif et financier (OTAF), comme prévu par la loi, aurait un directeur exécutif et tous les membres requis, tant au niveau national que régional. Elle serait aussi chargée de la mise à jour périodique d'un registre informatisé des électeurs. Enfin, le nombre de membres des IRE devrait être proportionnel au nombre d'électeurs et/ou du nombre de sièges à pourvoir dans cette circonscription.
17. L'efficacité et la compréhension du travail de l'administration électorale seraient renforcées par des consultations régulières avec les autres acteurs du processus électoral (partis politiques, société civile, représentants de l'État).
18. La MOE UE recommande fortement d'organiser des élections avec un temps de préparation supérieur à six mois, afin d'aboutir à des élections de bonne qualité, avec les sauvegardes, la transparence et la traçabilité nécessaires, et au bénéfice des électeurs.

*Enregistrement des électeurs*

19. Le législateur tunisien devrait établir un système unique d'attribution des bureaux de vote (BV) pour des électeurs inscrits volontaires, et supprimer les BV spéciaux, afin de souligner

la responsabilité qui incombe à chaque citoyen désirant voter de se manifester auprès de l'administration pour être inscrit sur les listes électorales.

20. Le principe du vote des Tunisiens de l'étranger devrait être maintenu uniquement pour les élections nationales, mais reformé au profit d'un vote par procuration et/ou par voie postale et/ou par internet.
21. Le droit de vote des membres des forces de sécurité, qui sont des citoyens à part entière, doit être garanti.
22. Une réduction significative du nombre d'électeurs par BV pourrait améliorer la fluidité des procédures de vote et réduire le taux d'erreurs lors du remplissage des procès-verbaux.

#### *Opérations de vote et de dépouillement, et matériel électoral*

23. Un meilleur design et une plus grande clarté du bulletin de vote éviterait toute forme d'équivoque et de confusion chez les électeurs. Le vote assisté devrait être autorisé pour les personnes analphabètes.
24. Les procédures de vote et de dépouillement devraient être établies et diffusées dans de meilleurs délais. Cela permettrait d'améliorer la formation du personnel chargé de les appliquer et leur compréhension par les électeurs.
25. Une clarification des dispositions du décret-loi électoral relatives aux bulletins blancs est nécessaire afin que ces bulletins soient considérés comme des suffrages exprimés sans pour autant être pris en compte dans le calcul du quotient électoral. Les bulletins blancs et les bulletins invalides doivent être inclus dans le calcul du taux de participation.
26. Une communication adaptée aux différents développements du processus électoral favoriserait la compréhension de ce dernier par les citoyens et les acteurs impliqués directement dans le cycle électoral.

#### *Transparence et la traçabilité des résultats*

27. La phase de compilation des résultats devrait être organisée sur la base d'un dispositif assurant aux personnes accréditées de pouvoir conduire une observation effective, indispensable à la transparence de cette étape cruciale du processus électoral, mais sans affecter les conditions de travail et de concentration du personnel électoral chargé de conduire ces opérations.
28. Il est nécessaire que les résultats préliminaires détaillés par BV soient affichés dans les centres de compilation et mis en ligne immédiatement sur le site Internet de l'administration électorale. Celle-ci devrait aussi élaborer et diffuser des procédures pour la gestion des erreurs sur les procès-verbaux définissant un taux de discordance acceptable et des procédures de quarantaine, de recomptage et d'audit pour les BV ayant dépassé ce taux.

#### *Education civique et information aux électeurs*

29. Conformément à ses obligations légales et pour améliorer l'information aux électeurs et leur éducation civique, l'administration électorale devrait créer une unité *ad hoc* chargée exclusivement de ce travail.

#### *Société civile*

30. L'appui aux plateformes d'observateurs nationaux mérite d'être poursuivi, avec un accent

mis sur les aspects qualitatifs plutôt que quantitatifs de leur méthodologie. Un assouplissement des conditions et des délais d'accréditation diminuerait les contraintes administratives et logistiques et, dans certains cas, permettrait d'éviter des désistements.

#### *Médias*

31. La réglementation interdisant aux médias étrangers de couvrir la campagne électorale, à moins de respecter la réglementation applicable aux médias nationaux, devrait être revue pour être adaptée à la situation particulière des chaînes satellitaires reçues en Tunisie, sans affecter le principe de la liberté de la presse mais de manière à garantir l'équité entre tous les candidats et partis politiques en compétition à une élection.

#### *Droits humains – Participation des femmes*

32. Les dispositions légales et administratives qui discriminent les femmes doivent être abrogées afin d'appliquer de manière tangible le principe de l'égalité femme-homme, et conformément à la levée des réserves à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)<sup>127</sup> décidée par le gouvernement de transition le 16 août.
33. L'article 26 du Code de la nationalité doit être abrogé. Celui-ci impose aux personnes ayant acquis la nationalité tunisienne par voie de naturalisation à attendre cinq ans avant de pouvoir s'inscrire sur une liste électorale ou d'exercer un mandat électif. Ce dispositif est en désaccord avec l'Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme selon laquelle une distinction entre citoyens de naissance et citoyens par naturalisation est incompatible avec l'article 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques, ratifié par la Tunisie.
34. La combinaison remarquablement innovante, des principes de parité et d'alternance femme-homme établie par le décret-loi électoral, devrait être conservée et étendue à la désignation des têtes de liste afin d'assurer aux femmes une représentation parlementaire en adéquation avec leur nombre.

## **XVII. ABCDAIRE**

### **Acronymes et abréviations dans le domaine de l'administration électorale, de l'observation électorale**

**ATIDE:** Association tunisienne pour l'intégrité et la démocratie des élections

**BV :** Bureau(x) de vote

**CC:** Centre Carter

**CIN:** Carte Nationale d'Identité

**CNI:** Centre National d'Informatique

**CV :** centre(s) de vote

**Chahed:** Association Chahed (« Témoins »)

**INS:** Institut National de la Statistique

**ILE :** Instance locale pour les élections

**IRE :** Instance régionale pour les élections

**IRI:** International Republican Institute

---

<sup>127</sup> Le décret-loi relatif à la levée des réserves à la CEDEF n'avait pas encore été publié à la date de la rédaction de ce rapport.

**ISIE** : Instance supérieure indépendante pour les élections  
**MBV** : Membre(s) de bureau(x) de vote  
**MBC** : Membre(s) de centre(s) de vote  
**Mourakiboun**: Réseau d'Observateurs Mourakiboun (« les contrôleurs »)  
**NDI**: National Democratic Institute  
**OFIYA**: Réseau d'observateurs nationaux Ofiya (« les Fidèles »)  
**OIF**: Organisation Internationale de la Francophonie  
**OSCE**: Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe  
**UA**: Union Africaine

**Acronymes des partis, alliances et listes indépendantes**  
**Afeq Tounes** : Parti Afeq Tounes (« Horizons de Tunisie »),  
**Al-Moubadara** : Parti Al-Moubadara (« l'Initiative »)  
**CPR** : Congrès pour la république  
**Ennahdha** : Parti Mouvement Ennahdha  
**Ettakatol** : Forum (« Ettakatol ») démocratique pour le travail et les libertés  
**FDTL** : voir Ettakatol  
**MDS** : Mouvement des démocrates socialistes  
**MPD** : Mouvement des patriotes démocrates  
**MP** : Mouvement du peuple (« Echaâb »)  
**MPUP** : Mouvement du peuple unioniste progressiste  
**PCOT** : Parti communiste ouvrier tunisien, en lice sous l'étiquette *Al-Badeel al-thauri* (« l'Alternative révolutionnaire »),  
**PDM** : Alliance du Pôle démocratique moderniste (« le Pôle »)  
**PDP** : Parti démocrate progressiste  
**PDSN** : Parti démocratique social de la nation  
**Pétition populaire** : Liste(s) indépendante(s) de la Pétition populaire pour la liberté, la justice et le développement/ *Al-Aridha al-shaabiya*  
**PJE** : Parti de la justice et de l'égalité  
**PLM** : Parti libéral maghrébin  
**PLP** : Parti de la lutte progressiste  
**PNCU** : Parti de la nation culturel unioniste  
**PND** : Parti du néo-destour  
**UPL** : Union patriotique libre

#### **Acronymes et abréviations juridiques**

**DL**: Décret-loi  
**TA** : Tribunal administratif  
**TPI** : Tribunal/ Tribunaux de première instance

#### **Acronymes et abréviations dans les domaines des droits humains, du genre et de la société civile**

**AFTURD** : Association des femmes pour la recherche et le développement  
**ATFD** : Association tunisienne des femmes démocrates (ATFD)

### **XVIII. ANNEXES**

ANNEXE 1 - Synthèse des Résultats de l'élection de l'ANC

ANNEXE 2 – Placement des Listes sur les Bulletins de Vote versus Répartition des Sièges

ANNEXE 3 – Monitoring des Médias

ANNEXE 4 - Rapport statistique de l'observation en Tunisie 2011, numérique et graphique