

Union Européenne
Mission d'observation électorale



Rapport final
Tunisie 2014





TUNISIE

RAPPORT FINAL
Elections législatives et présidentielles 2014

**MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION
EUROPEENNE**

www.eueom.eu/tunisie2014

Ce rapport est produit par la Mission d'Observation Électorale de l'Union européenne (MOE UE) et présente les conclusions de la Mission sur les élections législatives et présidentielles en Tunisie.

Les informations et les points de vue exprimés dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Union Européenne. Le rapport est disponible en français et en arabe. Seule la version en français doit être retenue comme officielle. La reproduction du présent rapport est autorisée moyennant mention de la source.

TABLE DES MATIERES

I.	RESUME	3
II.	LA MOE UE ET LES ELECTIONS DE 2014.....	7
III.	CONTEXTE POLITIQUE.....	7
IV.	CADRE JURIDIQUE	8
V.	ADMINISTRATION ELECTORALE	9
VI.	INSCRIPTION DES ELECTEURS.....	13
VII.	DEPÔT DES CANDIDATURES.....	14
VIII.	LA CAMPAGNE ELECTORALE	16
IX.	ENVIRONNEMENT MEDIATIQUE	18
X.	PARTICIPATION DES FEMMES	23
XI.	PARTICIPATION DES PERSONNES HANDICAPEES	24
XII.	SOCIETE CIVILE	25
XIII.	JOURNEES ELECTORALES, AGREGATION ET PUBLICATION DES RESULTATS.....	25
XIV.	CONTENTIEUX DES RESULTATS	27
XV.	ANALYSE DES RESULTATS	30
XVI.	RECOMMANDATIONS	33

I. RESUME

Presque quatre ans après la chute du Président Ben Ali le 14 janvier 2011, la Tunisie s'est rendue aux urnes pour élire l'Assemblée des représentants du peuple, ainsi que le Président de la République. Le cycle électoral qui vient de s'achever marque une étape décisive de la transition politique, permettant la mise en place des institutions prévues par la nouvelle Constitution. Promulguée le 27 janvier 2014, cette nouvelle Constitution est le fruit d'un consensus, sur fond d'une double crise économique et sécuritaire, entre les forces politiques issues des élections à l'Assemblée Nationale Constituante de 2011, notamment les trois partis du gouvernement de la Troïka (Ennahdha, CPR et Ettakatol) et la quasi-totalité des forces de l'opposition. Ce consensus a bénéficié du soutien actif de la société civile au sein du dialogue national, qui a permis non seulement de débloquer à plusieurs reprises le débat constitutionnel, mais aussi d'établir une feuille de route pour la tenue des élections de 2014 et de mettre en place une nouvelle Instance indépendante chargée de les organiser.

La Constitution de 2014 a apporté des avancées significatives, telles le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'instauration du double recours dans le cadre du contentieux électoral, le renforcement du rôle de l'opposition, la parité homme-femme au sein des listes et la constitutionnalisation d'une instance indépendante chargée de l'organisation et de la supervision des élections. Dans son ensemble, le nouveau cadre juridique offre une base satisfaisante pour la tenue d'élections démocratiques conformes aux normes et aux bonnes pratiques internationales en la matière. Sa première mise en œuvre lors du cycle électoral de 2014 a toutefois mis en évidence certaines insuffisances et incohérences, notamment en matière de réglementation de la campagne électorale, qui s'est avérée très restrictive, ou encore du contentieux des résultats et du régime de sanctions liées aux infractions des normes de campagne et son financement. Ce rapport contient des recommandations à leur sujet.

Fruit d'un consensus politique, le conseil de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) a été élu par une majorité renforcée à l'Assemblée Nationale Constituante, suite à une évaluation exhaustive des candidats selon des critères d'indépendance, de compétence et de non-affiliation politique. Tout au long du processus électoral, l'ISIE a fait preuve d'impartialité, de transparence et de professionnalisme. Pour leur part, les conseils des Instances régionales pour les élections (IRIEs), sélectionnés par l'ISIE selon des critères de neutralité et de compétence, se sont acquittés de leurs tâches de manière impartiale et efficace, et ont également démontré un fort engagement civique.

L'ISIE a dû faire face à des contraintes de temps en raison des très courts délais entre l'adoption de la loi électorale en mai 2014 et les élections qui, selon la Constitution, devaient se tenir avant la fin de 2014, de même que de l'enchevêtrement des préparatifs des élections législatives et présidentielles. Malgré ces contraintes, l'ISIE, dotée d'un large pouvoir réglementaire, a néanmoins réussi à adopter les décisions prévues par la loi, et leur contenu a généralement été clair et conforme aux normes internationales en matière d'élections démocratiques.

L'ISIE a veillé à assurer la transparence du processus dans toutes ses phases afin de garantir la traçabilité des résultats et de permettre leur vérification. Ainsi, l'accès des représentants des partis et des observateurs, accrédités en grand nombre, aux opérations de vote et de dépouillement a été garanti et l'Instance a publié les procès-verbaux des bureaux de vote de chaque élection. L'ISIE a engagé des démarches visant à renforcer la confiance des partis politiques dans le processus électoral, notamment en permettant des requêtes contre les nominations du personnel des bureaux de vote, et en optant finalement pour un système manuel d'agrégation des résultats, pour répondre aux appréhensions de certains partis politiques relatives au logiciel du système informatisé initialement prévu.

La MOE UE n'a pas observé les élections à l'étranger, où sont élus 18 des 217 députés à l'Assemblée. Néanmoins, la mission est consciente de la difficulté de gérer un processus (y compris l'inscription des électeurs) qui s'est déroulé dans plus de 300 villes de 43 pays autour du monde, comportant des défis logistiques complexes et d'un coût financier considérable. Etant donné les efforts requis pour organiser les élections à l'étranger, il pourrait être utile de considérer d'autres modalités pour faciliter la participation des Tunisiens à l'extérieur.

Le registre des électeurs s'est avéré fiable et bien géré. A l'intérieur de la Tunisie, il n'y a pas eu d'indication de défaillances systématiques qui entraîneraient des omissions, ou des inscriptions erronées ou doubles. L'ISIE a toujours été en mesure de répondre concrètement aux allégations d'erreurs dans le registre. Selon les estimations de l'Institut National de la Statistique, en 2014 la population tunisienne âgée de 18 ans et plus s'élève à environ 7.5 million de personnes. Sur cette base, presque 70% des Tunisiens en âge de voter se seraient inscrits. Les données d'inscription ventilées par genre et tranche d'âge indiquent que les femmes et les jeunes sont sous-représentés dans le registre électoral : les femmes constituent 46% des électeurs inscrits, alors qu'elles représentent 51% de la population. Pour leur part, les jeunes entre 18 et 21 ans représentent à peu près 10% de la population en âge de voter, mais moins de 5% des électeurs inscrits, et les Tunisiens entre 22 et 30 ans constituent 24% de la population, mais seulement 20% des électeurs.

Le droit de se porter candidat aux élections est garanti par la Constitution. Les conditions requises pour exercer ce droit, détaillées dans la loi électorale et les décisions de l'ISIE qui en découlent, sont conformes aux obligations internationales, et n'imposent pas de cas d'exclusion ni d'incompatibilités arbitraires ou déraisonnables. Pour les élections à l'Assemblée des Représentants du Peuple, plus de 1.500 listes ont été déposées auprès des IRIEs. À l'expiration des délais du contentieux, 1.326 listes ont été définitivement retenues. Des 70 aspirants à se porter candidats aux présidentielles, 27 ont été retenus par l'Instance, et leurs candidatures ont été confirmées ensuite par le Tribunal administratif.

Inspirée par un souci d'équité, la réglementation de la campagne électorale est détaillée et sa mise en œuvre s'est avérée parfois complexe, surtout lors des élections législatives. Néanmoins, les normes de campagne ont été généralement respectées par les listes et les candidats, et la grande majorité des infractions rapportées étaient d'importance mineure. Les libertés d'expression et de rassemblement ont été garanties tout au long de la période électorale, qui s'est déroulée largement dans le calme. Il n'y a eu pas de violence ou d'appels à la violence, hormis quelques incidents mineurs, notamment des cas isolés de violence verbale entre des militants. La MOE UE a également constaté que les candidats, malgré certains excès verbaux, ont évité les discours d'incitation à la violence. Ce climat de respect s'est trouvé renforcé par une couverture médiatique pluraliste. Afin de limiter le déséquilibre entre les dépenses de partis et candidats, la nouvelle loi électorale a prévu une régulation exhaustive et innovante en matière de financement de la campagne.

En général, la Tunisie dispose d'un cadre législatif suffisant pour garantir et protéger la liberté de presse pendant la période électorale, et cette dernière a été largement respectée. La Haute autorité indépendante pour la communication audiovisuelle (HAICA), chargée de réguler un paysage audiovisuel qui s'est énormément diversifié au cours de la transition démocratique, a joué un rôle conciliateur et même pédagogique vis-à-vis des médias. Elle a également fait preuve de modération dans l'exercice de ses responsabilités, ainsi que d'impartialité vis-à-vis des acteurs politiques.

Les règles de la couverture médiatique du processus électoral, établies par la loi électorale et par les décisions de l'ISIE et de la HAICA qui en découlent, obligent les médias, publics ou privés, à assurer une couverture équitable et impartiale des activités des candidats. Pendant les présidentielles, les médias ont dû allouer le même temps d'antenne ou le même espace dans les publications aux 27 candidats, un défi compliqué mais abordable. En revanche, lors de la campagne législative, ils ont été tenus de couvrir de manière équitable les activités des 1.326 listes électorales présentes, ce qui s'est avéré peu réaliste, ce qui a mené la HAICA à suggérer aux médias d'être raisonnablement équilibrés dans leur couverture. La loi interdit également la publication de sondages et de

toute publicité politique dans les médias en période électorale, et la violation de ces interdictions par certains médias a été sanctionnée à plusieurs reprises par la HAICA.

Le monitoring de la MOE UE a constaté que les candidats ont généralement eu accès aux médias, qui pour la plupart ont couvert les trois scrutins de manière pluraliste et raisonnablement équitable. Pendant la campagne législative, aucun parti n'a reçu en moyenne plus que 7% de couverture dans l'ensemble des programmes d'information des médias audiovisuels observés et, lors du premier tour des présidentielles, le candidat le plus couvert n'a reçu que 10%. Lors du second tour, la couverture des deux candidats dans les programmes d'information n'a presque jamais dépassé le ratio 60:40. Les médias audiovisuels publics ont fait preuve tout au long de la période observée d'une stricte impartialité.

Comme en 2011, la loi électorale a imposé le principe de parité selon la règle de l'alternance entre hommes et femmes sur les listes. Ainsi, 4.527 des 9.549 candidats aux élections législatives étaient des femmes (47,4%). Néanmoins, seules 148 listes (11,2%, contre 7% en 2011) parmi les 1.326 en lice avaient une femme à leur tête. Les circonscriptions avec les pourcentages les plus élevés de femmes têtes de listes se trouvaient à Bizerte, dans le Grand Tunis, au Cap Bon et sur le littoral en général. En revanche, le taux de femmes têtes de liste était nettement moins élevé dans le sud et à l'intérieur du pays, avec des minimums à Tataouine. Le nombre de femmes élues dans la nouvelle Assemblée des représentants du peuple s'élève à 68 (31,3%) contre 59 (27%) en 2011. Cette légère augmentation s'explique notamment par le fait que contrairement à 2011, en 2014 deux partis ont obtenu plus d'un élu dans plusieurs circonscriptions, ce qui a permis une application plus fréquente de la règle de l'alternance. Une seule femme était en lice parmi les 27 candidats aux élections présidentielles. La couverture médiatique des femmes candidates demeure faible, surtout dans les médias audiovisuels publics. Force est de signaler que la législation en matière de couverture médiatique, strictement respectée par les chaînes publiques, a laissé peu de marge à ces mêmes médias pour prêter une attention particulière aux femmes candidates.

La société civile a joué un rôle très important dès le début du processus et a fait preuve de son engagement à chaque étape du cycle électoral. Le nombre de missions d'observation nationales a augmenté au cours des élections : il y en avait 14 la veille des élections législatives et 25 à la conclusion du processus, comptant près de 30.000 observateurs accrédités. Plusieurs missions d'observation nationales ont activement accompagné la transition et ont observé le processus depuis l'adoption de la loi électorale, y compris l'inscription des électeurs. Certaines se sont spécialisées dans le suivi des dépenses de campagne, ou dans la mise en œuvre d'une tabulation parallèle des résultats.

Les trois journées électorales ont été bien organisées et se sont déroulées dans une ambiance sereine. En outre, les Tunisiennes et Tunisiens ont participé en grand nombre : 70,36% des inscrits en Tunisie ont voté lors des législatives, et respectivement 65,50% et 62,63% lors du premier et second tour des présidentielles. La présence massive des représentants des listes et des candidats a renforcé la transparence du processus. Lors des législatives, les représentants de listes étaient présents dans tous les bureaux de vote observés par la MOE UE, grâce en partie à la flexibilité de l'ISIE, qui a adopté des solutions rapides pour faire face à l'impossibilité de produire et distribuer à temps toutes les accréditations des représentants des partis. Lors des deux journées électorales présidentielles, les représentants de candidats étaient présents dans 98% des bureaux de vote observés par la MOE UE. Les observateurs électoraux tunisiens, très nombreux, ont pu généralement s'acquitter de leurs tâches sans entraves, tout comme les représentants de candidats.

Le dépouillement s'est déroulé de manière ordonnée et en présence des représentants des candidats et observateurs pour toutes les élections. Les observateurs de la MOE UE ont signalé que l'intention des électeurs était toujours respectée, que les suffrages ont été correctement attribués aux candidats, et que les procès-verbaux ont été signés par les représentants des listes et des candidats. La transparence des procédures de décompte était bonne ou très bonne dans 91% des bureaux observés lors des législatives, et dans 94% lors du premier tour des présidentielles, alors que lors du deuxième tour des présidentielles, elle a été évaluée comme

étant 'très bonne' dans tous les bureaux de vote observés. Cette amélioration soutenue s'est aussi reflétée dans l'affichage des résultats à l'extérieur des bureaux de vote : lors des législatives, les résultats étaient affichés dans 94% des cas observés alors que pour les deux tours des présidentielles, ils l'étaient dans le 100% des bureaux. Elément crucial pour la traçabilité et vérification des résultats, l'ISIE a toujours publié les procès-verbaux des bureaux de vote sur son site internet, conformément à la loi électorale. La mise en page de la publication, ordonnée par circonscription, délégation et centre de vote, a permis un accès facile aux données, et les documents publiés signalaient les éventuelles corrections des procès verbaux.

La MOE UE a constaté que le Tribunal administratif a accordé, après l'annonce des résultats de chaque scrutin, la priorité au contentieux électoral, et a fait preuve de respect des délais et des procédures prévues par la loi. Par ailleurs, dans le nouveau contexte démocratique du pays, le contentieux a permis à l'Assemblée plénière du Tribunal d'établir un début de jurisprudence en la matière, qui a apporté des clarifications sur certains aspects de loi électorale, tels que les notifications aux parties et l'application des délais.

La MOE UE considère que le cadre juridique dans lequel se sont déroulées les élections législatives et présidentielles de 2014 était en général conforme aux normes et principes internationaux en matière d'élections démocratiques. La Mission a également conclu, dans ses Déclarations préliminaires publiées en aval de chaque scrutin, que le cycle électoral qui s'est achevé, conduit par l'ISIE de manière efficace, transparente et indépendante, a été pluraliste et inclusif. Au cours des élections législatives et des deux tours des élections présidentielles, les citoyennes et les citoyens, ainsi que les candidats, les médias et les organisations de la société civile ont eu l'occasion de se familiariser avec les nouvelles règles et procédures électorales. Par conséquent, la MOE UE considère que, pour l'essentiel, le cadre juridique régissant les élections de 2014 constitue une base solide pour les futurs processus électoraux. Néanmoins, sur la base de ses observations, et afin de contribuer à mieux adapter certaines de ces dispositions aux normes et principes internationaux en matière d'élections démocratiques, la Mission porte à la considération des institutions, des partis politiques, et de la société tunisienne, une série de recommandations présentées à la fin de ce rapport.

II. LA MOE UE ET LES ELECTIONS DE 2014

A l'invitation du Gouvernement Tunisien et de l'ISIE, la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne a été présente dans le pays entre le 17 septembre 2014 et le 14 janvier 2015. La MOE UE a été dirigée par Mme. Annemie NEYTS-UYTTEBROECK, membre du Parlement européen. Une centaine d'observateurs, de l'Union européenne (UE), de la Suisse, de la Norvège et du Canada ont été déployés dans l'ensemble du pays dans le but d'évaluer le processus électoral au regard des normes internationales ainsi que des lois tunisiennes. Une délégation du Parlement Européen a rejoint la mission lors des élections législatives et durant les deux tours des élections présidentielles.

La Mission formule les conclusions et recommandations de ce rapport en toute indépendance et conformément à la Déclaration des principes pour l'observation électorale internationale des Nations Unies d'octobre 2005.

La mission souhaite exprimer ses remerciements au Gouvernement de la Tunisie, à l'ISIE, à la HAICA et à toutes les autorités nationales, ainsi qu'aux partis politiques, aux missions d'observation nationales et internationales et aux organisations de la société civile pour leur coopération et leur accueil chaleureux au cours de la période d'observation. La mission est aussi particulièrement reconnaissante à la Délégation de l'Union Européenne à Tunis, ainsi qu'aux missions diplomatiques des Etats membres. Ce rapport sera également disponible en arabe sur le site web de la Mission: <http://www.eueom.eu/tunisie2014> . Seule la version française est officielle.

III. CONTEXTE POLITIQUE

Presque quatre ans après la chute du Président Ben Ali le 14 janvier 2011, la Tunisie s'est rendue aux urnes pour élire l'Assemblée des représentants du peuple, ainsi que le Président de la République. Le cycle électoral qui vient de s'achever marque une étape décisive de la transition politique, permettant la mise en place des institutions prévues par la nouvelle Constitution. Promulguée le 27 janvier 2014, cette nouvelle Constitution est le fruit d'un consensus établi, sur fond d'une double crise économique et sécuritaire, entre les forces politiques issues des élections à l'Assemblée Nationale Constituante de 2011, notamment les trois partis du gouvernement de la Troïka (Ennahdha, CPR et Ettakatol) et la quasi-totalité des forces de l'opposition. La recherche de ce consensus a bénéficié du soutien actif de la société civile¹ au sein du dialogue national, qui a permis non seulement de débloquent à plusieurs reprises le débat constitutionnel, mais aussi d'établir une feuille de route pour la tenue des élections de 2014 et de mettre en place une nouvelle Instance indépendante chargée de les organiser.

Paysage politique avant les élections législatives et présidentielles 2014

Le système de partis tunisien, marqué jusqu'à la chute de Ben Ali par un contrôle étroit du régime, a été profondément renouvelé et élargi après la révolution. Suite à la dissolution le 7 février 2011 de l'ancien parti-État, le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD), la Tunisie a vécu une véritable éclosion de nouveaux partis et de listes indépendantes couvrant un large spectre idéologique. Bien que les élections de 2011 aient permis de jeter les bases d'un système de partis, le fait que près de 200 partis politiques, dont la plupart étaient de nouvelle création, se soient présentés aux législatives de 2014, semble indiquer que ce système est toujours dans un processus de maturation.

Parmi les partis qui existaient avant 2011 mais qui n'ont été légalisés qu'au lendemain de la révolution, on retrouve notamment le Mouvement Ennahdha, grand vainqueur des élections à l'Assemblée nationale constituante d'octobre 2011, mais aussi le Congrès pour la République (CPR), fondé par l'ancien Président Moncef Marzouki, et le Parti communiste des ouvriers tunisiens (renommé Parti des travailleurs en 2012, qui

¹ Le dialogue national a été parrainé par le principal syndicat du pays (UGTT), l'association de l'entreprise (UTICA), l'Ordre des avocats et la Ligue tunisienne des droits de l'homme.

s'est présenté sur les listes de la coalition Front populaire en 2014). D'autres partis, qui avaient une existence légale avant 2011, comme Ettakatol, le Parti républicain (issu en 2012 d'une fusion autour du Parti des démocrates progressistes) et Al-Massar (issu en 2012 d'une fusion autour du parti Ettajdid, présent en 2014 sur les listes de « l'Union pour la Tunisie »), ont pu intervenir, désormais librement, dans la vie politique.

Parmi les partis créés après la révolution, Nidaa Tounes (« Appel de la Tunisie »), fondé en juin 2012 par Béji Caid Essebsi (ancien ministre de Habib Bourguiba et premier ministre entre le 27 février et le 24 décembre 2011), s'est rapidement affirmé comme fédérateur d'une alternative à Ennahdha. Afek Tounes et le parti Al-Moubadara (« L'initiative ») ont également réussi à obtenir une certaine implantation au cours des trois dernières années.

Le 30 septembre 2014, l'ISIE a annoncé avoir retenu 1.326 listes (361 listes indépendantes, 804 listes partisanes et 161 listes de coalitions) dont 1.229 (735 partisanes, 349 indépendantes, 145 coalitions) dans les 27 circonscriptions en Tunisie, et 97 listes dans les six circonscriptions de l'étranger. Ce nombre élevé de listes témoigne autant du pluralisme existant en Tunisie que de la fragmentation persistante du paysage politique. Cependant, on peut noter une diminution timide du nombre de listes par rapport aux 1.662 listes qui se sont présentées en 2011 (-20,2%). Le pourcentage de listes appartenant à des partis ou coalitions était particulièrement élevé dans les circonscriptions du grand Tunis et du littoral, tandis que celui de listes indépendantes, dont l'implantation est surtout locale, était plus élevé à l'intérieur du pays, avec des pics notamment à Gafsa (47%), Jendouba (45%) et Kasserine (45%).

En ce qui concerne les élections présidentielles, l'ISIE a annoncé le 30 septembre avoir retenu les dossiers de 27 candidats - parmi lesquels une seule femme - sur les 70 dossiers déposés initialement. Les représentants des forces politiques majeures du pays en faisaient partie, notamment Beji Caid Essebsi (Nidaa Tounes), Moncef Marzouki (CPR, alors Président de la République), Mustapha Ben Jaafar (Ettakatol, alors Président de l'ANC), Ahmed Nejib Chebbi (PR), Hama Hammami (FP), et Hechmi Hamdi (Courant de l'amour). Des candidats indépendants comme Mustapha Kamil Nabli (ex-gouverneur de la Banque centrale) ou encore Abderrahim Zouari et Mondher Zenaidi se sont également portés candidats. Le retrait de cinq candidats après la publication de la liste définitive des candidats² n'a pas eu d'effet juridique sur la comptabilisation des résultats et n'a pas entraîné de modification du bulletin de vote. Parmi les grandes formations politiques, seule Ennahdha n'a pas présenté de candidat.

IV. CADRE JURIDIQUE

La nouvelle Constitution tunisienne, promulguée le 27 janvier 2014, a remplacé celle de 1959, suspendue depuis mars 2011. Adoptée après 27 mois de débats par une large majorité³ au sein de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC), la Constitution de 2014 a apporté des avancées significatives, telles le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'instauration du double recours dans le cadre du contentieux électoral, le renforcement du rôle de l'opposition, la parité homme-femme au sein des listes et la constitutionnalisation d'une instance indépendante, l'ISIE, chargée de l'organisation et de la supervision des élections et de leur supervision.

La Constitution a imposé, dans l'une de ses dispositions transitoires, la tenue des élections législatives et présidentielles avant la fin de 2014. Une nouvelle loi électorale⁴ a été approuvée le 26 mai 2014. Bien que l'adoption de réformes électorales à l'approche des scrutins soit déconseillée par les principes internationaux en la matière, dans le cas de la Tunisie, la date limite des élections établie par la Constitution l'a rendu inévitable, et la nouvelle loi a bénéficié d'un large consensus politique.

² Il s'agit d'Abderrahim Zouari, Mohamed Hamdi, Mustapha Kamil Nabli, Abderaouf Ayadi et Nouredine Hached.

³ 200 voix en faveur, 12 contre et 4 abstentions.

⁴ Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et au referendum.

Le nouveau cadre juridique offre une base satisfaisante pour la tenue d'élections démocratiques conformes aux normes et aux bonnes pratiques internationales en la matière. Sa première mise en œuvre lors du cycle électoral de 2014 a toutefois mis en évidence certaines insuffisances et incohérences, notamment en matière de réglementation de la campagne électorale, qui s'est avérée très restrictive, ou encore du contentieux des résultats et du régime de sanctions liées aux infractions des normes de campagne et son financement.⁵

Dans l'exercice de son large pouvoir réglementaire, l'ISIE a adopté dans les délais très courts dont elle disposait⁶ un ensemble très complet de décisions mettant en œuvre la loi électorale de façon cohérente, bien que l'application de certaines de ses dispositions se soit avérée problématique et laborieuse, notamment en ce qui concerne le dépôt des candidatures législatives et présidentielles⁷.

La République Tunisienne a ratifié les principaux instruments internationaux relatifs aux Droits de l'Homme et en matière d'élections démocratiques⁸. La Constitution reconnaît aux Conventions internationales que la Tunisie a ratifié une valeur infra-constitutionnelle mais supra-législative.

V. ADMINISTRATION ELECTORALE

Le système électoral

Le Président de la République est élu au scrutin majoritaire uninominal, avec la possibilité de deux tours si aucun candidat n'obtient la majorité des voix (plus de 50%) au premier tour. Les représentants du peuple sont élus au scrutin proportionnel plurinominal sur des listes bloquées, avec répartition proportionnelle des sièges au plus fort reste.⁹

Les membres de l'assemblée des représentants du peuple sont élus dans 33 circonscriptions électorales. Des 217 sièges à pourvoir, 199 sièges correspondent aux 27 circonscriptions électorales sises sur le territoire national, les 18 autres sièges sont réservés aux 6 circonscriptions électorales à l'étranger.¹⁰

Pour les élections de 2014, l'attribution de sièges telle qu'établie en 2011 est restée en vigueur. Alors que la loi électorale de 2014 prévoit que l'allocation de sièges aux circonscriptions se détermine au moins un an avant une élection, elle n'établit ni critères ni procédures permettant d'actualiser l'attribution de sièges aux circonscriptions en fonction de l'évolution démographique.

⁵ Voir Contentieux des résultats.

⁶ Un total de 32 décisions a été adopté par le Conseil de l'ISIE pendant quelques mois.

⁷ Voir Dépôt des candidatures.

⁸ 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 (CEDAW), 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). Au niveau régional, la Tunisie a ratifié la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Charte de la Ligue des Etats Arabes (LEA). Depuis 2011, la Tunisie a ratifié la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le Protocole facultatif se rapportant au PIDCP, le Protocole facultatif se rapportant à la Convention pour l'abolition de la torture, et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

⁹ Les sièges de chaque circonscription sont répartis en divisant le nombre de voix obtenus par chaque liste, par le quotient électoral. Le quotient électoral correspond au chiffre obtenu lorsqu'on divise le nombre total de suffrages par le nombre de sièges à pourvoir. Le cas échéant, une deuxième étape attribue les sièges restants selon le même principe, une fois écartées les voix déjà comptabilisées à la première étape.

¹⁰ Les circonscriptions sises en Tunisie correspondent aux 24 gouvernorats du pays, auxquels s'ajoutent les 3 dédoublements des gouvernorats de Tunis, Nabeul et Sfax. Par ailleurs, les 6 circonscriptions électorales à l'étranger sont réparties comme suit : deux circonscriptions en France, une en Italie, une en Allemagne, une circonscription au Canada réservée aux Tunisiens résidents du continent américain et du reste des pays européens, et une circonscription aux Emirats Arabes Unis (Abu-Dhabi) réservée aux Tunisiens résidents dans les pays arabes et dans le reste des pays du monde.

Actuellement, l'obtention d'un siège à l'intérieur de la Tunisie requiert en moyenne un électorat d'environ 24,750 inscrits, alors qu'à l'extérieur cette moyenne passe à 19,970. Si certaines inégalités apparentes existent à l'intérieur de la Tunisie, celles-ci correspondent à la volonté explicite de la loi électorale de 2011 d'attribuer des sièges supplémentaires aux gouvernorats dont la population est inférieure à 270.000 habitants, une décision qui vise à renforcer la représentation des régions moins peuplées du pays, économiquement défavorisées.¹¹

L'Administration électorale

Fruit d'un consensus politique, le conseil de l'ISIE a été élu par une majorité renforcée à l'Assemblée Nationale Constituante, suite à une évaluation exhaustive des candidats selon des critères d'indépendance, de compétence et de non-affiliation politique.¹² Tout au long du processus électoral, l'ISIE a fait preuve d'impartialité, de transparence et de professionnalisme. Pour leur part, les conseils des Instances régionales pour les élections (IRIEs), sélectionnés par l'ISIE selon des critères de neutralité et de compétence, ont également agi de manière impartiale, démontrant une bonne organisation et un fort engagement civique.

L'ISIE a dû faire face à des contraintes de temps en raison des très courts délais entre l'adoption de la loi électorale en mai 2014 et les élections qui, selon la Constitution, devaient se tenir avant la fin de 2014, en raison également de l'enchevêtrement des préparatifs des élections législatives et présidentielles. Même si ces contraintes ont engendré des retards, l'ISIE, dotée d'un large pouvoir réglementaire, a néanmoins réussi à adopter les décisions prévues par la loi,¹³ et leur contenu a généralement été clair et conforme aux normes internationales en matière d'élections démocratiques.

L'ISIE a veillé à assurer la transparence du processus dans toutes ses phases afin de garantir la traçabilité des résultats et de permettre leur vérification. Ainsi, l'accès des représentants des partis et des observateurs, accrédités en grand nombre, aux opérations de vote et de dépouillement a été garanti et l'Instance a publié les procès-verbaux des bureaux de vote de chaque élection. Suite aux élections présidentielles, l'ISIE a également publié les tableaux des résultats agrégés de chaque délégation. L'ISIE a publié un bon nombre de documents et données pertinents, tels que les prototypes des bulletins de vote, les listes des bureaux de vote et celles de leurs membres, ainsi que les taux de participation par centre de vote lors des législatives et du premier tour de l'élection présidentielle.

L'ISIE a engagé des démarches visant à renforcer la confiance des partis politiques dans le processus électoral, notamment en permettant des requêtes contre les nominations du personnel des bureaux de vote, et en optant finalement pour un système manuel d'agrégation des résultats, pour répondre aux appréhensions de certains partis politiques relatives au logiciel du système informatisé.

L'ISIE a fait preuve d'une volonté de perfectionner son travail au cours du processus : même si l'Instance a pu assurer le bon déroulement du scrutin, du dépouillement et de l'agrégation des résultats législatifs, elle en a dressé le bilan en amont des deux tours de l'élection présidentielle. L'ISIE a abordé l'analyse de sa performance de façon précise et critique, ciblant des erreurs qui n'avaient pourtant pas eu d'impact sur l'intégrité du scrutin.

¹¹ Article 33 du Décret 2011 – 35 relatif à l'élection d'une assemblée nationale constituante. Les gouvernorats concernés se trouvent dans l'Ouest et le Sud du pays, soit Zaghouan, Le Kef, Siliana, Tatatuine, Tozeur et Kebili.

¹² En plus de la prohibition d'avoir été membre ou actif dans un parti politique durant les 5 années précédentes, la loi organique n° 2012 – 23 exclut les candidatures des personnes qui auraient assumé des responsabilités au sein du parti du Rassemblement Constitutionnel Démocratique, ou également une responsabilité au sein du gouvernement national ou régional du président déchu Ben Ali. Ces interdictions constituent le seul vestige du débat post-révolutionnaire concernant les droits de participation, qui ne se sont pas appliqués aux candidats. Elles représentent donc des critères élevés que l'Instance doit respecter. Elles s'appliquent également aux membres des IRIEs.

¹³ Par exemple, l'ISIE est responsable de la détermination des procédures d'inscription des candidats, des règles et procédures de campagne, de l'accréditation des représentants de candidats et d'observateurs, des procédures de vote et de dépouillement et du système de traitement des résultats ainsi que, en concertation avec la Haute Instance de la communication audiovisuelle, des règles relatives aux médias.

Cet exercice a engagé tous les départements de l'ISIE ainsi que les Instances régionales. Sur la base de son premier bilan, l'ISIE a lancé un programme pour renforcer la formation des membres des IRIEs, ainsi que celle des présidents de bureaux de vote et du personnel de coordination et de logistique, chargés de la distribution des matériaux et de l'agrégation des résultats.

Sélection et formation du personnel des bureaux de vote

La sélection et la formation du personnel des bureaux de vote, ainsi que la qualité de leur formation, sont de bons exemples aussi bien du professionnalisme de l'ISIE que des efforts de l'Instance pour répondre aux appréhensions des partis politiques et des acteurs de la société civile.

L'augmentation du nombre d'électeurs et la nouvelle limitation de 600 inscrits par bureau de vote ont entraîné le besoin de recruter et former plus de personnel qu'en 2011 (environ 60.000 contre 45.000 en 2011). La sélection préliminaire conclue, les IRIEs ont publié les noms des personnes choisies, tout en permettant aux partis politiques de solliciter le remplacement des membres qu'ils considéraient comme partisans. Si la décision de l'ISIE prévoit la possibilité pour les listes de déposer des requêtes afin de remplacer des membres qu'elles estiment politiquement affiliés, elle fixe également des délais et exige des preuves à l'appui de ces requêtes. En réalité, dans beaucoup de circonscriptions, des remplacements ont été effectués avec une grande flexibilité, en fonction des réserves de personnel disponibles. L'ISIE a également prévu un tirage au sort pour déterminer l'affectation du personnel aux bureaux de vote, et avant le deuxième tour des élections présidentielles, de nombreux présidents de bureaux de vote ont été affectés à de nouveaux bureaux, toujours dans le but de réduire le risque de pressions partisans. Après les législatives et le premier tour des présidentielles, l'ISIE a procédé respectivement au remplacement de 2.5% et 1.2% du personnel des bureaux de vote, pour manque de compétence, désistement, ou encore en raison d'indices d'affiliation ou de sympathie partisane.

Le programme de formation des membres des bureaux de vote a été facilité par un manuel de procédures particulièrement bien élaboré, et a prévu des séances de formation de proximité, ainsi que des cours de rattrapage et de remise à niveau. Les observateurs de la MOE UE ont témoigné de la qualité de ces formations. Les dernières séances pour le personnel des bureaux de vote juste avant le deuxième tour des présidentielles ont été largement dédiées à renforcer la compréhension des critères de validité des suffrages et à présenter les nouvelles mesures adoptées afin d'éviter toute tentative d'influencer les électeurs dans les centres de vote.

Sensibilisation des électeurs

L'ISIE a lancé un programme intensif et bien conçu de sensibilisation des citoyens coïncidant avec les périodes de campagne. Lors des législatives, les messages de l'ISIE étaient en fait plus visibles que ceux des partis politiques dans les médias et dans les rues.

Le programme a compris trois volets : le grand public, à travers les médias et l'affichage ; la campagne à travers les réseaux sociaux ; et la sensibilisation de proximité, par le biais de trois équipes d'animateurs mobiles dans chaque circonscription, chargées d'entreprendre des simulations de vote dans les places centrales, les souks et les instituts d'éducation.

Evoquant des leçons apprises lors de la période d'inscription des électeurs, l'ISIE a partagé ses matériaux pédagogiques avec plusieurs organisations de la société civile, tout en engageant des agences privées pour mener ses propres activités afin de minimiser le risque de politisation. Le programme a mis l'accent sur le mandat de la nouvelle Assemblée Nationale, l'importance du fait que les élections présidentielles seraient les premières depuis la révolution, les procédures de vote et l'appel à la participation.

Elections à l'étranger

La MOE UE n'a pas observé les élections à l'étranger, où sont élus 18 des 217 députés à l'Assemblée. Néanmoins, la mission est consciente de la difficulté de gérer un processus qui s'est déroulé dans plus de 300 villes de 43 pays autour du monde, comportant des défis logistiques complexes et d'un coût financier considérable.

L'organisation des élections à l'étranger relève de six IRIEs qui opèrent loin de l'ISIE, dont deux doivent elles-mêmes gérer le processus dans une vingtaine de pays chacune.¹⁴ L'ISIE dépend de l'accord des pays hôtes pour la réception des matériaux électoraux, ainsi que pour la mise à disposition de bureaux de vote là où la Tunisie ne dispose pas de consulat. La formation et la communication avec le personnel des bureaux de vote à l'étranger relève également d'un défi linguistique, puisque ceux-ci ne maîtrisent pas toujours l'arabe. Il faut encore ajouter que la sensibilisation des électeurs à l'étranger, notamment lors de la période d'inscription, ne peut pas s'appuyer sur des campagnes massives dans les médias locaux.

L'inscription des électeurs à l'étranger est particulièrement compliquée. En 2011, les consulats ont procédé d'office à l'inscription des Tunisiens enregistrés comme résidents dans leurs zones de responsabilité. Il y a des indications claires que ces listes de résidents, qui nourrissent en bonne partie les listes d'électeurs des circonscriptions à l'étranger, n'étaient pas suffisamment actualisées à l'époque, ne prenant pas toujours en compte les mouvements de certains citoyens, soit vers d'autres pays, soit pour retourner en Tunisie.¹⁵

D'autres difficultés relèvent du fait que les Tunisiens à l'étranger peuvent s'inscrire avec leur passeport. Une nouvelle inscription ou une actualisation ultérieure avec une carte d'identité peut être difficile à relier à l'inscription réalisée avec un passeport. Il faut rappeler que les bases de données des passeports ne sont pas régulièrement actualisées au niveau central, et ne sont pas automatiquement liées à la base de données des cartes d'identité. Afin d'épurer les registres à l'étranger, l'ISIE a tenté d'identifier et d'éliminer tout doublon, conservant seulement l'inscription la plus récente, ou celle effectuée avec une carte d'identité. Ces mesures ont été parfois mal communiquées ou comprises, et des électeurs ne se sont plus retrouvés sur les listes des BV où ils se sont rendus pour voter.¹⁶

L'inexactitude du registre électoral à l'étranger a vraisemblablement contribué aux faibles taux de participation à l'extérieur. La moyenne des taux de participation s'est élevée à 31%, variant de 12% en Italie, jusqu'au taux le plus élevé de 48%, dans la circonscription de France 1. La MOE UE suggère, afin d'améliorer la fiabilité des données, que la base de données pour la prochaine inscription des électeurs à l'étranger soit intégralement réinitialisée. La mission soutient également l'introduction rapide du numéro unique d'identité nationale, ce qui facilitera la vérification des inscriptions effectuées avec des passeports. Dans le même but et afin de permettre à tout citoyen de s'inscrire avec une carte d'identité, les consulats tunisiens pourraient lancer une campagne pour faciliter l'accès aux cartes d'identité pour les Tunisiens à l'étranger, en l'établissant comme outil unique d'inscription sur les registres électoraux.

Etant donné les efforts requis pour organiser les élections à l'étranger, il pourrait être utile de considérer d'autres modalités pour faciliter la participation des Tunisiens à l'extérieur. Parmi les réformes possibles, l'introduction du vote par courrier pourrait être étudiée.

¹⁴ Cette situation concerne les circonscriptions du 'continent américain et reste des pays européens', et du 'monde arabe et reste du monde'. Les autres circonscriptions sont France 1 et 2, Italie, et Allemagne.

¹⁵ L'inscription automatique à l'étranger ne s'est pas reproduite en 2014. En revanche, les inscriptions effectuées par les consulats en 2011 sont restées en vigueur en 2014, tout comme les inscriptions actives des citoyens en Tunisie.

¹⁶ Ces cas, dus à des raisons techniques, ont néanmoins été peu répandus. Avant les élections législatives, l'ISIE a ouvert une période exceptionnelle de vérification pour les électeurs qui se seraient inscrits mais n'auraient pas retrouvé leur nom sur le registre électoral. Suite à cette démarche, l'ISIE a corrigé l'omission des noms de 489 électeurs, pour la plupart à l'étranger. L'ISIE a également permis 1.129 changements de bureaux de vote pour des électeurs inscrits en dehors de la Tunisie.

VI. INSCRIPTION DES ELECTEURS

Droit au suffrage

La Constitution consacre le droit au suffrage universel, et la loi électorale n'impose pas de restrictions contraires aux normes internationales, mais prive du droit de vote les militaires et les agents des forces de sécurité intérieure¹⁷. Il n'existe pas de mesures pratiques permettant l'exercice du suffrage pour les prisonniers qui n'ont pas été privés du droit de vote ni pour les personnes en garde à vue. En revanche, l'ISIE a fourni d'importants efforts pour ouvrir le vote aux Tunisiens à l'étranger.

Mise à jour 2014

La campagne d'inscription de l'ISIE, prolongée de plusieurs semaines, a permis d'augmenter le nombre d'électeurs inscrits de presque un million par rapport à 2011, pour arriver à un chiffre définitif de 5.285.136 électeurs, dont 359.530 à l'extérieur du pays.¹⁸ En outre, l'intégrité du processus a été renforcée par la suppression des bureaux spéciaux où avaient pu voter les personnes ne figurant pas sur la liste électorale il y a trois ans.

Seules les personnes ne s'étant pas inscrites en 2011 ont dû s'inscrire sur le registre électoral pour les scrutins de 2014.¹⁹ En juillet et août 2014, les Tunisiens ont pu s'inscrire en personne, via Internet ou par téléphone portable.²⁰ Les inscriptions directes se sont effectuées auprès de bureaux fixes établis dans les administrations publiques, et notamment les municipalités, délégations, bureaux postaux, bureaux régionaux de l'administration électorale, ou auprès de bureaux mobiles mis en place dans les grandes surfaces, souks, jardins publics ou cafés. Selon les informations communiquées par l'administration électorale, 587 bureaux fixes et 275 bureaux mobiles ont opéré sur le territoire national et à l'étranger.

La campagne d'inscription a compris une période d'inspection publique des listes provisoires à partir du 6 août, même si celle-ci a été perturbée par la prolongation de la période d'inscriptions. L'ISIE a facilité la vérification de l'inscription et la demande de changement de bureau de vote à travers le système USSD (par téléphone portable) et d'après l'Instance, 3.3 millions de vérifications et demandes ont été effectuées avant les élections législatives.

Les listes définitives d'électeurs n'ont pu être clôturées que le 6 octobre, en raison notamment de la prolongation de la période d'inscription et des opérations d'épuration et de vérification entrepris par l'ISIE. Ce retard par rapport au calendrier électoral a été partiellement compensé par la clarté et le détail des données publiées, qui comprennent le nombre d'inscrits par circonscription et par centre et bureau de vote. Par ailleurs, une bonne planification a permis le choix préalable des bureaux de vote, afin que la finalisation tardive du registre des électeurs ne retarde pas d'autres préparatifs, tels ceux relatifs aux matériaux et au personnel.

Entre les deux scrutins, l'ISIE a ouvert une période exceptionnelle de vérification pour les électeurs qui se seraient inscrits mais n'auraient pas retrouvé leur nom sur le registre électoral. Suite à cette démarche, l'ISIE a corrigé l'omission des noms de 489 électeurs, pour la plupart à l'étranger. Plus de 9.000 électeurs ont demandé

¹⁷ L'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) reconnaît le droit souverain des Etats d'imposer des restrictions au suffrage universel, tout en rappelant que celles-ci doivent être raisonnables et motivées.

¹⁸ La période d'inscription initiale était prévue du 23 juin au 22 juillet, mais l'ISIE a relancé la campagne entre le 5 et le 26 août. Selon l'ISIE, ceci leur a permis d'augmenter le nombre des nouveaux inscrits de 760.514 à 993.696.

¹⁹ Les personnes inscrites automatiquement à l'étranger par les consulats lors des élections en 2011 demeurent également sur le registre.

²⁰ A travers la fonctionnalité USSD ou 'service supplémentaire pour données non structurées' des téléphones GSM, 3G et 4G. Ces démarches ont été possibles pour tout titulaire d'une carte d'identité tunisienne qui possède également un abonnement de portable à son nom auprès de l'un des opérateurs de télécommunications.

leur insertion, mais seuls 1.618 ont fourni une preuve qu'ils s'étaient réellement inscrits. L'ISIE a également permis 1.129 changements de bureaux de vote pour des électeurs inscrits en dehors de la Tunisie.

Le registre des électeurs

Le registre des électeurs s'est avéré fiable et bien géré. A l'intérieur de la Tunisie, il n'y a pas d'indication de défaillances systématiques qui entraîneraient des omissions, ou des inscriptions erronées ou doubles. L'ISIE a toujours été en mesure de répondre concrètement aux allégations d'erreurs dans le registre.

Selon les estimations de l'Institut National de la Statistique, en 2014 la population tunisienne âgée de 18 ans et plus s'élève à environ 7.5 million de personnes. Sur cette base, presque 70% des Tunisiens en âge de voter se seraient inscrits. Les données d'inscription ventilées par genre et tranche d'âge indiquent que les femmes et les jeunes sont sous-représentés dans le registre électoral : les femmes constituent 46% des électeurs inscrits, alors qu'elles représentent 51% de la population. Pour leur part, les jeunes entre 18 et 21 ans représentent à peu près 10% de la population en âge de voter, mais moins de 5% des électeurs inscrits, et les Tunisiens entre 22 et 30 ans constituent 24% de la population, mais seulement 20% des électeurs.

La vérification de la fiabilité du registre des électeurs sera moins laborieuse lorsque le Registre d'Etat Civil aura établi son système d'identifiant unique, reliant donc les registres de cartes d'identité, de passeports, ainsi que celui des actes de décès, entre autres. Il serait donc avantageux d'accélérer la mise en place de ce système, qui aura, en l'occurrence, de multiples bénéfices pour la bonne gestion du Registre de l'Etat Civil. En outre, la modernisation intégrale du Registre d'Etat Civil, qui comportera une meilleure communication des actualisations de l'état civil permettra une mise à jour plus rapide et efficace du registre électoral. Ces améliorations pourraient faciliter l'inscription continue des électeurs, par le biais des systèmes internet et USSD pendant les périodes non-électorales.

VII. DEPÔT DES CANDIDATURES

Le droit de se porter candidat aux élections est garanti par la Constitution. Les conditions requises pour exercer ce droit, détaillées dans la loi électorale et les décisions de l'ISIE²¹ qui en découlent, sont conformes aux obligations internationales, et n'imposent pas de cas d'exclusion²² ni d'incompatibilités arbitraires ou déraisonnables.

Pour les élections à l'Assemblée des Représentants du Peuple, plus de 1.500 listes ont été déposées auprès des IRIEs. À l'expiration des délais du contentieux, 1.326 listes ont été définitivement retenues. Des 70 aspirants à se porter candidats aux présidentielles, 27 ont été retenus par l'Instance, et leurs candidatures ont été confirmées ensuite par le Tribunal administratif.

Candidatures des Membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple

Pour se porter candidat à l'Assemblée, il est exigé d'être inscrit comme électeur, d'être de nationalité tunisienne depuis au moins dix ans, d'être âgé(e) de 23 ans révolus à la date du dépôt de candidature et de ne pas relever de l'un des cas d'interdiction légale²³. Ces conditions s'appliquent aussi bien à la liste principale qu'à celle complémentaire (contenant les remplaçants potentiels), les deux listes qui doivent être proposées par les partis

²¹ Pour les élections législatives : l'Article 53 de la Constitution, et le Chapitre 1 du titre III de la loi électorale, ainsi que la décision n° 16 du 1^{er} août 2014 de l'ISIE encadrent les conditions et les procédures de dépôt de candidatures aux élections législatives. Pour l'élection présidentielle : Art. 74 de la Constitution, Chapitre 2 titre III de la loi électorale et la décision n° 18 du 4 août 2014.

²² Seulement pour certains cas prévus dans l'article 20 de la Loi électorale, sous réserve de démission ou de mise en disponibilité.

²³ Par exemple : condamnation pour obtention de financement étranger pour sa campagne électorale lors des précédentes élections ; condamnation à une peine complémentaire le privant du droit de vote par une décision juridictionnelle irrévocable.

politiques, les coalitions, ou les candidatures indépendantes. Les listes doivent inclure autant de candidats que des sièges à pourvoir dans la circonscription concernée, et doivent respecter la règle de l'alternance entre hommes et femmes.

Les IRIEs ont relevé le défi d'examiner les dossiers d'environ 1.500 listes, pendant la période du 22 au 29 août. Les Instances régionales ont rejeté 188 listes qui ne remplissaient pas les conditions de la loi électorale, telles le nombre de candidats par liste, l'alternance homme-femme ou la qualité d'électeur des candidats. L'ISIE a décidé de ne pas accepter les candidatures des personnes qui se sont inscrites comme électeurs lors de la phase de prolongation qui s'est déroulée du 5 au 26 août. L'Instance a motivé cette décision, fortement controversée, en avançant que le contentieux des listes électorales n'était pas clos. L'effet de cette décision a cependant été atténué par la possibilité de régulariser les listes²⁴ à travers le remplacement des candidats dans cette situation.

Contentieux des candidatures

Les Tribunaux de première instance (TPI) ont à connaître les recours à l'encontre des décisions des IRIEs relatives aux candidatures et ont reçu 133 recours, la plupart provenant des listes rejetées. Les TPI n'ont pas toujours interprété de la même façon les critères exigés pour l'acceptation des listes, tels la qualité d'électeur du candidat et l'alternance homme-femme dans la liste complémentaire.

111 appels ont été interjetés contre les jugements des TPI auprès des chambres du Tribunal administratif²⁵. A la fin du contentieux, 32 jugements des TPI ont été annulés par les chambres d'appel, ce qui a donné lieu à la validation définitive de 15 listes et au rejet de 2 listes par rapport aux listes préliminaires. Les chambres d'appel, tout comme les TPI en premier ressort, ont parfois interprété de manière différente les conditions d'inscription prévues par la loi électorale et la Décision n°16 de l'ISIE, telles la qualité et le nombre de candidats exigés sur la liste complémentaire. Les chambres ont rejeté 25 appels quant à la forme, notamment en raison du non-respect des délais ou du manque de notification de l'appel à l'ISIE ou à la partie adverse.

Bien que le manque d'homogénéité dans l'application de la loi puisse porter atteinte aux principes d'égalité devant la loi et de sécurité juridique, il est à noter que le nombre de listes affectées a été très réduit. La loi ne prévoit pas un pourvoi en cassation afin de permettre l'harmonisation de la jurisprudence en cette matière. Tout comme les TPI, les chambres d'appel ont rigoureusement respecté les procédures et les brefs délais imposés par la loi.

Candidatures à la Présidence de la République

Tout électeur ou électrice de religion musulmane²⁶, de nationalité tunisienne depuis la naissance et âgé de 35 ans au moins peut se porter candidat à la présidence de la République. Le parrainage des candidats par des élus²⁷ ou par des citoyens et le dépôt d'une caution financière raisonnable²⁸ sont d'autres conditions imposées qui ne limitent pas de façon excessive le droit de se porter candidat.

²⁴ L'ISIE a déterminé, dans sa Décision n° 16, les procédures et les cas de régularisation des dossiers.

²⁵ 75 appels ont été déposés par des listes non retenues et 36 par l'ISIE. Les chambres du Tribunal administratif ont rejeté 25 appels quant à la forme, notamment en raison du non-respect des délais ou du manque de notification de l'appel à l'ISIE ou à la partie adverse.

²⁶ Selon la Commission de Venise, « Le Président de la République est la seule personne qui doit être de confession musulmane. (...). On souligne cependant que le projet de Constitution énonce clairement le caractère civil de l'Etat (préambule, article 2), l'égalité en droits et devoirs de tous les citoyens (préambule, article 20) et les principes de neutralité et égalité de l'administration publique (article 14). L'exclusion de tout candidat (ou candidate) non musulman se concilie mal avec ces dispositions ». (Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne, paragraphe 102, adopté lors de sa 96^e session plénière, octobre 2013).

²⁷ Prévus dans la Constitution, art 74 : Le candidat est parrainé par des membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple, des Présidents des Conseils des collectivités locales élues ou des électeurs inscrits, conformément à la loi électorale. La Constitution prévoit le parrainage des candidats.

²⁸ Prévus dans la loi électorale, art 42 : Le candidat dépose à la Trésorerie générale de Tunisie une caution financière d'une valeur de dix mille dinars (environ 4.500 €).

En revanche, l'examen des parrainages des candidats par des citoyens – qui doivent s'élever à au moins 10.000 signatures provenant d'au moins 10 circonscriptions - a posé des défis à l'ISIE, qui a dû vérifier environ 800.000 parrainages dans un délai court, alors que l'Instance ne disposait que de moyens limités. L'ISIE devait notamment vérifier la conformité entre les données figurant sur la version électronique des listes de parrains et celle en version papier (contenant les signatures), la qualité d'électeur des parrains, la présence de leurs signatures dans les dossiers et le nombre de circonscriptions électorales où les parrains étaient inscrits.

De nombreuses irrégularités ont été soulevées par l'Instance, telles des parrains qui n'étaient pas inscrits en tant qu'électeurs, des électeurs ayant parrainé plus d'un candidat et des parrainages non signés. Afin de permettre aux citoyens de vérifier si leur nom avait été utilisé contre leur gré, l'ISIE a publié certaines listes de parrains et a mis en place pendant quelques jours un service en ligne facilitant la vérification. De nombreux citoyens ont introduit des plaintes auprès du Ministère public et l'ISIE a dénoncé le vol de bases de données privées qui auraient pu être utilisées comme source de faux parrainages. À ce jour, aucun jugement sur ces affaires n'a été prononcé.

Des 70 dossiers de candidatures déposés à l'ISIE dans la période du 8 au 22 septembre, 27 ont été retenus par l'Instance²⁹, les autres n'ayant pas rempli les conditions requises³⁰.

Contentieux des candidatures

Le Tribunal a statué sur les recours des candidats refusés d'une façon minutieuse. Il s'est prononcé sur tous les arguments présentés par les requérants dans les courts délais dont il disposait, et ses magistrats se sont rendus à plusieurs reprises à l'ISIE afin de vérifier sur place les dossiers de parrainage.

Les chambres d'appel du Tribunal administratif se sont prononcées sur 23 recours introduits par des aspirants à la candidature dont les dossiers n'ont pas été acceptés par l'ISIE : six recours ont été rejetés pour vice de forme³¹, 15 quant au fond³², un recours a été déclaré irrecevable, et un autre recours a été retiré. De nombreux recours se limitaient à manifester un désaccord vis-à-vis du système de parrainage ou de l'obligation de présenter une caution financière.

En deuxième ressort, 15 appels ont été interjetés auprès de l'Assemblée plénière du Tribunal administratif. Tous ont été rejetés : trois quant à la forme, et 12 quant au fond. A la clôture du contentieux, l'ISIE a publié, le 24 octobre, la liste définitive des 27 candidats.

VIII. LA CAMPAGNE ELECTORALE

La campagne électorale pour les législatives s'est déroulée du 4 au 22 octobre en Tunisie (du 2 au 20 octobre à l'étranger). La campagne du premier tour des élections présidentielles a eu lieu du 1er au 21 novembre en Tunisie (du 30 octobre au 19 novembre à l'étranger), et celle du deuxième tour (des présidentielles) s'est déroulée du 9 au 19 décembre en Tunisie (du 7 au 16 décembre à l'étranger).

²⁹ L'Instance a statué sur ces demandes de candidature en dehors du délai légal, mais ceci n'aurait pas eu de conséquences négatives pour les candidats, comme l'a confirmé le Tribunal administratif.

³⁰ Parmi les 70 dossiers déposés auprès de l'ISIE, 41 dossiers n'ont pas été retenus et 2 candidats - Zied Ben Abderrahmen El Heni et Moncef Ben Ammar Gouba - ont demandé le retrait de leur candidature avant la proclamation provisoire des candidats.

³¹ Recours introduits par les candidats Abderrahim Khelifi, Omrane Ben Hassine, Mohamed Ben Habib Ben Abdelkader Majdoub, Fethi Krimi, Leila Hammami et Hédi Jelassi.

³² Recours introduits par les candidats Mohamed Ali Ben Béchir Abbès, Adel Ben Hédi Almi, Emna Mansour Karoui, Lazhar Bali, Abdallah Ben Ahmed Ben Mohamed Said, Mohamed Sghaier Nouri, Abderrahmane Ben Salah Ben Mohamed Bahloul, Mohamed Ghazi Ben Tounès, Mohamed Ben Ahmed Sassi, Wassef Mhiri, Mohamed Salah Hadri, Mohamed Ben Salah Ghammadh, Habib Zammali, Abdelwahab Hédi et Bahri Jlassy.

Les libertés d'expression et de rassemblement ont été garanties tout au long de la période électorale, qui s'est déroulée largement dans le calme. Il n'y a eu pas de violence ou d'appels à la violence, hormis quelques incidents mineurs, notamment des cas isolés de violence verbale entre des militants. La MOE UE a également constaté que les candidats, malgré certains excès verbaux, ont évité les discours d'incitation à la violence. Ce climat de respect s'est trouvé renforcé par une couverture médiatique pluraliste (voir Environnement médiatique).

La loi électorale ne prévoit pas de restrictions particulières pour la précampagne (les trois mois précédant le 2 octobre 2014, début officiel de la campagne législative dans les circonscriptions à l'étranger), sauf l'interdiction de publier des sondages d'opinion et de recourir à la publicité politique³³. Inspirée par un souci d'équité, la réglementation de la campagne est détaillée et sa mise en œuvre s'est avérée parfois complexe, surtout lors des élections législatives³⁴. Néanmoins, les normes de campagne ont été généralement respectées par les listes et les candidats, et la grande majorité des infractions rapportées étaient d'importance mineure, notamment des tentatives d'empêcher le collage d'affiches, le collage en dehors des emplacements légaux,³⁵ ou l'arrachage de la propagande électorale.

Les grands meetings organisés lors de la campagne des législatives dans plusieurs circonscriptions par Ennahdha, Nidaa Tounes ou l'Union patriotique libre (UPL) semblent indiquer que ces partis ont disposé de fonds plus conséquents que les autres. Hormis le Grand Tunis, où la campagne publicitaire de Caid Essebsi était très présente, la MOE UE n'a pas remarqué une différence notable en termes de ressources mobilisées entre les deux candidats au deuxième tour de l'élection présidentielle.

Financement de la campagne

La nouvelle loi électorale³⁶, dans un souci d'équilibre entre les acteurs politiques, a prévu une régulation exhaustive³⁷ en matière de financement de la campagne. Comme lors des élections de 2011, les activités de campagne des listes et candidats ont été facilitées par l'octroi d'une subvention publique plutôt modeste³⁸. Celle-ci est venue s'ajouter aux autres sources légales de financement de la campagne, à savoir l'autofinancement des candidats et le financement privé, qui a constitué une innovation de la nouvelle loi électorale. Les dons des personnes physiques sont limités, et tout financement étranger³⁹ ou déguisé est interdit.

³³ La décision no 2014-20 de l'ISIE du 8 août 2014 fixant les règles de la campagne électorale définit la publicité politique comme « toute opération publicitaire ou de propagande [...] utilisant des méthodes et techniques du marketing commercial, destinée au public, et visant à faire la promotion d'une personne, d'une opinion, d'un programme ou d'un parti politique, en vue d'attirer les électeurs ». Une série d'affiches publicitaires mise en place avant la campagne pour le deuxième tour des présidentielles a été interprétée à juste titre par l'ISIE comme publicité politique en faveur du candidat Beji Caid Essebsi. L'ISIE a ordonné de retirer ces affiches.

³⁴ Certains partis disposant d'une structure administrative peu développée ont eu du mal à s'acquitter des formalités administratives liées à l'annonce des événements de campagne.

³⁵ Pendant la campagne pour les législatives, les IRIEs ont émis 1061 avertissements aux listes ayant commis des dépassements. Jusqu'à présent elles ont déposé 94 plaintes auprès des procureurs. Avant le premier tour des présidentielles, l'ISIE a saisi le ministère public de 22 infractions électorales qui concernent le non-respect des règles d'affichage, l'utilisation de médias étrangers, la publicité politique et, dans un seul cas, l'incitation à la haine. Pour le deuxième tour des présidentielles, seules deux infractions pouvant constituer des délits électoraux ont été transmises au Ministère public.

³⁶ Complétée par la décision de l'ISIE n° 20 du 09 août 2014

³⁷ Les procédures de financement obligent à l'ouverture d'un compte bancaire unique, la désignation d'un mandataire pour gérer le compte financier de la campagne, et l'encaissement des ressources financières et en nature selon de strictes règles comptables. L'application des règles de contrôle du financement public s'avère extrêmement laborieuse, surtout pour les partis disposant d'une petite structure et pour les listes indépendantes dans le cas des élections législatives.

³⁸ Pour la campagne des législatives, la subvention publique variait entre 4.595 DT par liste à Tozeur et 11.700 DT à Sousse. Pour la campagne du premier tour des élections présidentielles, les candidats avaient droit à une subvention publique à hauteur de 80.000 DT. Pour le deuxième tour, les deux candidats finalistes ont bénéficié d'une subvention publique de 52.836 DT.

³⁹ Sous réserve du financement par les Tunisiens de l'étranger des listes candidates dans les circonscriptions outremer.

Le montant des subventions publiques, versées en deux tranches, est calculé par le ministère de l'Economie et des Finances sur la base de règles fixes⁴⁰. Le délai pour le versement de la première tranche de l'aide publique (7 jours au moins avant le début de la campagne électorale) n'a pas été respecté lors des trois scrutins. La deuxième tranche n'est versée qu'aux listes ayant recueilli au moins 3% des voix dans leur circonscription ou ayant gagné un siège à l'Assemblée, ainsi qu'aux candidats présidentiels ayant obtenu au moins 3% des suffrages au niveau national. Les listes ou les candidats n'ayant pas obtenu ces résultats sont tenus de rembourser la première tranche de la subvention publique.

Afin d'assurer un certain équilibre financier entre les listes ou les candidats, le gouvernement établit, sur avis de l'Instance électorale⁴¹, des plafonds de dépenses de campagne pour chaque élection⁴². Pour le cycle électoral de 2014, le plafond a été fixé à cinq fois le montant de la subvention publique destinée à chaque liste pour les élections législatives, et à dix fois l'aide publique accordée aux candidats pour chaque tour de l'élection présidentielle. Il est à signaler que le montant des subventions publiques a été jugé insuffisant par les listes indépendantes ou appartenant à des partis dont l'implantation est réduite ou moyenne. En revanche, la limite des dépenses a fait l'objet de critiques des principaux partis, qui la considèrent trop restrictive. Il est de l'avis de la MOE UE qu'il serait réaliste de relever les plafonds des dépenses pour des futures élections, afin de permettre aux listes et aux candidats de mener une campagne qui puisse atteindre raisonnablement l'électorat, sans pour autant s'exposer aux graves sanctions que la loi impose en cas de dépassement des limites de dépenses⁴³.

La loi électorale et les décisions de l'ISIE ont établi un système innovant de contrôle financier des listes et des candidats. Celui-ci ne s'est pas borné à une simple vérification comptable des recettes et des dépenses, mais est allé jusqu'à l'estimation directe du coût des activités de campagne. Les procès-verbaux émis par des contrôleurs de l'ISIE ont force probante, et pouvaient être utilisés comme base pour des sanctions en cas de dépassement du plafond de dépenses. Toutefois, c'est la Cour des comptes qui doit procéder au contrôle des recettes et des dépenses des listes et des candidats⁴⁴. Lors de la vérification des finances de la campagne, la Cour pourra éventuellement s'appuyer sur les procès-verbaux d'estimation de coûts établis par les contrôleurs. Même si la Cour des comptes a affecté une bonne partie de son personnel à la vérification des comptes des listes et des candidats, il est fort probable que celle-ci se limite, en raison du volume des documents à examiner, aux listes élues. Ce rapport a été rédigé avant la fin de la période accordée aux listes et aux candidats pour déposer leurs dossiers financiers et, par conséquent, la MOE UE n'est pas encore en mesure de se prononcer sur l'efficacité du nouveau système de contrôle des finances de la campagne électorale.

IX. ENVIRONNEMENT MEDIATIQUE

Paysage médiatique

Le paysage médiatique tunisien s'est diversifié au cours de la transition démocratique, notamment dans sa composante audiovisuelle, et compte aujourd'hui dix chaînes de télévision autorisées par la Haute Autorité

⁴⁰ Pour les élections à l'Assemblée, le montant est calculé sur la base du nombre des électeurs inscrits dans la circonscription électorale et l'évolution du coût de la vie. Ce montant est en plus majoré en fonction de la taille de la circonscription électorale. Pour les listes à l'étranger, le montant est multiplié par trois pour chaque liste.

⁴¹ Pour l'élection présidentielle, décret n°2014-3038 du 29 août. Pour les élections législatives, décret 2014-2761 du 1 août.

⁴² Pour les élections législatives la limite des dépenses a été fixée à cinq fois le montant de l'indemnité publique et variait par conséquent d'une circonscription à l'autre entre 22.975 DT et 58.500 DT par liste dans les circonscriptions en Tunisie et entre 35.000 DT et 124.800 DT dans les circonscriptions de l'étranger.

⁴³ La Cour des comptes peut déchoir de son mandat tout membre de l'Assemblée dont la liste n'a pas soumis ses finances à la Cour, mais également celles qui ont dépassé de 75 % le plafonnement des dépenses.

⁴⁴ La collaboration de la Banque Centrale est requise pour superviser l'ouverture des comptes de campagne et veiller à empêcher tout financement étranger. Le secret bancaire n'est pas opposable à ses investigations en la matière.

Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA)⁴⁵, dont deux publiques, ainsi que 36 radios autorisées, dont neuf publiques⁴⁶. Par ailleurs, au moins trois télévisions et trois radios diffusent leurs programmes sans avoir obtenu de licence. Tous les médias audiovisuels privés, à l'exception de deux télévisions et cinq radios⁴⁷, ont été créés au cours des trois dernières années.

La télévision demeure la principale source d'information, avec un taux de pénétration journalier de 80%. Les chaînes les plus regardées sont Watania 1, Hiwar Tounsi, Nessma TV, Watania 2 et Hannibal TV⁴⁸. L'influence des radios, notamment privées, est également importante. Ces dernières représentent une plateforme de débat public et d'analyse politique fréquemment critique. Les chaînes les plus écoutées au niveau national sont Mosaïque FM et Shems FM.

Afin de régulariser la situation des médias ne disposant pas de licence à la veille de la campagne des élections législatives, la HAICA a lancé le 2 septembre 2014 un appel d'offres pour l'octroi ou le renouvellement des licences des médias audiovisuels. Néanmoins, l'opposition suscitée au sujet du nouveau cahier des charges, document qui stipule les droits et les obligations des médias audiovisuels et dont la signature est nécessaire pour obtenir l'autorisation de la HAICA, a été à l'origine d'un bras de fer entre la Haute Autorité et les principales chaînes de télévision privées, qui n'ont pas accepté de se soumettre aux conditions établies dans ce cahier. En outre, la HAICA a rejeté les demandes d'autres chaînes de télévision et de radio en se basant sur le non-respect de certaines clauses du cahier de charges. En conséquence, la HAICA a considéré que plusieurs chaînes (dont Nessma TV et Hannibal TV) se trouvaient dans l'illégalité. Cependant, le conflit a été gelé suite à un compromis qui a permis à tous les médias de continuer à émettre pendant toute la période électorale.

Le fait qu'aucun média n'ait été interdit de diffuser pendant ce conflit et qu'une solution temporaire ait été trouvée souligne le rôle conciliateur et favorable au pluralisme des médias joué par la HAICA en tant qu'arbitre du processus électoral dans ce domaine. En général, la Haute autorité a fait preuve de neutralité et de modération, en infligeant aux télévisions et radios ayant commis des infractions en matière de couverture de la campagne électorale les amendes minimales fixées par la loi. Elle a aussi organisé des réunions périodiques avec les représentants des médias audiovisuels afin d'évaluer leur couverture. La Haute Autorité a par ailleurs démontré son impartialité vis-à-vis des acteurs politiques.

Le rôle des médias en ligne est toujours limité par un taux de pénétration annuel assez faible (53%). Toutefois, il est à noter que l'utilisation d'internet est en progression⁴⁹, ce qui favorise le développement du marché des médias sur internet. Les journaux et radios qui disposent d'une version électronique sont déjà nombreux, et les trois sites internet les plus visités en Tunisie en Novembre 2014⁵⁰ appartiennent à des radios.

Une vingtaine de quotidiens et magazines sont publiés en Tunisie, leurs lecteurs ayant un profil urbain. Les principaux quotidiens arabophones et francophones, notamment Achourouk, Le Maghreb, Assabah, Assarih, Essahafa, La Presse de Tunisie, Le Quotidien et Le Temps ont des correspondants dans plusieurs régions.

⁴⁵ La HAICA est une instance constitutionnelle dont le rôle est de réguler le paysage audiovisuel et d'accorder des licences aux télévisions et aux radios. Voir : Décret-loi N° 2011-116 du 2 novembre 2011, relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création d'une Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA).

⁴⁶ Télévisions nationales : Watania 1 et 2. Radios nationales : Radio Tunisienne, Radio Tunis Chaîne Internationale RTCI, Radio Jeunes, Radio Tunisie Culture, Radio Le Kef, Radio Gafsa, Radio Sfax, Radio Monastir et Radio Tataouine.

⁴⁷ Les chaînes de Télévision Nessma TV et Hannibal TV et les radios Zitouna FM, Express FM, Mosaïque FM, Shems FM et Jawahra FM avaient obtenu leurs licences avant 2011.

⁴⁸ Selon l'étude de l'agence Sigma, la télévision publique Watania 1 était le leader au mois de novembre 2014 avec un taux de pénétration journalier de 38%, notamment grâce à son programme d'information qui réunit chaque soir entre 2.5 et 3 millions de téléspectateurs en moyenne. La chaîne était suivie par Hiwar Tounsi (35%) et par Nessma TV (25%). Voir : Les Tunisiens et la télé... Un novembre particulièrement politique, www.tuniscope.com, 8 décembre 2014

⁴⁹ Les utilisateurs d'internet sont passés de 4.2 millions en 2012 à 5.81 millions en 2014 Voir : Agence Tunisienne d'Internet ATI (2012) – Tunisie Sondage (2014)

⁵⁰ Classement Alexa du 31 décembre 2014

L'agence de presse publique, Tunis Afrique Presse (TAP), représente une importante source d'information pour l'ensemble des médias.

Cadre législatif

La Constitution tunisienne garantit la liberté « d'expression, d'information et de publication », elle interdit que ces dernières soient « soumises à un contrôle préalable », et consacre le droit d'accès à l'information et aux réseaux de communication⁵¹. La loi n'impose pas de restrictions pour diffuser l'information sur Internet. Les décrets lois spécifiques adoptés en 2011 consacrent, entre autres, le droit d'obtenir des informations, la protection des sources des journalistes et la liberté de publication. Ils interdisent toute enquête contre les journalistes pour dévoiler leurs sources et toute pression exercée par les institutions publiques ainsi que la persécution des journalistes en raison de leurs publications. En général, la Tunisie dispose d'un cadre législatif suffisant pour garantir et protéger la liberté de presse pendant la période électorale, et cette dernière a été largement respectée.

Cependant, le code pénal et le code de justice militaire prévoient des peines de prison pour les délits de diffamation⁵², pour le délit d'imputation « à un fonctionnaire public ou assimilé de faits illégaux en rapport avec ses fonctions, sans en établir la véracité »⁵³, et pour atteinte à la dignité, à la renommée ou au moral des forces armées⁵⁴. Il est à noter qu'un blogueur a été condamné par contumace à la mi-novembre dans le cadre de la dernière de ces provisions⁵⁵ et que certains journalistes ont comparu devant la justice dans le cadre d'enquêtes liées à ces délits. Aucun de ces cas n'est lié aux élections.

Les règles de la couverture médiatique du processus électoral sont établies par la loi organique relative aux élections et référendums (2014) et par les décisions de l'ISIE et de la HAICA qui en découlent. L'ensemble de ces réglementations a créé un cadre normatif contraignant et ambitieux, dans lequel les médias sont tenus d'assurer le respect des règles d'impartialité et d'équité lors de la couverture des activités des candidats⁵⁶. La loi interdit également la publication de sondages et de toute publicité politique dans les médias en période électorale⁵⁷. Les candidats sont interdits de faire campagne sur les médias étrangers⁵⁸. Pour veiller à l'application de ces règles, la HAICA s'est dotée d'une cellule de monitoring comptant plus de 30 personnes et est intervenue à plusieurs reprises en infligeant des amendes, notamment pour diffusion de publicité politique ou pour des commentaires sur les sondages.

Une Décision conjointe de l'ISIE et de l'HAICA spécifie les règles de la couverture des campagnes. Pendant les présidentielles, les médias ont dû allouer le même temps d'antenne ou le même espace dans les publications à tous les candidats. En revanche, lors de la campagne législative, ils ont été tenus de couvrir de manière équitable les activités des 1.326 listes électorales présentes⁵⁹. Presque tous les interlocuteurs de la MOE UE estimaient

⁵¹ Constitution tunisienne, art. 31 et 32

⁵² Code pénal, art. 247

⁵³ Code pénal, art. 128

⁵⁴ Code de justice militaire : art. 91

⁵⁵ Voir : L'affaire Yassine Ayari révèle une faille juridique, www.nawaat.org, 31 décembre 2014.

⁵⁶ Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux élections et aux référendums, art. 67

⁵⁷ Ibidem, art. 70 et 57

⁵⁸ Ibidem, art. 66

⁵⁹ Les listes ont été divisées en quatre catégories selon le nombre de circonscriptions dans lesquelles les partis ou coalitions qu'elles représentent se sont présentées. Tous les médias audiovisuels étaient ainsi obligés d'allouer : entre 30 et 40 % des programmes consacrés à la couverture médiatique de la campagne pour ceux qui ont des listes de candidats dans 26 à 33 circonscriptions (catégorie A), entre 20 et 30% pour ceux présents dans 18 à 25 circonscriptions (catégorie B), 15-20% pour ceux présents dans 6 à 17 circonscriptions (catégorie C), et 5-10% pour ceux qui sont dans 1 à 5 circonscriptions (catégorie D). Voir : Décision conjointe entre l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE) et la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle du 5 juillet 2014, fixant les règles et procédures relatives à la campagne électorale et à la campagne référendaire dans les médias audiovisuels, art. 9 et 10

qu'une stricte exécution de cette dernière règle n'était pas réaliste⁶⁰. Finalement, consciente de l'impossibilité d'accorder une couverture à plus de 1.300 listes, la HAICA a suggéré aux médias d'être raisonnablement équilibrés dans leur couverture.

La presse écrite et les sites internet d'information jouissent d'une plus grande liberté dans leur couverture de la campagne électorale, bien qu'une décision de l'ISIE les invite à « faire preuve de neutralité » et à « garantir l'égalité des chances entre les candidats »⁶¹.

Monitoring de la MOE UE

L'unité du monitoring de la MOE UE a observé quatre chaînes de télévision au cours de la campagne des élections législatives (Watania 1 et 2, Nessma TV et Hiwar Tounsi). Une cinquième chaîne (Hannibal TV), a été ajoutée à l'échantillon lors des deux tours des élections présidentielles. Pendant toute la période, l'unité de monitoring a observé trois radios (Radio Nationale, Mosaique FM et Shems FM) et trois journaux quotidiens (La Presse de Tunisie, Achourouk et Le Maghreb).

Le contenu a été évalué selon la méthodologie quantitative⁶² de l'Osservatorio di Pavia tout au long des campagnes officielles (4-24 octobre, 1-21 novembre et 9-19 décembre), aussi bien que pendant la période de la pré-campagne du deuxième tour des présidentielles (25 novembre-8 décembre)⁶³. Les médias audiovisuels étaient observés chaque jour lors de leurs créneaux prime-time : entre 18h00 et 24h00 pour les chaînes de télévision, et de 7h00 à 9h00 et de 12h00 à 14h00 pour les chaînes de radio. Les moniteurs ont aussi évalué d'une manière qualitative⁶⁴ le contenu d'un échantillon de quatre sites internet (Tuniscope, African Manager, Business News et Web Manager Center).

Le monitoring a démontré que les candidats ont généralement eu accès aux médias, qui pour leur plupart ont couvert les trois scrutins de manière pluraliste et équitable. Pendant la campagne législative, aucun parti n'a reçu en moyenne plus que 7% de couverture dans l'ensemble des programmes d'information des médias audiovisuels observés⁶⁵ et, lors du premier tour des présidentielles, le candidat le plus couvert par les médias du même échantillon n'a reçu que 10%⁶⁶. Lors du second tour, la couverture des deux candidats dans les programmes d'information n'a presque jamais dépassé le ratio 60:40.

Les médias audiovisuels publics ont fait preuve tout au long de la période observée d'une stricte impartialité. Les télévisions Watania 1 et Watania 2 se sont délibérément abstenues de couvrir la campagne des élections législatives en raison de l'impossibilité de donner un traitement égal à plus de 1.300 listes. Les deux chaînes se

⁶⁰ En effet aucun média audiovisuel observé n'était capable d'effectuer une application stricte des règles de la couverture des élections législatives. Bien que tenus de couvrir les activités de toutes les listes, l'ensemble des médias observés n'a couvert que 37% d'entre elles.

⁶¹ Décision de l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections N° 2014-26 du 8 septembre 2014, fixant les règles de la campagne relatives aux médias écrits et électroniques, art. 5

⁶² Les moniteurs ont mesuré en secondes pour les médias audiovisuels et en centimètres carrés pour la presse écrite la couverture des acteurs politiques et évalué le ton utilisé pour présenter ces derniers.

⁶³ La MOE UE a constaté que la campagne dans les médias avait commencé de facto le 25 novembre, date de la proclamation des résultats préliminaires du premier tour. L'intensité de la couverture des activités des deux candidats dans l'échantillon des médias observés par la MOE UE a été aussi importante pendant la pré-campagne que lors de la campagne officielle.

⁶⁴ Les moniteurs ont donné leurs impressions générales sur la manière de couverture des campagnes législatives et présidentielles par lesdits sites web.

⁶⁵ 7% pour Ennahdha et Nidaa Tounes ; entre 3,5 et 5,5% pour l'Union pour la Tunisie, le Front populaire, le Congrès pour la République, l'Initiative nationale destourienne (Al-Moubadara), le Courant démocratique (Attayar), le Parti républicain (Al-Joumhour), l'UPL et le FDTL (Ettakatol).

⁶⁶ 10% pour Béji Caïd Essebsi, entre 7 et 8% pour Hama Hammami et Moncef Marzouki, entre 4-5% pour Mustapha Ben Jaâfar, Mustapha Kamel Ennabli, Hechmi Hamdi, Mondher Zenaidi, Mehrez Boussayen, Slim Riahi, Abderrazek Kilani, Kalthoum Kannou, Mokhtar Mejri et Hammouda Ben Slama.

sont limitées à diffuser les sessions d'expression directe⁶⁷ prévues par loi, et à couvrir les activités des acteurs institutionnels (ISIE, HAICA, Gouvernement, observateurs électoraux, etc.). Lors de la campagne du premier tour des élections présidentielles, et compte tenu du fait que le nombre réduit de candidats rendait possible l'application des règles de couverture de l'ISIE et de la HAICA, la télévision Watania 1 a radicalement changé sa stratégie et a multiplié par plus de 30 fois le temps d'antenne dédié aux élections. La chaîne, comme la Radio Nationale, a diffusé des interviews avec tous les candidats, généralement de la même durée, selon leur ordre sur le bulletin de vote. Lors du deuxième tour, le temps consacré à la couverture des activités des deux candidats dans les chaînes de télévision publiques a été presque identique. En absence de débat entre Moncef Marzouki et BCE suite au refus opposé par ce dernier, les chaînes Watania 1 et 2 ont diffusé une interview de la même durée avec chacun des candidats, qui ont dû répondre aux mêmes questions.

La couverture des campagnes par les médias audiovisuels privés observés présente, naturellement, des différences plus ou moins marquées entre les divers medias. Alors que les radios Mosaïque FM et Shems FM ont offert une couverture presque égale des deux candidats pendant la campagne du second tour des présidentielles⁶⁸, quelques télévisions privées ont fait preuve de déséquilibre ou de partialité lors des émissions liés à la campagne. L'attitude de Nessma TV durant les élections présidentielles représente un cas spécial. Lors du premier tour, la chaîne a clairement favorisé Hamma Hammami, qui a reçu presque 25% de la couverture dédiée aux candidats⁶⁹. Lors du second tour, la chaîne a ouvertement soutenu Béji Caïd Essebsi⁷⁰ en lui accordant 72% de la couverture dans ses programmes d'information, et 89% du temps de parole⁷¹. Par ailleurs, Nessma n'a pas interviewé Moncef Marzouki.

L'absence d'équilibre pendant les élections présidentielles a été observée également dans la couverture de Hiwar Tounsi. Cette chaîne de télévision privée n'a diffusé que les interviews d'un tiers des candidats à la présidentielle pendant la campagne du premier tour. Lors du second tour, le ratio du temps de parole consacré à Béji Caïd Essebsi par rapport à Moncef Marzouki était de 95:5⁷². La troisième chaîne observée, Hannibal TV, même si elle a accordé plus de temps de parole à Essebsi (61%), a fait preuve de plus d'équilibre en offrant une couverture équilibrée dans ses programmes d'information et dans l'ensemble de sa programmation.

Au cours de la campagne des législatives, les trois quotidiens observés, La Presse de Tunisie, Achourouk et Le Maghreb, se sont inscrits dans la bipolarisation entre Nidaa Tounes et Ennahdha et ont privilégié la présence, assez équilibrée, des listes des deux partis dans leurs pages. Lors du premier tour des présidentielles, les journaux, surtout La Presse de Tunisie (qui appartient à l'état), ont généralement fait preuve d'équilibre en assurant la couverture de la campagne de presque tous les candidats. Les deux quotidiens privés, Achourouk et Le Maghreb, se sont tout de même montrés plus critiques à l'égard du président sortant⁷³. Cette tendance s'est maintenue lors du deuxième tour⁷⁴.

⁶⁷ Chaque liste disposait de 3 minutes.

⁶⁸ Il est à noter que Mosaïque FM s'est montrée plus critique envers Moncef Marzouki dans sa couverture des deux candidats.

⁶⁹ Hammami, considéré comme l'un des plus importants concurrents du président Marzouki pour accéder au second tour, a été interviewé à deux reprises, et sa première interview a été rediffusée. Il a aussi été le seul candidat à avoir bénéficié d'une émission au ton positif consacrée à le présenter dans son entourage familial.

⁷⁰ Il est à noter que le PDG de Nessma TV, M. Nabil Karoui, a accompagné Béji Caïd Essebsi lors de divers meetings de campagne. Par ailleurs, l'agence de communication Karoui & Karoui, dont il est l'un des dirigeants, a lancé une campagne d'affichage contre le Président sortant lors de la période de pré-campagne qui a été considérée illégale et bannie par l'ISIE.

⁷¹ Le temps de parole comprend toutes les interventions de l'acteur politique diffusées sur les médias audiovisuels.

⁷² Une explication partielle de ce résultat peut être le refus de M. Marzouki d'accorder une interview à la chaîne. Il est à noter tout de même que Hiwar Tounsi a diffusé à la place, à deux reprises, un deuxième interview avec M. Essebsi, ce qui a approfondi le déséquilibre.

⁷³ Dans Le Maghreb presque 25% de la couverture dédiée à Marzouki était négative, alors qu'Achourouk a consacré beaucoup plus d'espace à Béji Caïd Essebsi qu'aux autres candidats, dont 12% était positif.

⁷⁴ Marzouki a reçu 15% de couverture négative dans Achourouk et 13% dans Le Maghreb, bien que ce dernier lui ait consacré plus d'espace que son concurrent.

Les sites internet observés se sont généralement inscrits dans une tendance de bipolarisation Nidaa Tounes / Ennahdha, et Essebsi / Marzouki, auxquels ils ont dédié une grande partie de leur couverture. Les réseaux sociaux, notamment Facebook et Youtube, ont été largement utilisés par les partis politiques et par les états-majors des candidats pour mobiliser leurs partisans. Ils ont également servi de plateforme pour la publicité virale des deux candidats.

A quelques exceptions près, les médias se sont abstenus de diffuser de la publicité politique et de publier des sondages pendant la période électorale⁷⁵. Les violations les plus flagrantes ont été la diffusion, clairement publicitaire, du premier meeting de la campagne du premier tour de Béji Caïd Essebsi sur Nessma TV (qui a entraîné une sanction de la HAICA)⁷⁶, ainsi que le contenu à caractère publicitaire des candidats Slim Riahi et de Noureddine Hached dans le journal Achourouk. Les médias observés se sont aussi généralement abstenus de diffuser un contenu biaisé. Une exception a été la diffusion à deux reprises sur Nessma TV d'une émission particulièrement critique à l'égard de Slim Riahi, président du parti UPL. Le tribunal de première instance a condamné le 17 novembre la chaîne à payer une amende suite à la plainte déposée par Riahi⁷⁷. Enfin, il est à noter que le silence électoral a été respecté par presque tous les médias⁷⁸.

Les résultats détaillés du suivi des médias par la MOE UE lors des élections législatives et des deux tours des présidentielles sont disponibles sur le site de la mission : www.eueom.eu/tunisie2014

X. PARTICIPATION DES FEMMES

La Constitution du 27 janvier 2014 a apporté des avancées importantes en matière de participation politique des femmes. L'article 21 stipule que « les citoyens et citoyennes sont égaux en droits et en devoirs » et l'article 46 engage l'Etat à garantir « l'égalité des chances entre la femme et l'homme quant à l'accès à toutes les responsabilités et dans tous les domaines ». Cet article établit également que l'Etat doit œuvrer « à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les conseils élus ». Dans ce sens, la loi électorale de 2014 consacre, comme c'était déjà le cas en 2011, le principe d'alternance entre les hommes et les femmes dans les listes électorales aux législatives.

Le 23 avril 2014 la Tunisie a renoncé à toutes les réserves à l'égard de l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)⁷⁹ qu'elle avait émises lors de sa signature en 1985. La Tunisie devient ainsi le premier pays de la région à supprimer toutes les réserves spécifiques au traité. Il reste néanmoins un travail important d'harmonisation de la législation nationale (par exemple en matière de droit de la famille) avec les dispositions de la nouvelle Constitution et de la CEDEF.

Selon l'ISIE, seulement 46,19% des inscrits étaient des femmes,⁸⁰ alors qu'elles représentent plus de la moitié de la population en âge de voter. Le taux d'inscription des femmes présente d'énormes disparités d'une circonscription à l'autre, et atteint un minimum national de 39,4% à Kairouan et de 40% à Sfax 1.⁸¹ Des neuf

⁷⁵ Nessma TV, Radio Express FM et Zitouna TV et la Radio Nationale ont été sanctionnés par la HAICA (amende de 20.000 DT) pour avoir commenté les résultats de sondages liés au premier tour des présidentielles.

⁷⁶ Au total, Nessma TV a été sanctionnée trois fois par la HAICA pour publicité politique. A part cette chaîne, la haute instance a aussi sanctionné Hannibal TV et Zitouna TV pour les mêmes raisons.

⁷⁷ Voir : Nessma TV condamnée à une amende de 2.000 dinars, directinfo.webmanagercenter.com, 18 novembre 2014.

⁷⁸ La HAICA a infligé des amendes aux radios RTCI et Shems FM ainsi qu'aux télévisions Watania 1 et Hannibal TV pour non-respect du silence électoral.

⁷⁹ La Tunisie a ratifié la CEDEF en 1985, tout en émettant une réserve invoquant la référence constitutionnelle à l'Islam en tant que religion d'Etat. La charia (droit coranique) représentant à l'époque une référence incontournable en droit de la famille, à ce jour les hommes continuent par exemple à bénéficier de droits plus étendus en matière d'héritage.

⁸⁰ Le pourcentage des femmes parmi les électeurs nouvellement inscrits pour les élections de 2014 s'est élevé à 51,3%.

⁸¹ L'ISIE a fourni sur son site web et pour toutes les circonscriptions des données détaillées concernant les inscrits par CV, ventilées entre autres par genre. Ainsi, les taux indiqués constituent les moyennes au niveau de la circonscription des pourcentages de femmes parmi les inscrits par CV. Les pourcentages de femmes inscrites par CV varient énormément à l'intérieur de chaque circonscription.

membres du conseil de l'ISIE, trois sont femmes. Les femmes formaient plus de la moitié des membres de bureaux de vote, mais seulement un tiers des Présidents de bureaux de vote.

Comme en 2011, la loi électorale a imposé le principe de parité selon la règle de l'alternance entre hommes et femmes sur les listes (Art. 24). Ainsi, 4.527 des 9.549 candidats aux élections législatives étaient des femmes (47,4%). Néanmoins, seules 148 listes (11,2%, contre 7% en 2011) parmi les 1.326 en lice avaient une femme à leur tête. Les listes de l'Union pour la Tunisie et du Parti El Amen ont affiché le plus grand nombre de femmes têtes de listes (9).⁸² Les circonscriptions avec les pourcentages les plus élevés de femmes têtes de listes se trouvaient à Bizerte (19,6%), dans le Grand Tunis (Tunis 1 : 19,6%, Tunis 2 : 28,9%), au Cap Bon (Nabeul 1 : 27,8%) et sur le littoral en général. En revanche, le taux de femmes têtes de liste était nettement moins élevé dans le sud et à l'intérieur du pays, avec des minimums à Tataouine (aucune femme tête de liste), Kairouan (1,6%), Siliana (2,6%), et Kasserine (2,9%). Enfin, une seule femme était en lice parmi les 27 candidats aux élections présidentielles, la magistrate Kalthoum Kennou.

Le nombre de femmes élues dans la nouvelle Assemblée des représentants du peuple s'élève à 68 (31,3%) contre 59 (27%) en 2011. Cette augmentation s'explique notamment parce que contrairement à 2011, les deux principaux partis ont obtenu plus d'un élu dans plusieurs circonscriptions. Par conséquent, les députées au parlement représentent pour la plupart Nidaa Tounes (35 députées) et Ennahdha (28). Les six députées restantes appartiennent à l'UPL (2), au Front populaire (2), au Courant de l'amour (1) et au Courant démocratique (1).⁸³

Selon les observations de la MOE UE Tunisie 2014, la couverture médiatique des femmes candidates demeure faible, surtout dans les médias audiovisuels publics. Au cours de la campagne pour les législatives, les médias privés, notamment Nessma TV, ont fait un effort visible pour garantir la présence de candidates et de représentantes des partis politiques dans leurs programmes. En revanche, les chaînes publiques Watania 1 et 2 et la Radio Nationale ne leur ont consacré que 10% ou moins de leur couverture. Pour sa part, La Presse de Tunisie, le quotidien francophone qui appartient à l'Etat, a consacré 29% de sa couverture aux femmes. Force est de signaler que la législation en matière de couverture médiatique (voir Environnement médiatique), strictement respectée par les chaînes publiques, a laissé peu de marge à ces mêmes médias pour prêter une attention particulière aux femmes candidates.

XI. PARTICIPATION DES PERSONNES HANDICAPÉES

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 13% des Tunisiens présentent un handicap. La Tunisie a ratifié dès 2008 la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)⁸⁴, qui exige que l'accessibilité aux lieux de vote soit garantie. La Constitution du 27 janvier 2014 stipule également que « L'Etat protège les personnes handicapées de toute discrimination » et reconnaît aux citoyens handicapés « le droit de bénéficier, selon la nature de son handicap, de toutes les mesures qui lui garantissent une pleine intégration dans la société » (Art. 48). Finalement, le code électorale exige que les bureaux de vote soient aménagés « de façon à permettre aux électeurs ayant un handicap d'exercer leur droit de vote » (Art. 131).

La MOE UE a constaté que l'accès aux BV pour les personnes à mobilité réduite était garanti dans 82,3% des BV observés lors des législatives, et dans 89% lors des deux tours des présidentielles. La disposition des BV

⁸² Nombre de femmes têtes de listes d'un certain nombre de partis ou coalitions de partis qui étaient le plus souvent présents dans la (presque) totalité des circonscriptions : Union pour la Tunisie : 9 ; Parti El Amen : 9 ; CPR : 7 ; Courant démocratique : 6 ; Ettakatol : 5 ; Moubadara : 5 ; Mouvement du Tunisien : 5 ; UPL : 5 ; Mouvement Wafa : 5 ; Front populaire : 4 ; Parti républicain : 4 ; Mouvement des démocrates socialistes : 4 ; Nidaa Tounes : 3 ; Ennahdha : 3 ; Afek Tounes : 3 ; Alliance démocratique : 2 ; Courant de l'amour : 1.

⁸³ Cf. liste des candidates élues par circonscription, Annexe.

⁸⁴ La Tunisie a également adhéré au Protocole facultatif se rapportant à la CIDPH, ce qui habilite le Comité des droits des personnes handicapées à recevoir et examiner les plaintes présentées par des individus ou par des associations tunisiens qui prétendent être victimes d'une violation par l'Etat signataire des dispositions de la convention.

convenait aux électeurs à mobilité réduite dans 91,6% des cas aux législatives, et dans 96,6% et 98,1% des cas aux deux tours des présidentielles, une progression qui témoigne des efforts de l'ISIE en la matière. Dès le premier tour des présidentielles, l'ISIE a équipé tous les CV avec une manche Braille afin de faciliter un vote autonome des non-voyants.

XII. SOCIETE CIVILE

Le cadre juridique et réglementaire pour l'observation électorale est entièrement conforme aux normes internationales en la matière et l'ISIE a accepté des demandes d'accréditation jusqu'à une semaine avant chaque élection.

La société civile a joué un rôle très important dès le début du processus et a fait preuve de son engagement à chaque étape du cycle électoral. Le nombre de missions d'observation nationales a augmenté au cours des élections : il y en avait 14 la veille des élections législatives et 25 à la conclusion du processus, comptant près de 30.000 observateurs accrédités.

Plusieurs missions d'observation nationales ont activement accompagné la transition et ont observé le processus depuis l'adoption de la loi électorale, y compris l'inscription des électeurs. Certaines se sont spécialisées dans le suivi des dépenses de campagne, ou, comme *Mourakiboun*, dans la mise en œuvre d'une tabulation parallèle des résultats. Cette organisation a fait preuve de professionnalisme et d'équilibre dans ses évaluations du processus électoral.

En amont du deuxième tour des présidentielles, les missions d'observation nationales ont rappelé aux candidats l'importance de ne pas contribuer par leurs discours à creuser des divisions entre les Tunisiens ou à inciter à la violence. Elles ont également lancé des campagnes de sensibilisation ciblant notamment la participation des jeunes.

XIII. JOURNEES ELECTORALES, AGREGATION ET PUBLICATION DES RESULTATS

Les trois journées électorales ont été bien organisées et se sont déroulées dans une ambiance sereine. En outre, les Tunisiennes et Tunisiens ont participé en grand nombre : 70,36% des inscrits en Tunisie ont voté lors des législatives, et respectivement 65,50% et 62,63% lors du premier et second tour des présidentielles.

L'ordre et le calme dans les centres de vote ont été facilités par la décision de limiter à 600 le nombre d'électeurs par bureau de vote, ainsi que par les systèmes mis en place pour permettre aux électeurs de s'informer de la localisation de leur bureau de vote : l'ISIE avait lancé un système USSD par lequel ils pouvaient vérifier le centre de vote qui leur avait été assigné et même leur rang dans la liste des électeurs. Pour le deuxième tour des présidentielles, et afin de réduire le risque d'influence sur les électeurs, l'ISIE a décidé d'interdire à toute personne de demeurer dans les cours des établissements scolaires où était installée la quasi-totalité des centres de vote. Les observateurs de la MOE UE ont constaté que cette mesure a contribué à la sérénité des opérations électorales.

Si les élections législatives étaient déjà bien préparées, le déroulement des élections présidentielles a bénéficié de l'expérience acquise au cours des scrutins précédents, ainsi que des efforts investis par l'ISIE dans la sélection et la formation des membres des bureaux de vote. Ainsi, si lors des législatives les observateurs de la MOE UE ont évalué l'ouverture du scrutin de manière positive ou très positive dans 93% des bureaux observés, lors des élections présidentielles cette évaluation s'appliquait à la totalité des bureaux de vote observés. Dès les législatives et au cours des élections suivantes, les observateurs de la MOE UE ont souligné le respect des procédures et ont évalué le déroulement du vote et sa transparence comme bonne ou très bonne dans 99% des cas.

La présence massive des représentants des listes et des candidats a renforcé la transparence du processus. Lors des législatives, les représentants de listes étaient présents dans tous les bureaux de vote observés par la MOE UE, grâce en partie à la flexibilité de l'ISIE, qui a adopté des solutions rapides pour faire face à l'impossibilité de produire et distribuer à temps toutes les accréditations des représentants des partis, dont la plupart des noms leur avait été communiqués très tard. Ennahda et Nidaa Tounes étaient les partis les mieux représentés, leurs agents étant présents, respectivement, dans 92% et 80% des bureaux de vote observés par la MOE UE.⁸⁵

Lors des deux journées électorales présidentielles, les représentants de candidats étaient présents dans 98% des bureaux de vote observés par la MOE UE – au premier tour, ceux de Béji Caïd Essebsi l'étaient dans 86% et ceux de Moncef Marzouki dans 56%,⁸⁶ et lors du deuxième tour, les représentants Essebsi étaient présents dans 92% des bureaux observés quand ceux de Marzouki l'étaient dans 87%. La transparence du processus a également été renforcée par les observateurs électoraux tunisiens, dont la présence a été signalée par la MOE UE dans 66% des bureaux de vote ; tout comme les représentants de candidats, ils ont pu s'acquitter de leurs tâches sans entraves.

Dépouillement

Le dépouillement s'est déroulé de manière ordonnée et en présence des représentants des candidats et observateurs pour toutes les élections. La maîtrise des procédures au cours des élections s'est manifestée lors des évaluations de la transparence des procédures de décompte : les observateurs de la MOE UE ont considéré que la transparence du processus était bonne ou très bonne dans 91% des bureaux observés lors des législatives, et dans 94% lors du premier tour des présidentielles. Lors du deuxième tour des présidentielles, la transparence du dépouillement s'est avérée 'très bonne' dans tous les bureaux de vote observés. Ce bon début suivi d'une amélioration s'est aussi reflété dans l'affichage des résultats à l'extérieur des bureaux de vote : lors des législatives, l'affichage a eu lieu dans 94% des cas observés alors que pour les deux tours des présidentielles, les résultats étaient affichés à l'extérieur de tous les bureaux de vote observés.

Lors des trois rendez-vous électoraux, les observateurs de la MOE UE ont signalé que l'intention des électeurs était toujours respectée, que les suffrages ont été correctement attribués aux candidats, et que les procès-verbaux ont été signés par les représentants des listes et de candidats. Les dépouillements observés n'ont jamais révélé de bulletin faux ou non-tamponné, dont la présence aurait éventuellement constitué un indice de la pratique d'une technique de fraude surnommée 'la feuille tournante', qui avait cependant alimenté des rumeurs.

Le taux de votes nuls a toujours été bas : une moyenne de 2,78% pour les législatives, et de 1,49% et 1,58% pour les deux tours des présidentielles. Plusieurs facteurs ont probablement contribué à ces taux, notamment la conception même des bulletins de vote ; la sensibilisation des électeurs ; une définition de bulletin valable donnant priorité à l'intention de l'électeur, ou encore à la formation des membres de bureaux de vote.

Agrégation et publication des résultats

L'agrégation des résultats dans les circonscriptions s'est toujours déroulée dans l'ordre et en présence des observateurs et représentants de listes et de candidats, et de manière suffisamment rapide pour permettre à l'ISIE d'annoncer les résultats préliminaires dans les délais prescrits par la loi. Élément crucial pour la traçabilité et vérification des résultats, l'ISIE a toujours publié les procès-verbaux des bureaux de vote sur son site internet,

⁸⁵ L'Union patriotique libre (UPL) était représentée dans 19% des bureaux, et le Front Populaire dans 17%, tout comme Afek Tounes et le Parti Républicain (Al Joumhourî) l'étaient dans 11%.

⁸⁶ Lors du premier tour, les représentants de Hamma Hammami et Slim Riahi étaient présents respectivement dans 24% et 19% des bureaux de vote.

conformément à la loi électorale. La mise en page de la publication, ordonnée par circonscription, délégation et centre de vote, a permis un accès facile, et les documents publiés signalaient les éventuels corrections de fautes de calcul ou d'erreurs matérielles.

Lors des élections législatives et des deux tours des présidentielles, la MOE UE a pu comparer les photos de procès-verbaux des bureaux de vote prises par ses observateurs suite au dépouillement. Les procès-verbaux étaient toujours identifiables et la mission a pu confirmer que les données étaient identiques au procès-verbal correspondant sur le site internet de l'ISIE. Pour les élections présidentielles, l'ISIE a également publié des tableaux Excel des résultats agrégés par chaque délégation, facilitant d'autant plus leur vérification et analyse.

Afin de répondre aux appréhensions évoquées par certains partis politiques à propos du logiciel choisi, l'ISIE a décidé d'abandonner le système d'agrégation des résultats informatisé qu'elle avait préparé et a opté par le système traditionnel d'agrégation manuelle peu avant les élections législatives. En effet, si une double saisie informatisée a néanmoins été mise en œuvre et a servi de point de référence éventuel, l'agrégation officielle des résultats s'est effectuée manuellement, sur des grands tableaux placés dans des salles publiques, dans le but de faciliter la visibilité directe et la transparence du processus.

L'agrégation des résultats des législatives était parfois difficile à observer, en raison de la configuration des salles et de la surcharge de travail du personnel dans les centres de collecte. En revanche, les représentants des candidats et les observateurs ont eu un meilleur accès aux données lors des agrégations des présidentielles, à quelques exceptions près. Cette étape des élections présidentielles a également bénéficié des mesures adoptées par l'ISIE suite à son bilan : la livraison et la vérification des procès-verbaux ont été plus rapides, et le renforcement du personnel a facilité un processus plus fluide. Pour les élections présidentielles, l'ISIE a finalisé l'agrégation des résultats au niveau national, actualisant des tableaux de résultats des régions en présence des médias.

XIV. CONTENTIEUX DES RESULTATS

Les résultats préliminaires des élections législatives et de chaque tour des présidentielles peuvent faire l'objet, dans le délai de trois jours après leur annonce, de recours auprès des chambres d'appel du Tribunal administratif. Pour les élections législatives, tout candidat d'une liste, ainsi que le représentant légal du parti si la liste est partisane, peuvent introduire des recours. Pour les présidentielles, la qualité d'agir n'est reconnue qu'aux candidats. Il est à signaler que l'article 147 permet aux candidats qui ont échoué lors du premier tour des élections présidentielles d'introduire des recours contre les résultats du deuxième tour, même si leur intérêt pour agir à ce stade ne semble pas suffisamment fondé. La MOE UE considère que cet article pourrait faire l'objet d'une révision législative, afin de circonscrire le droit de contester les résultats du deuxième tour aux candidats encore en lice, comme cela est déjà le cas pour les élections législatives et pour le premier tour des présidentielles.

Les exigences de la loi électorale pour le dépôt des recours contre les résultats provisoires ne sont pas excessives : ceux-ci doivent être motivés, introduits par un avocat auprès de la Cour de Cassation, notifiés à l'ISIE et aux parties intéressées, et accompagnés des moyens de la preuve. Suite aux audiences de plaidoirie, les jugements sont prononcés et communiqués aux parties, qui ont le droit d'interjeter appel devant l'Assemblée plénière juridictionnelle du Tribunal administratif. Les arrêts de l'Assemblée sont définitifs.

La MOE UE a constaté que le Tribunal administratif a accordé, après l'annonce des résultats de chaque scrutin, la priorité au contentieux électoral, et a fait preuve de respect des délais et des procédures prévues par la loi. Par ailleurs, dans le nouveau contexte démocratique du pays, le contentieux a permis à l'Assemblée plénière du Tribunal d'établir un début de jurisprudence en la matière, qui a apporté des clarifications sur certains aspects de la loi électorale, tels que les notifications aux parties et l'application des délais.

La loi électorale permet à l'ISIE « d'annuler des résultats d'un bureau de vote ou de la circonscription électorale si elle constate l'existence d'irrégularités substantielles et déterminantes entachant les opérations de vote et de dépouillement » (art. 142). Dans ce cas, si les résultats des bureaux annulés ont un effet sur la répartition des sièges dans les élections législatives ou sur le candidat vainqueur de l'élection présidentielle, l'Instance procède à l'organisation d'un nouveau scrutin dans la circonscription concernée.

En revanche, si les infractions constatées portent sur les normes de campagne et son financement (art 143), et si l'ISIE considère que celles-ci ont affecté les résultats des élections dans la circonscription concernée « d'une manière substantielle et déterminante », l'Instance peut décider d'annuler les résultats des listes responsables des infractions ayant obtenu des sièges ou ceux des candidats présidentiels. Dans ce cas, la loi ne prévoit pas la répétition du scrutin, mais plutôt un nouveau calcul des résultats sans tenir compte des voix obtenues par la liste dont les résultats ont été annulés. Par conséquent, en vertu de l'article 143, les candidats des listes annulées sont déchus de leurs sièges, qui sont ensuite attribués aux candidats des autres listes.

Il est de l'avis de la MOE UE que l'article 143 est difficilement compatible avec les normes internationales en matière de droit de vote, notamment en ce qui concerne le respect de la volonté des électeurs. Il est évident que les infractions graves des normes de campagne, telles que l'interdiction de la publicité électorale ou le respect du silence électoral, doivent faire l'objet de sanctions proportionnelles à leur gravité. Néanmoins, les sanctions liées à ces infractions ne devraient en aucun cas aller jusqu'à l'option de se substituer à la volonté exprimée par les électeurs qui ont voté pour la liste ou pour le candidat dont les résultats ont été annulés. Dans le cas de l'article 143, il serait plus respectueux de la volonté des électeurs d'ordonner, comme le fait l'article 142, la répétition des élections dans les bureaux de vote où les infractions ont eu lieu, voire même dans toute la circonscription, en fonction de l'ampleur et de la gravité des dépassements constatés. Enfin, les responsables des infractions peuvent être traduits en justice si celles-ci constituent des délits électoraux.

Contentieux des résultats des élections législatives

44 recours ont été enregistrés par le Tribunal administratif et assignés aux chambres par tirage au sort. Ceux-ci concernaient les résultats de 18 des 27 circonscriptions en Tunisie⁸⁷. Les chambres d'appel ont rejeté 10 recours quant à la forme⁸⁸ et 33 quant au fond⁸⁹. Un seul recours a été accepté quant au fond, celui de la liste de Nidaa Tounes contre les résultats dans la circonscription de Kasserine.

Lors de la proclamation des résultats provisoires, l'ISIE avait décidé d'annuler les résultats de la liste de Nidaa Tounes à Kasserine, où celle-ci avait obtenu 3 sièges. L'ISIE a considéré que le parti avait commis de graves infractions durant la période de silence électoral. Ce constat était basé sur quatre procès-verbaux des contrôleurs de campagne⁹⁰. Evoquant l'article 143 de la loi électorale, l'ISIE a soutenu que, étant donné que la différence entre le troisième candidat de Nidaa et le premier d'Ettakatol n'était que de 134 voix, les infractions

⁸⁷ Kasserine en a enregistré cinq, et la deuxième circonscription de Tunis, Monastir et Kairouan trois. 8 recours proviennent de listes indépendantes, et 3 de listes en coalition. Ennahdha a déposé six recours, Afek Tounes et le Front Populaire cinq, et l'UPL quatre. Huit recours ont été enregistrés contre les résultats dans les circonscriptions à l'étranger : France 1 – deux recours ; France 2 – quatre recours ; Italie – deux recours déposés par la même liste.

⁸⁸ Motifs principaux soulevés : absence d'avocat auprès de la Cour de cassation, manque de notification à l'ISIE par huissier de justice, non-respect du délai légal.

⁸⁹ Les principaux moyens des requérants portaient sur des infractions commises pendant la période de silence électoral (17 recours – n° 20012, 20014, 20015, 20017, 20018, 20022, 20023, 20024, 20026, 20027, 20035, 20036, 20039, 20040, 20041, 20042, 20043), les opérations de dépouillement (9 recours – n° 20224, 20016, 20018, 20026, 20029, 20034, 20036, 20038, 20042), et l'application de l'article 143 par l'ISIE à Kasserine (4 recours – 20005, 20013, 20032, 20033). Les infractions commises lors de la campagne électorale n'ont fait l'objet que de 3 recours (20022, 20036, 20039).

⁹⁰ Les procès-verbaux concernent la distribution de dépliant, l'agression d'un agent de contrôle par un représentant du parti, la présence d'une affiche sur le mur extérieur d'un centre de vote, et la présence d'une personne appelant à voter pour Nidaa Tounes dans un centre de vote.

commises par Nidaa Tounes auraient affecté le résultat « d'une manière substantielle et décisive ». Par conséquent, l'ISIE a déchu Nidaa de son troisième siège et l'a attribué à la liste suivante, celle du parti Ettakatol.

La chambre d'appel a annulé la décision de l'ISIE et a rendu le troisième siège à Nidaa. Elle a considéré que seule une infraction parmi les quatre soulevées par l'ISIE⁹¹ a été prouvée. Toutefois, celle-ci ne serait pas de nature à influencer les résultats de façon substantielle et déterminante. La chambre a également rejeté l'interprétation faite par l'ISIE de l'article 143, selon laquelle il est possible d'annuler partiellement les résultats d'une liste. Selon la chambre, la loi électorale ne prévoit que l'annulation totale de la liste.

Les 19 appels qui ont été interjetés devant l'Assemblée plénière ont tous été rejetés⁹², confirmant les jugements des chambres d'appel, et en conséquence les résultats provisoires proclamés par l'ISIE sont restés inchangés, à l'exception de ceux de la liste de Nidaa Tounes et Ettakatol dans la circonscription de Kasserine. L'Assemblée plénière a répondu à chaque moyen des appelants et a motivé toutes ses décisions.

Contentieux des résultats du premier tour de l'élection présidentielle

Les résultats provisoires, annoncés par l'ISIE le 25 novembre, ont fait l'objet de neuf recours. Huit ont été introduits par le candidat Moncef Marzouki, et un par un citoyen. Ce dernier n'avait pas la qualité d'agir mais la chambre d'appel a rejeté son recours sur la forme.

Les recours de Marzouki plaidaient l'annulation des suffrages obtenus par le candidat Essebsi dans 11 centres de vote répartis dans sept circonscriptions, en raison notamment d'infractions telles que le non-respect du silence électoral, l'achat de voix et la partialité des membres des bureaux de vote. L'un de ces recours demandait l'annulation de la décision de l'ISIE proclamant les résultats, et celui-ci a été rejeté, la chambre d'appel jugeant que les preuves présentées étaient insuffisantes. Les sept autres recours demandaient l'annulation partielle des résultats et ils ont tous été jugés irrecevables, la plupart parce que les chambres d'appel ont statué que seuls des recours contestant la décision de l'ISIE pouvaient être considérés. Seule une chambre d'appel a cité une raison différente pour l'irrecevabilité du recours, faisant référence au manque d'intérêt du requérant, compte tenu du fait que le candidat Marzouki était retenu pour le deuxième tour et n'a pas demandé d'être reclassé premier ni n'avait prétendu dans ses recours avoir obtenu plus de 50% des voix.

Le candidat Marzouki a interjeté appel contre les huit jugements des chambres. L'Assemblée plénière du Tribunal administratif les a rejetés quant au fond. A une exception, l'Assemblée plénière a soutenu, dans des arrêts bien argumentés, les décisions des chambres de déclarer irrecevables les recours demandant l'annulation partielle des résultats des élections présidentielles. Dans le cas d'exception, l'Assemblée plénière a déterminé que le recours n'aurait pas dû être considéré irrecevable, puisque le requérant demandait effectivement l'annulation de la proclamation des résultats, mais se basait sur des infractions présumées dans une circonscription, en l'occurrence Tunis 2. L'Assemblée plénière a jugé que le recours était bien formulé, mais l'a rejeté pour manque de preuves.⁹³ Il est à noter que les réponses de l'ISIE et de Beji Caid Essebsi n'ont pas été prises en considération à cause d'une erreur dans la numérotation des dossiers.

Contentieux des résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle

Deux citoyens ont introduit des recours contre les résultats provisoires. Malgré le manque évident de la qualité d'agir des requérants, le Tribunal reconnaît les avoir enregistrés pour établir une jurisprudence en la matière. Tout comme au premier tour, la chambre d'appel les a rejetés quant à la forme. Il n'y a pas eu d'appel contre ces deux jugements.

⁹¹ Celle concernant la présence d'affiches de Nidaa Tounes dans l'enceinte d'un centre de vote.

⁹² Deux appels ont été rejetés sur la forme, et les autres sur le fond.

⁹³ Recours n. 40004, Chambre 4.

Les délits électoraux

La loi électorale a prévu un catalogue complet et exhaustif de délits électoraux, comportant aussi bien des amendes que des peines d'emprisonnement. Seul le financement provenant de l'étranger est sanctionné par l'interdiction de se porter candidat aux élections suivantes à la commission du délit. Depuis le début de la campagne électorale des législatives, de nombreuses plaintes ont été déposées devant les Tribunaux de première instance, concernant notamment des infractions des normes de campagne et des faux parrainages des listes. Par ailleurs, l'ISIE a informé le Ministère public d'un certain nombre de possibles infractions. À la date de ce rapport, tous les dossiers sont en cours d'instruction.⁹⁴

XV. ANALYSE DES RESULTATS

Elections législatives

Selon les résultats définitifs annoncés par l'ISIE le 20 novembre 2014, le taux de participation lors des législatives a été de 67,72% (70,36% à l'intérieur du pays ; 31,53% à l'étranger). La participation a dépassé 70% dans le Grand Tunis (maximum à Tunis 2 avec 78,15%), au Cap Bon (Nabeul 1 et 2), dans le Sahel (Sousse, Monastir, Mahdia) et à Sfax. En revanche, la participation a été en-dessous de la moyenne nationale dans le sud (Tataouine, Tozeur) et dans les foyers de la révolution à l'ouest (Kasserine, Le Kef) et au centre (minimum à Sidi Bouzid : 60%, Kairouan).

Les résultats publiés par l'ISIE scellent la victoire du parti Nidaa Tounes (« Appel de la Tunisie »), qui devient la première force politique du pays avec près de 1,3 millions de voix (37,56%) et 86 sièges à l'Assemblée. Ennahdha se trouve en deuxième position avec 950.000 voix (27,79%) et 69 sièges (2011 : 1,5 millions, 89 sièges).

Nidaa Tounes et Ennahdha se trouvent en tête dans la quasi-totalité des circonscriptions, suivis de loin par les autres partis.⁹⁵ Nidaa Tounes s'impose dans 19 circonscriptions du nord, de l'est et de l'ouest de la Tunisie, ainsi que dans cinq circonscriptions à l'étranger (France 1, France 2, Allemagne, Amérique et reste de l'Europe, Monde arabe et reste du monde). Ennahdha reste premier parti dans neuf circonscriptions de l'intérieur et du sud (Kairouan, Kebili, Tozeur, Gabes, Gafsa, Sfax 1, Medenine, Tataouine), qui étaient déjà ses fiefs en 2011, ainsi que dans la circonscription Italie. Il est à signaler que le taux de participation dans ces régions a été en-dessous de la moyenne nationale.

L'Union patriotique libre (140.000 voix, 4,13%, 16 sièges), la coalition de gauche Front populaire (124.000 voix, 3,64%, 15 sièges) et Afek Tounes (103.000 voix, 3,02%, 8 sièges) suivent respectivement en troisième, quatrième et cinquième positions.

Si l'éparpillement des voix reste important⁹⁶, il faut cependant signaler une timide concentration au sein du système partisan tunisien. En 2011, 19 partis (y compris les listes de la Pétition populaire) ainsi que huit listes indépendantes ont obtenu des sièges. En 2014, ce ne sont plus que 14 partis, une alliance et trois listes indépendantes sont représentés à l'Assemblée (voir annexe). Le vote utile se manifeste également par la

⁹⁴ Seul un jugement, relatif à un cas d'achat de voix, a été prononcé. Le TPI de Sousse a imposé une amende et six mois de prison.

⁹⁵ A Tozeur, Nidaa Tounes se trouve en troisième position, devancé par une liste locale ; à Kebili il arrive en quatrième position derrière Ennahdha, le CPR et le Mouvement du peuple.

⁹⁶ Le Congrès pour la République (CPR) du Président sortant Moncef Marzouki passe de 29 sièges en 2011 à seulement quatre. Ettakatol, qui avait obtenu 20 sièges en 2011, disparaît du parlement. Le Parti républicain, qui avait obtenu 16 sièges, n'en conserve qu'un. Le parti Al-Moubadara (« l'Initiative ») de Kamel Morjane, obtient trois sièges (2011 : 5). Le Courant de l'amour (CA), successeur de la Pétition populaire, qui avait créé la surprise en 2011 en remportant 26 sièges, n'en obtient que deux.

diminution du nombre de voix perdues, celles qui ne se sont pas traduites en sièges, passant de 1,3 millions en 2011 à seulement 418.000 en 2014.

Premier tour des élections présidentielles

Selon les résultats définitifs du premier tour des élections présidentielles (voir annexe), le taux de participation a atteint 63,18% (65,50% à l'intérieur ; 31,64% à l'étranger). Comme lors des législatives, la participation a été plus élevée sur le littoral et dans les grandes agglomérations, notamment le Grand Tunis, Sousse, Sfax et au Cap Bon. En revanche elle était nettement moins élevée à l'intérieur du pays et surtout à Kasserine et Sidi Bouzid. Le léger recul de la participation entre les deux scrutins, qui a concerné la quasi-totalité du pays, a touché notamment certaines régions de l'intérieur (Gafsa, Kairouan, Béja, Jendouba), du littoral (Mahdia, Monastir, Sfax) et du sud. Kébili, fief du candidat Moncef Marzouki, échappe à cette tendance et a enregistré un taux de participation légèrement plus élevé lors des présidentielles (70,2% contre 69,1% aux législatives). Le taux de participation des électeurs de la tranche d'âge entre 18-40 ans a été moins élevé que le taux moyen de participation. Cet écart était particulièrement prononcé (> 10%) dans 12 des 27 circonscriptions, notamment dans le sud et à l'intérieur du pays, ainsi que dans certains quartiers périurbains du Grand Tunis.

Béji Caid Essebsi arrive en tête du scrutin avec près de 1,29 millions de voix (39,4%). Ce résultat reproduit le bon score de Nidaa Tounes (1,28 millions) lors des législatives, et celui du parti Afek Tounes (103.000), qui avait donné une consigne de vote en faveur de Caid Essebsi. Par conséquent, il y a une forte concordance entre les régions où ces deux partis ont obtenu leurs meilleurs résultats et les fiefs de Caid Essebsi. Notons que Béji Caid Essebsi a attiré des électeurs au-delà de l'électorat de Nidaa Tounes dans certaines régions du nord et du nord-ouest, du Sahel et à Tozeur.

Moncef Marzouki a obtenu 1,1 millions de voix (33,4%) malgré l'effondrement du parti qu'il avait fondé lors des législatives⁹⁷, le Congrès pour la République. Le sud, où le CPR et Ennahdha ont fait leurs meilleurs scores lors des législatives, est le fief incontestable de Moncef Marzouki. Seule exception à la règle : la région de Sidi Bouzid, largement acquise à Hechmi Hamdi, dont il est originaire.

Hamma Hammami arrive en troisième position avec 255.000 voix (7,82%) doublant le score du Front populaire aux législatives (124.000 voix). En quatrième et cinquième position, avec 5,8% et 5,6% des voix, Slim Riahi et Hechmi Hamdi ont également mobilisé un électorat plus large que celui de leurs partis respectifs (Slim Riahi : 181.000 voix, Union patriotique libre/ UPL : 141.000 voix ; Hechmi Hamdi : 188.000 voix, Courant de l'amour : 41.000 voix). Les fiefs de Slim Riahi se trouvent à l'intérieur du pays, au nord et dans certains quartiers du Grand Tunis (Manouba, Tunis 1). L'électorat de Hechmi Hamdi est présent dans le centre et notamment à Sidi Bouzid, dont il est originaire, où il a recueilli 58% des voix.

Les 22 autres candidats réunissent 260.908 voix (8% des voix exprimées). Des hommes politiques de longue date comme Ahmed Néjib Chebbi et Mustapha Ben Jaafar se sont trouvés marginalisés, tout comme les anciens ministres Kamel Morjane, Mondher Zenaidi et Abderrahim Zouari. Pour le premier tour des présidentielles, seule une femme, Kalthoum Kennou, était candidate. Avec 18.287 voix (0,56%) elle s'est classée à la onzième position parmi les 27 candidats.

Deuxième tour des élections présidentielles (21 décembre 2014)

Selon les résultats définitifs de l'ISIE, le taux de participation au deuxième tour des présidentielles a été de 60,34% (62,63 à l'intérieur du pays ; 28,98 à l'étranger). Ce chiffre confirme le recul léger et constant du taux de participation constaté entre les législatives du 26 octobre (67,72%), et le premier tour des présidentielles du 23

⁹⁷ Le Mouvement Wafa et le Courant démocratique ont recueilli respectivement 24.000 et 66.000 voix.

novembre (63,18%). Ce recul ne traduit néanmoins pas un abstentionnisme massif, tel que craint par certains analystes. Pour les trois scrutins, la participation a été relativement plus élevée dans le Grand Tunis, sur le littoral et dans certaines régions du sud, et moins élevée dans le centre et l'ouest du pays.

Béji Caid Essebsi (BCE) sort vainqueur du deuxième tour des élections présidentielles. Selon les résultats définitifs de l'ISIE, BCE a obtenu 1.731.529 voix (55,68%) contre 1.378.513 voix (44,32%) pour Moncef Marzouki (MMM). La répartition des voix recueillies par BCE et Marzouki est caractérisée par un net clivage géographique, BCE récoltant des voix surtout dans les régions du nord, et Marzouki passant en première position au sud. Ce vote « régionaliste » est plus prononcé pour Marzouki, qui obtient plus de 80% des voix à Kébili, Tataouine et Médenine. En revanche, BCE récolte un maximum de voix au Kef (75%), Monastir (73%) et Tunis 2 (70%). Dans les régions du centre, les résultats obtenus par chacun des deux candidats sont plus proches.

XVI. RECOMMANDATIONS

La MOE UE a constaté que le cadre juridique dans lequel se sont déroulées les élections législatives et présidentielles de 2014 était en général conforme aux normes et principes internationaux en matière d'élections démocratiques. La Mission a également conclu, dans ses Déclarations préliminaires publiées en aval de chaque scrutin, que le cycle électoral qui vient de s'achever, conduit par l'ISIE de manière efficace, transparente et indépendante, a été pluraliste et inclusif. Au cours des élections législatives et des deux tours des élections présidentielles, les citoyennes et les citoyens, ainsi que les candidats, les médias et les organisations de la société civile ont eu l'occasion de se familiariser avec les nouvelles règles et procédures électorales.

La MOE UE considère que, pour l'essentiel, le cadre juridique régissant les élections de 2014 constitue une base solide pour les futurs processus électoraux. Néanmoins, sur la base de nos observations, et afin de contribuer à mieux adapter certaines de ces dispositions aux normes et principes internationaux en matière d'élections démocratiques, la Mission porte à la considération des institutions, des partis politiques, et de la société tunisienne, les recommandations suivantes :

1. Révision de l'article 143 de la loi électorale : respect de la volonté des électeurs

L'article 143 de la loi électorale permet à l'ISIE d'annuler les résultats des listes ou des candidats responsables d'infractions relatives aux normes de campagne et à son financement, ayant affecté les résultats des élections dans la circonscription concernée « d'une manière substantielle et déterminante ». Dans ce cas, l'ISIE procède à un nouveau calcul des résultats sans tenir compte des voix obtenues par la liste dont les résultats ont été annulés, ou ordonne un reclassement des candidats à l'élection présidentielle. Par conséquent, les candidats des listes dont les résultats ont été annulés sont déchus de leurs sièges, qui sont ensuite attribués à des candidats d'autres listes.

Il est de l'avis de la MOE UE que l'article 143 est difficilement compatible avec les normes internationales en matière de droit de vote, notamment en ce qui concerne le respect de la volonté des électeurs. Il est évident que certaines infractions des normes de campagne, telles l'interdiction de la publicité électorale ou le respect du silence électoral, doivent faire l'objet de sanctions proportionnelles à leur gravité. Néanmoins, les sanctions liées à ces infractions ne devraient en aucun cas aller jusqu'à se substituer à la volonté exprimée par les électeurs qui ont voté pour la liste ou pour le candidat dont les résultats ont été annulés.

Dans le cas de l'article 143, la MOE UE considère qu'il serait plus respectueux de la volonté des électeurs d'ordonner, comme le fait l'article 142, la répétition des élections dans les bureaux de vote où les infractions ont eu lieu, voire même dans toute la circonscription, en fonction de l'ampleur et de la gravité des dépassements constatés. Par ailleurs, si ces infractions constituent des délits électoraux, leurs responsables pourront être traduits en justice.

2. Recours à l'encontre des résultats d'un deuxième tour des élections présidentielles : intérêt d'agir

L'article 147 permet aux candidats qui ont échoué lors du premier tour des élections présidentielles d'introduire des recours contre les résultats du deuxième tour, même si leur intérêt pour agir à ce stade ne semble pas suffisamment fondé.

La MOE UE considère que cet article pourrait faire l'objet d'une révision législative, afin de circonscrire le droit de contester les résultats du deuxième tour aux seuls deux candidats en lice.

3. Dépenses de campagne : un plafond de dépenses plus réaliste

La loi électorale charge le gouvernement de fixer des limites aux dépenses de campagne, afin de favoriser un certain équilibre entre les listes qui se présentent aux législatives ou les candidats à l'élection présidentielle. L'établissement de plafonds de dépenses est conforme aux normes internationales en matière d'élections démocratiques, cependant les sommes autorisées doivent permettre aux partis et aux candidats d'atteindre raisonnablement l'électorat. La MOE UE a constaté que les plafonds imposés lors du processus de 2014 étaient trop restrictifs, si l'on tient compte des graves sanctions que la loi impose en cas de dépassement des limites des dépenses.

Il est donc de l'avis de la MOE UE qu'il serait réaliste de relever les plafonds des dépenses pour de futures élections, afin de permettre aux listes et aux candidats de mener une campagne qui puisse atteindre plus raisonnablement l'électorat.

4. Publicité politique : plus de liberté pour les partis politiques

La loi électorale interdit la publicité politique tout au long de la période électorale. Cette période couvre la précampagne (les trois mois qui précèdent le début de la campagne), la campagne, et la période du silence électoral. La loi électorale définit la publicité politique comme toute opération publicitaire ayant recours aux méthodes et techniques du marketing commercial, destinée au public, et visant à faire la promotion d'une personne, d'une opinion, d'un programme ou d'un parti politique, afin d'attirer les électeurs ou d'influencer leur comportement et leur choix, à travers les médias audiovisuels, écrits ou électroniques, ou à travers de supports publicitaires fixes ou mobiles, installés sur des lieux ou des biens publics ou privés.

Il est de l'avis de la MOE que l'interdiction de la publicité politique, aux termes de la loi électorale, est excessivement restrictive aussi bien de la liberté d'expression des candidats que de leur droit à mener leurs campagnes. Il serait donc convenable de reconsidérer la portée des activités interdites et les périodes d'interdiction, afin de mieux protéger le droit des candidats de mener leurs campagnes et celui des électeurs à avoir accès à leurs programmes et propos.

5. Inscription des électeurs : identifiant unique, modernisation du Registre Civil

Le Centre National de l'Informatique (CNI) a prévu d'introduire un système d'identifiant unique pour chaque citoyen tunisien, reliant les bases de données des cartes d'identité, des passeports, et des actes d'état civil. Le CNI a également proposé une modernisation intégrale du Registre d'Etat Civil, afin de permettre une mise à jour plus rapide et efficace.

La MOE UE recommande que ces projets soient accélérés et renforcés, puisque leur mise en œuvre rendra plus simple la vérification systématique du registre des électeurs. Ils pourraient également faciliter l'inscription continue des électeurs, par le biais de systèmes internet et USSD en dehors des périodes électorales. De multiples bénéfices pourraient également en découler en matière de gestion du Registre de l'Etat Civil, ou encore en matière de planification de projets publics.

6. Vote des Tunisiens à l'étranger : une réflexion sur ses modalités

La facilitation du vote des Tunisiens à l'étranger représente un élément positif du cadre électoral, qui renforce le respect du droit au suffrage pour tout citoyen. Néanmoins, les modalités actuelles du vote à l'étranger représentent des graves défis organisationnels et engendrent des coûts importants. Il pourrait être utile de considérer d'autres méthodes pratiques afin de rendre la mise en œuvre du vote des Tunisiens à l'étranger plus performante, plus simple et moins coûteuse. Le vote postal pourrait être une option adéquate.

La MOE UE suggère que la base de données pour la prochaine inscription des électeurs à l'étranger soit intégralement réinitialisée, afin d'améliorer sa fiabilité. Deux mesures pourraient limiter les difficultés de

vérification et d'épuration engendrées par les inscriptions avec le passeport : premièrement, l'introduction d'un numéro unique d'identité nationale faciliterait l'identification de doublons. Deuxièmement, les inscriptions sur la base des passeports pourraient être limitées. Afin de permettre à tout citoyen de s'inscrire avec une carte d'identité, les consulats tunisiens pourraient lancer une campagne pour faciliter l'accès aux cartes d'identité aux Tunisiens à l'étranger, en l'établissant comme outil unique d'inscription électorale.

7. Circonscriptions : critères d'actualisation

Alors que la loi électorale prévoit que l'allocation des sièges dans les circonscriptions est fixée par une loi adoptée au moins un an avant une élection, elle ne précise pas les critères ou les procédures à suivre. Il serait utile de déterminer ces critères en amont des futures actualisations, en fonction de l'évolution démographique du pays, afin de réduire les risques d'un découpage arbitraire et de mieux respecter le principe d'égalité.

8. Couverture médiatique de la campagne lors des élections législatives : de l'égalité à l'équité

L'article 9 de la Décision conjointe de l'ISIE et de la HAICA vise à assurer une couverture égale de toutes les listes électorales dans les médias audiovisuels. En raison du nombre de listes présentes lors des élections législatives (plus de 1.300), le respect de l'article 9 s'est avéré impossible. Par ailleurs, son application stricte peut nuire au travail des médias, partagés entre critères d'intérêt journalistique et respect de réglementations parfois trop contraignantes.

La MOE UE est d'avis qu'il serait recommandable de permettre aux médias de suivre, dans leur couverture de la campagne électorale, des critères objectifs qui reflètent l'importance réelle de partis et candidats, tels les résultats obtenus lors des élections précédentes, le nombre de leurs députés à l'Assemblée, ou d'autres critères similaires. Le passage du principe de stricte égalité entre les listes et les candidats à celui d'équité, sans pour autant barrer l'accès des partis émergents aux médias, permettrait probablement une couverture des campagnes électorales plus intéressante pour les audiences, plus dynamique, et plus en concordance avec les vrais enjeux politiques de chaque processus.

9. Règles de couverture de la campagne : médias publics et privés

Le cadre juridique tunisien régissant la couverture médiatique de la campagne électorale ne fait pas de distinction entre les médias publics, privés et coopératifs. Ils sont tous considérés comme « médias nationaux » (article 3 de la loi électorale), et soumis aux mêmes obligations juridiques dans leur couverture du processus électoral. La loi (article 67) permet donc à l'ISIE et à la HAICA d'intervenir dans la programmation des médias audiovisuels privés pendant la campagne, et il appartient également à ces deux instances de répartir le temps d'antenne dédié aux acteurs politiques. Ce système a été justifié par plusieurs interlocuteurs comme une mesure temporaire, dans le contexte de la transition, précédant la consolidation d'un paysage médiatique pluraliste représentant les principaux courants socio-politiques.

Il est de l'avis de la MOE UE que l'absence de distinction dans la loi entre médias publics, qui devraient toujours être obligés d'accorder une couverture neutre et impartiale, et médias privés, qui devraient jouir d'une plus grande liberté dans leurs lignes éditoriales, ne peut se justifier que comme une mesure provisoire. Cet avis est fondé, entre autres, sur le Code de bonne conduite de la Commission de Venise, selon lequel les médias privés ne devraient être obligés qu'à accorder « un accès minimal aux différents participants aux élections ». Il serait donc recommandable que, dans un délai raisonnable, les autorités tunisiennes ouvrent un débat sur la libéralisation de la couverture de la campagne par les médias privés, tenant compte des spécificités du paysage médiatique du pays. La MOE UE souligne tout de même que la pré-condition d'une telle réforme serait l'implantation progressive, à travers un système d'octroi des licences équilibré et non-restrictif, « d'un paysage médiatique pluraliste et intègre », comme le prévoit l'article 127 de la Constitution.

10. Publication de sondages d'opinion : un droit des citoyens

L'interdiction de la publication de sondages pendant toute la période électorale (4 mois avant les législatives), établie dans l'article 172 de la loi électorale, était une mesure temporaire liée à l'absence d'une législation spécifique pour ce secteur d'activité lors des élections de 2014.

Afin de mieux protéger la liberté d'expression, et de garantir l'accès des électeurs à une source essentielle d'information en période électorale dans les démocraties contemporaines, il est de l'avis de la MOE UE que la loi future sur les sondages d'opinion, qui doit être adoptée avant le prochain cycle électoral, devrait réduire considérablement et encadrer rigoureusement la période pendant laquelle leur publication est interdite.

