

THE
CARTER CENTER



Déclaration préélectorale du Centre Carter sur le processus électoral en Tunisie

9 Septembre 2019

Le Centre Carter félicite les différents acteurs des élections tunisiennes pour les efforts rapides et efficaces qu'ils ont déployés pour se préparer aux prochaines élections présidentielle et législatives, compte tenu de la nécessité d'avancer la date de l'élection présidentielle suite au décès prématuré du président.

Le délai de 90 jours imposé par la constitution pour élire un nouveau président a mené le Parlement à adopter des amendements à la loi électorale pour tenir compte de la nouvelle date. La situation a accru la pression exercée sur tous les acteurs du processus électoral pour qu'ils tiennent des élections dans des délais restreints dans le respect à la fois des standards internationaux en matière d'élections démocratiques et des dispositions du droit national. Malgré l'absence d'une Cour constitutionnelle, les pouvoirs exécutifs ont été transférés sans heurts et de manière souple au président par intérim, évitant ainsi une éventuelle crise constitutionnelle.

Avant la mort du Président Caïd Essebsi, le parlement avait adopté différents amendements de la loi électorale contenant des mesures visant certains candidats en particulier pour les empêcher de participer aux élections. Si ces mesures sont passées, elles auraient constitué une restriction au droit des tunisiens de se porter candidat aux élections. Le président Caïd Essebsi n'a pas signé ce projet de loi dans les délais fixés par la constitution et sa mort a entériné la question de la promulgation. Fin août, les autorités ont arrêté l'éminent candidat Nabil Karoui, l'un des accusés présumés de ces amendements à la loi électorale, qui aurait effectivement empêché les propriétaires de médias et d'organisations caritatives de se présenter aux élections. La Cour d'appel a ordonné l'arrestation de Karoui pour des accusations découlant d'une enquête ouverte en 2017. Sa demande de revoir la décision en appel en vue de sa libération a été rejetée. Il en est de même pour la demande de la mission d'observation du Centre Carter de le rencontrer en prison qui s'est soldée par un refus. Bien que l'ISIE ait annoncé que son arrestation ne mettrait pas en danger sa place sur le bulletin de vote, Karoui est incapable de faire campagne. De plus, on ignore comment sa détention affectera le statut de sa participation au reste du processus électoral.

Les préparatifs électoraux se déroulent efficacement. La vigoureuse campagne d'inscription des électeurs menée par l'instance Supérieure Indépendante pour les élections (ISIE) lors de ces élections a abouti à l'enregistrement de 1 455 898 nouveaux électeurs, dont 63% de femmes et de

jeunes électeurs. L'ISIE et la Haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle (HAICA) ont appelé les médias à faire preuve d'une vigilance accrue en couvrant les activités des candidats qui sont restés ministres ou en fonction dans le gouvernement. L'ISIE a renforcé son contrôle de la campagne et a mis en garde les responsables gouvernementaux contre l'utilisation des ressources de l'État pour toute activité liée à leur campagne électorale.

Cette déclaration fournit à la mission internationale d'observation des élections du Centre Carter une évaluation de la période préélectorale, y compris les processus d'inscription des électeurs et d'enregistrement des candidats pour les élections de 2019 en Tunisie. Cette déclaration offre également des recommandations préliminaires aux acteurs des élections.

Le décès du président Essebsi et la possible crise constitutionnelle. Le décès du président Beji Caïd Essebsi a mis à l'épreuve la maturité politique de la Tunisie et a fait émerger un risque d'une crise constitutionnelle. Malgré l'absence d'une Cour constitutionnelle, organe doté du mandat constitutionnel pour constater la vacance de la présidence et de superviser le transfert des pouvoirs au président par intérim, un transfert de pouvoirs pacifique et ordonné a été accompli. Une crise constitutionnelle a été évitée lorsque l'autorité provisoire pour la constitutionnalité des projets de loi est intervenue pour faire connaître la situation et a informé le Président du Parlement, Mohamed Ennaceur, de la vacance de la fonction. Il a ainsi, prêté serment le même jour de la mort du président Caïd Essebsi. En vertu de la constitution, le mandat du président par intérim ne peut durer plus de 90 jours.

Le Centre Carter félicite le peuple tunisien et ses institutions pour la transition sans heurt du pouvoir au président par intérim et pour les actions de tous les partis politiques et institutions de l'État qui ont permis d'éviter que la mort du Président ne puisse altérer à l'égard des citoyens le fonctionnement normal de l'Etat. La transition souple, malgré l'absence d'une Cour constitutionnelle, est un signe positif de l'installation des institutions démocratiques en Tunisie et de la capacité des différentes institutions de l'Etat de collaborer efficacement.

Bien qu'une crise constitutionnelle ait été évitée, les événements récents ont souligné l'urgence nécessaire pour le prochain parlement de mettre en place une Cour constitutionnelle fonctionnelle. La Constitution de 2014 prévoyait dès son entrée en vigueur que cette juridiction devait être constituée dans l'année suivant la date des premières élections législatives organisées en octobre 2014. Le Centre exhorte les prochains législateurs une fois en poste à agir rapidement pour mettre en place cette Cour.

Les amendements à la loi électorale relatives au nouveau calendrier de l'élection présidentielle.

La nécessité d'élire un nouveau président avant l'expiration du mandat du président par intérim a contraint l'ISIE à avancer la date de l'élection présidentielle du 17 novembre au 15 septembre. Afin de respecter le délai constitutionnel, l'ISIE a également demandé que le Parlement adopte des amendements urgents à la loi électorale dans le but de raccourcir le délai légal pour contester les résultats du premier tour de l'élection présidentielle. Le Parlement a adopté ces amendements le 22 août. Le Centre Carter félicite ces efforts ainsi que les mesures prises par l'ISIE pour mener à bien le processus d'enregistrement des candidats dans les meilleurs délais. Dans le même temps, le Centre Carter note que le calendrier serré pour les contestations électorales pourrait

compromettre le droit à un recours effectif ; les plaignants potentiels ayant peu de temps pour rassembler les éléments de preuve nécessaires pour prouver leur cas et le tribunal peut être amené à rendre des décisions sans avoir les informations adéquates qui permettent de prendre une décision définitive.

Les amendements à la loi électorale soulignent également la nécessité pour le Parlement de procéder à un examen approfondi du cadre juridique électoral après les élections nationales de 2019 afin de remédier les lacunes et les incohérences, comme cela a été recommandé dans les précédents rapports finaux du Carter Center sur les élections. Cela inclut de revoir le cadre juridique pour la tenue d'élections anticipées et la collecte des parrainages pour se porter candidat. Il est également nécessaire de revoir les dispositions constitutionnelles relatives au décès ou à l'incapacité du président afin de s'assurer que les délais soient raisonnables et réalistes.

Les projets d'amendements électoraux controversés. La mort du président Caïd Essebsi a également mis fin à la possibilité que les projets controversés d'amendement de la loi électorale – préparés par le gouvernement, adoptés par le Parlement et déclarés constitutionnels par l'instance provisoire pour le contrôle de la constitutionnalité des projets de loi – soient adoptés à temps pour les prochaines élections. Le président n'a pas promulgué ces amendements avant son décès et la constitution n'indique pas clairement la condition juridique des projets de loi non signés par un président et dont le mandat prend fin de manière inattendue. Les amendements électoraux auraient introduit un seuil de 3% pour l'entrée au parlement et auraient effectivement interdit aux propriétaires des chaînes de télévision et aux responsables d'organisations caritatives de se porter candidat aux élections. En outre, cet amendement chargeait l'ISIE d'examiner toutes les candidatures et de refuser celles des personnes qui font des déclarations contre les valeurs démocratiques, l'état de droit et ceux qui font les louanges de la dictature.

Certains représentants de partis politiques ont déclaré à la mission d'observation électorale du Centre Carter que le projet d'amendement visait à assurer des conditions égales pour tous les candidats qu'il soient issus des partis ou des indépendants. Cependant, le calendrier et le contenu de ces amendements semblaient cibler certains candidats en particulier et auraient constitué une grave restriction à un droit fondamental de participation politique, à savoir le droit des citoyens tunisiens de se porter candidat¹. En outre, ils auraient également pu être utilisés pour introduire une série de recours sans fin aux candidats à l'élection présidentielle et aux législatives.

L'un des objectifs présumés du projet d'amendement proposé est le candidat à la présidence et homme d'affaires éminent, Nabil Karoui. Ce dernier a été arrêté et emprisonné le 23 août sur un mandat délivré par une Cour d'appel. Les accusations, fondées sur la corruption et le blanchiment de capitaux, ont été lancées en 2016 et font toujours l'objet d'une enquête. Karoui est le propriétaire de la chaîne de télévision Nessma.

Le moment choisi par le mandat d'arrêt soulève des questions, puisqu'un tribunal d'instance inférieur lui a permis de rester en liberté depuis 2016 alors que l'enquête était en cours. La plainte

¹ Article 74 de la Constitution tunisienne de 2014., Article 40 de la loi électorale, ONU (CCPR): Observation générale n° 25: Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accès égal à la fonction publique (Article 25), paragraphe 15.

initiale était basée sur des informations fournies par I Watch, une organisation de la société civile nationale (OSC), qui visait également le candidat à la présidence et Chef du gouvernement actuel, Youssef Chahed, et l'ancien membre du Conseil du Shoura de Ennahda et candidat à la présidence, Hatem Boulabiar. Aucun de ces derniers n'a été arrêté. Le mandat d'arrêt de Karoui n'a aucune incidence sur sa candidature officielle. Il restera sur le bulletin de vote et pourra être élu, même s'il reste emprisonné. Le moment de l'arrestation met en lumière des motivations politiques et remet en cause l'intégrité du processus. L'arrestation signifie également que, contrairement à tous les autres candidats, Karoui sera désavantagé car il ne peut pas participer personnellement à la campagne. De plus, sa détention pose certaines ambiguïtés sur sa participation dans la suite du processus électoral.

Les règles relatives aux médias et à la campagne des membres du gouvernement et l'utilisation des ressources de l'Etat. Le protocole d'accord signé récemment entre l'ISIE et la HAICA, détaillant les règles applicables aux médias pendant la campagne, constitue une étape positive. Il appelle les médias à être particulièrement vigilants en couvrant les activités de candidats qui sont également des fonctionnaires ou des ministres. Le nombre de fonctionnaires se présentant aux élections a considérablement augmenté au cours de ce cycle électoral, augmentant ainsi le risque que les ressources de l'État soient utilisées pour financer les activités de leurs campagnes électorales.

L'ISIE a également publié un règlement spécifique sur la campagne électorale détaillant ce que les partis et les candidats peuvent et ne peuvent pas faire, y compris l'interdiction d'utiliser des ressources de l'État pour faire campagne. L'ISIE a lancé un avertissement aux candidats et renforcé sa capacité à contrôler la campagne en recrutant et en déployant plus de 1 500 contrôleurs dans tout le pays.

La présentation des candidatures. L'ISIE a annoncé que les candidatures à l'élection présidentielle doivent être présentées du 2 au 9 août. Malgré le manque d'informations détaillées sur certaines décisions de l'ISIE, les processus de candidature et d'enregistrement des candidats se sont déroulés sans heurts. Le personnel d'ISIE a mis en œuvre les procédures d'inscription et a informé les candidats potentiels de toute lacune dans les documents de leur candidature de manière professionnelle. L'ISIE a reçu 97 candidatures à la présidence ; 26 ont été approuvées et 71 ont été rejetés. L'ISIE a publié la liste finale des 26 candidats le 31 août 2019, deux jours seulement avant le début de la campagne électorale.

Cependant, l'ISIE n'a pas encore fourni d'informations publiques ni de justification détaillée sur le rejet des trois quarts des candidatures, y compris pour les personnes ayant soumis le nombre de parrainages requis. L'ISIE a informé le Centre Carter que cette information ne pouvait être obtenue que par les candidats respectifs, individuellement. Finalement, après que les organisations de la société civile les aient exhortés à le faire, l'ISIE a mis en place un service SMS permettant aux électeurs de vérifier si leur nom figure sur l'une des listes de parrainage des candidats. Grâce à ce service, les électeurs dont les noms figuraient sur les listes ont déposé plus de 245 plaintes selon

lesquelles leurs signatures auraient été utilisées à leur insu². L'échec de l'ISIE d'informer pleinement le public des raisons pour lesquelles les candidats ont été rejetés a conduit à des spéculations selon lesquelles elles étaient fondées sur d'autres considérations, plutôt que sur une application stricte de la loi. Bien que le nombre total des plaintes déposées soit assez faible comparé au nombre total des parrainages par les électeurs, le manque d'informations publiques pourrait saper la confiance du public dans l'administration des élections.

Bien que les audiences du tribunal administratif sur les contestations du rejet des candidatures par l'ISIE aient eu lieu publiquement et que les candidats aient bénéficié d'une procédure régulière, le tribunal n'a pas divulgué publiquement les plaintes déposées, ni diffusé aucune information concernant les contestations électorales déposées. À ce jour, aucune des décisions de la Cour n'a été rendue publique. Le manque de transparence concernant la question de l'enregistrement des candidats n'engendre pas un regain de confiance dans le pouvoir judiciaire et a alimenté des spéculations sur le fondement des décisions des juridictions.

La candidature aux élections législatives a eu lieu séparément et a été menée par l'Instance Régionale indépendante pour les élections (IRIE) du 22 au 29 juillet. Le personnel de l'IRIE était bien préparé pour ce processus et toutes les parties prenantes ont loué leur professionnalisme et leur travail acharné. Sur la base des processus au niveau IRIE, l'ISIE a ensuite publié le 6 août, 1 340 listes de candidats acceptés dans 27 circonscriptions électorales tunisiennes et 163 listes pour les six circonscriptions de l'étranger se trouvant en dehors du territoire tunisien³.

L'inscription des électeurs. Les articles 34 et 54 de la Constitution de 2014 garantissent le droit de vote à tous les citoyens tunisiens âgés de 18 ans ou plus. L'inscription des électeurs est une pratique exemplaire qui permet de garantir le droit des citoyens de participer aux affaires publiques de leur pays et de déterminer leur éligibilité au vote. Dans le contexte de l'inscription des électeurs, il existe une obligation internationale de suffrage universel qui requiert la promotion d'une large participation⁴.

L'ISIE a mené une campagne d'inscription électorale forte en vue des élections de 2019, qui ont abouti à l'inscription de 1 455 898 nouveaux électeurs, dont 63% sont des femmes et des jeunes électeurs, ce qui porte à 7 074 565 le nombre total d'électeurs inscrits. L'ISIE a utilisé une combinaison de centres d'inscription d'électeurs mobiles et fixes et a déployé des efforts concertés pour atteindre les électeurs marginalisés. Le nombre total d'électeurs inscrits est inférieur à celui annoncé par l'ISIE en juillet 2019, l'avancement de l'élection présidentielle ayant un impact direct sur le nombre d'électeurs éligibles. L'ISIE a supprimé tous les électeurs âgés de moins de 18 ans avant le jour du scrutin. Le Centre félicite l'ISIE pour ses efforts visant à atteindre les électeurs, y compris les secteurs de la population exclus lors des scrutins précédents, et pour accroître l'inclusivité du registre des électeurs.

² L'ISIE a annoncé qu'elle traiterait ces plaintes, mais elle n'a encore pris aucune mesure à ce jour. Selon les médias, plusieurs candidats auraient été interrogés par un juge d'instruction au sujet de prétendus avals frauduleux.

³ Le circuit d'appel du tribunal administratif a entendu 17 recours concernant le rejet de listes par l'IRIE. Quatorze ont été refusées et trois acceptées.

⁴ PIDCP, Observation générale 25, par. 4 et 11.

En collaboration avec l'Association tunisienne pour l'intégrité et la démocratie des élections et la Ligue des électrices tunisiennes, le Centre Carter a mené une enquête entre 2016-2018 visant à comprendre les facteurs responsables du faible taux de participation des jeunes et des femmes dans les élections antérieures. Depuis les premières élections démocratiques de 2011 en Tunisie, des jeunes et des femmes originaires notamment de zones rurales et de régions marginalisées du nord-ouest et du sud-ouest du pays se sont abstenus de voter à des niveaux significatifs. Les élections municipales de mai 2018 ont confirmé cette tendance, reflétant le détachement croissant des Tunisiens à l'égard de la politique du pays⁵.

L'ISIE a déployé des efforts pour résoudre ces problèmes et accroître l'enregistrement des jeunes et des femmes. Le Centre Carter appelle toutes les parties prenantes électorales, y compris les partis politiques, les organisations de la société civile et l'ISIE, à prendre des mesures supplémentaires pour accroître la participation des groupes marginalisés au processus électoral de 2019.

Recommandations. Le Centre Carter propose les recommandations suivantes dans un esprit de coopération avec les acteurs du processus électoral en Tunisie et dans l'espoir qu'ils fourniront des points de discussion utiles avant les élections et pour les actions futures:

- L'ISIE devrait accroître la transparence de ses travaux en fournissant régulièrement des mises à jour publiques sur les élections et en affichant des informations détaillées sur son site Web pour informer le public et les autres parties prenantes du processus électoral de ses préparatifs et des difficultés éventuelles pour le processus.
- L'ISIE, la société civile et les partis politiques devraient mener des campagnes d'éducation des électeurs dynamiques afin de veiller à ce que les électeurs disposent des informations nécessaires pour faire un choix éclairé le jour du scrutin. L'ISIE devrait mener une campagne ciblée pour encourager les électeurs nouvellement inscrits à voter, en particulier les femmes et les jeunes, et devrait faciliter la participation active des OSC pertinentes pour contribuer aux efforts d'éducation des électeurs.
- Les partis politiques devraient prendre des mesures pour adresser directement à l'électorat, en particulier aux groupes marginalisés, les problèmes les plus importants de la vie quotidienne des Tunisiens.
- Le tribunal administratif et les autres organes judiciaires impliqués dans le processus électoral devraient fournir des informations sur tous les recours électoraux afin que le public puisse évaluer leurs délibérations judiciaires et éviter toute influence de la politique sur leurs travaux.

⁵ Les résultats de la recherche suggèrent qu'il existe des opportunités pour les acteurs électoraux d'accroître la participation des femmes et des jeunes. L'étude a mis en évidence plusieurs mesures pouvant être prises pour améliorer la participation électorale, notamment: la nécessité de renforcer les campagnes d'éducation civique et électorale destinées aux jeunes et aux femmes; clarifier le lien entre l'inscription et le vote; renforcer les mécanismes de contrôle et de sanction des infractions commises par les partis et les candidats; promouvoir une nouvelle génération de leaders à l'écoute des attentes des jeunes; et des programmes électoraux réalisables, pratiques et capables de répondre aux aspirations des citoyens.

Contexte: Le Centre Carter en Tunisie. Le Centre Carter a un bureau en Tunisie depuis 2011. Le Centre a observé les élections de l'Assemblée nationale constituante de 2011, le processus d'élaboration de la constitution de 2012 à 2014 et les élections présidentielles et parlementaires de 2014.

Pour les élections de 2019, le Centre Carter a déployé une équipe centrale en mai 2019 pour s'acquitter de sa mission d'observation du processus électoral. À la mi-juillet, le Centre en collaboration avec l'institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA) a déployé 16 observateurs à long terme pour surveiller les régions tunisiennes. L'équipe principale et les observateurs à long terme représentent 18 pays différents. Les observateurs à long terme seront renforcés par une délégation plus large d'observateurs à court terme, qui devrait arriver le 10 septembre.

Le Centre souhaite remercier les responsables tunisiens, les membres des partis politiques, les membres de la société civile, les individus et les représentants de la communauté internationale qui ont généreusement offert leur temps et leur énergie pour faciliter les efforts du Centre visant à observer le processus des élections législatives et présidentielle. Le Centre Carter évalue le processus électoral tunisien par rapport à la Constitution tunisienne, au cadre juridique électoral national et aux obligations internationales découlant des traités internationaux et des standards internationaux applicables aux élections.

La mission d'observation du Centre est menée conformément à la Déclaration de principes pour l'observation internationale des élections. Le Centre Carter, en tant qu'organisation d'observation indépendante, informera immédiatement les autorités et le peuple tunisiens de ses conclusions par la publication d'un rapport préliminaire de constatations et de conclusions peu après le jour du scrutin, suivi d'un rapport complet final dans les mois suivant les scrutins.