



Le Centre Carter salue l'Assemblée Nationale Constituante Tunisienne pour ses réformes électorales et l'encouragement à poursuivre les améliorations du projet de loi électorale

22 avril 2014

Le Centre Carter félicite l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) pour ses efforts en vue de faire progresser le processus de réforme électorale à travers le projet de loi régissant les élections présidentielles et législatives, actuellement soumis à l'examen de l'assemblée plénière. Le projet de texte améliore le cadre juridique tunisien en ce qui concerne l'enregistrement des électeurs et la réglementation de la couverture médiatique et du financement de la campagne électorale pour les élections présidentielles et législatives prévues en 2014. Le Centre Carter encourage les membres de l'Assemblée à envisager des mesures additionnelles pour améliorer le cadre juridique relatif aux élections, en y incluant des mesures qui garantissent le droit de vote des militaires et des agents de la sécurité intérieure, les droits des candidats, la liberté d'expression en période électorale, ainsi que les droits des observateurs et des représentants des partis et des candidats, afin de protéger pleinement ces libertés et droits fondamentaux.

Initialement élaboré par des organisations de la société civile, le projet de loi s'appuie sur la législation électorale de 2011 et les leçons tirées des élections à l'Assemblée Nationale Constituante. La Commission de législation générale (CLG), qui a examiné le texte initial du projet, a également enrichi le projet de ses propres contributions tant au contenu du texte qu'à son processus d'élaboration. Le Centre salue l'approche inclusive de la Commission, qui a su s'ouvrir à la société civile, à l'Instance Supérieure Indépendante pour les Elections (ISIE), à la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle (HAICA), ainsi qu'aux experts nationaux et internationaux afin de collecter un large éventail de points de vue sur les questions électorales, les normes internationales et les bonnes pratiques. La version adoptée par la CLG, reflète l'intensité des discussions entre les membres de la Commission et les efforts fournis pour parvenir à un consensus sur le cadre légal des prochaines élections. Les députés ont également manifesté un grand intérêt pour le projet de loi, et ont proposé quelque 483 amendements. Le Centre encourage les membres de l'Assemblée à poursuivre leurs efforts pendant les débats en plénière et à œuvrer pour aligner le projet de loi sur les engagements internationaux de la Tunisie en matière d'élections démocratiques¹. Le projet de loi ainsi que l'approche adoptée pourraient servir de modèle aux autres pays en transition démocratique de la région.

Tout en étant conscient de l'importance des considérations techniques, le Centre Carter encourage l'ANC à examiner et à adopter le projet de loi dans les meilleurs délais afin de permettre le lancement effectif des préparations électorales pour la tenue d'élections crédibles et honnêtes en 2014, tel que l'exige la Constitution. D'autre part, le Centre appelle les autorités

¹ Les documents internationaux de référence cités dans cette déclaration sont: le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP), les textes interprétatifs des Observations Générales du PIDCP par le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, notamment l'Observation Générale n°25 et l'Observation Générale n°34, ainsi que la Convention relative aux Droits des Personnes Handicapées.

tunisiennes à prendre en priorité toutes les mesures pour fournir à l'ISIE les locaux et les ressources matérielles nécessaires, afin qu'elle puisse à son tour prendre des dispositions immédiates pour mener à bien sa mission.

Le Centre Carter note que la présente déclaration n'est pas une analyse exhaustive du projet de la loi, et ne traite donc pas de toutes les problématiques du projet. L'objectif de cette déclaration consiste davantage à identifier les principaux aspects qui pourraient être soulevés lors du processus d'amendement du projet. Le projet de loi donne un pouvoir réglementaire considérable aux instances de régulations des élections et des médias (ISIE et HAICA), et dans la pratique, la mise en œuvre de la loi électorale dépendra des décisions qui seront prises par ces instances. Le Centre Carter analysera les différentes étapes du processus au fur et à mesure de leur déroulement.

Droit de vote

Selon le droit international, le droit fondamental de vote représente un droit universel pour les citoyens et ne peut faire l'objet de restrictions que si elles sont raisonnables². Le Centre Carter exhorte le législateur à examiner avec soin si le projet de loi répond à ces exigences notamment dans le domaine des restrictions apportées au droit de vote des personnes condamnées pour avoir commis un crime, des agents des services de sécurité et des militaires ainsi que des personnes souffrant d'incapacité mentale³.

Le projet de loi électorale modifie la législation électorale de 2011 dans la mesure où les restrictions fondées sur l'incapacité sont désormais limitées à l'incapacité mentale. Il s'agit là d'une mesure positive dans la mesure où les restrictions étaient précédemment imposées pour toute constatation d'incapacité juridique (par exemple, l'incapacité de gérer des affaires financières). Ces changements pourraient toutefois s'avérer insuffisants pour répondre à l'évolution des standards internationaux, qui remettent en question toute restriction du droit de vote fondée sur un handicap mental, notamment au regard des décisions récentes prises par le Comité des Droits des Personnes Handicapées et le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies⁴.

En plus de ces changements, la législation actuelle limite également la perte du droit de vote pour les personnes reconnues coupables d'un crime dans les cas où cette restriction a été expressément prononcée par un juge à titre de peine complémentaire. Bien que cette mesure soit positive, le code pénal tunisien donne au juge pénal un large pouvoir discrétionnaire en matière de peines complémentaires, lesquelles peuvent être prononcées notamment pour des crimes tels que le vol. Le Centre appelle l'ANC à s'assurer, soit à travers la loi électorale soit à travers le code pénal, que la perte du droit de vote soit liée uniquement aux crimes les plus graves et /ou à de graves violations de la loi électorale.

² PIDCP, Art. 25.

³ L'observation générale n° 25 du Comité des Droits Humains des Nations Unies fixe un nombre limité de restrictions qui peuvent être autorisées si elles sont appliquées de manière raisonnable, tel que l'âge minimum, la condamnation pour certains crimes, et l'incapacité mentale avérée. La Convention des Nations Unies relative aux Droits des Personnes Handicapées interdit toute restriction sur la base de l'incapacité mentale.

⁴ Le Comité des Nations Unies sur les Droits des Personnes Handicapées déclare que « l'exclusion du droit de vote sur la base d'un handicap psychosocial ou intellectuel perçu ou réel, y compris une restriction en vertu d'une évaluation individuelle, constitue une discrimination sur la base du handicap. » (Communication n° 4/2011, « Zsolt Bujdosó et cinq autres v. Hongrie »). Le Comité a également recommandé que la Tunisie adopte « des mesures législatives pour faire en sorte que les personnes handicapées, y compris les personnes qui sont actuellement sous tutelle ou curatelle, puissent exercer leur droit de vote ... », Observations finales sur la Tunisie (CRPD/C/TUN/CO/1), parag.35. Cf. également CDHNU, Observations finales, Belize (2013), parag. 24

Comme en 2011, le projet de loi n'accorde pas le droit de vote aux agents des forces armées et des forces de sécurité. Le droit international ne prévoit pas explicitement la restriction du droit de vote des militaires, et cette restriction ne semble pas être raisonnable. Même si certains pays continuent de restreindre le droit de vote des forces armées, d'autres ont abandonné ces restrictions, notamment l'Argentine, l'Équateur, l'Indonésie et le Pérou. En outre, en vertu de la loi tunisienne, la définition des «forces de sécurité intérieure» est large et inclut non seulement la police, mais aussi les gardiens de prison, les agents de la protection civile et d'autres encore⁵. Les restrictions au droit fondamental de vote pour ces catégories de citoyens ne semblent pas être raisonnables ou justifiables.

Assurer aux militaires et agents des forces de sécurité l'exercice de leur droit de vote peut certes poser des difficultés pratiques, mais ne justifie pas de les priver de leur droit de vote. Tous les citoyens adultes – y compris ceux qui font partie des forces militaires et de sécurité – doivent, dans la mesure du possible, pouvoir jouir de leur droit de vote. La possibilité pour eux d'exercer concrètement ce droit pour des raisons de déploiement est une autre question. Il est légitime et nécessaire de mettre en place des dispositions pour s'assurer que leur vote ne soit pas effectué sous la pression ou la contrainte, par exemple en affectant ces électeurs à des bureaux de vote civils. Il est également envisageable, en vertu des obligations internationales de la Tunisie, de restreindre le droit de candidature des hauts fonctionnaires de l'armée et de la police, si cette restriction se base sur des motifs raisonnables⁴.

Enregistrement des électeurs

Le projet de loi propose un système d'enregistrement « actif » pour l'inscription des électeurs. Ces dispositions diffèrent de celles qui avaient régi le processus mis en place en 2011, au cours duquel plus de 4 millions de citoyens, qui ne s'étaient pas inscrits de façon active, ont été inclus automatiquement dans la liste électorale et affectés à des bureaux de vote surchargés. Le projet de loi prévoit également l'enregistrement par procuration et autorise l'ISIE à effectuer l'enregistrement à distance (via Internet par exemple). Ces mesures permettent à l'État d'assurer la participation la plus large possible aux élections, tout en prenant les mesures appropriées pour affecter à l'avance les électeurs potentiels aux bureaux de vote. Ces mesures éviteraient le recours à des bureaux de vote supplémentaires, et permettraient également à l'ISIE d'anticiper le taux de participation avec plus de précision qu'en 2011, et d'allouer les ressources matérielles et humaines nécessaires de manière plus appropriée.

Au fil du temps, les autorités tunisiennes devraient envisager de mettre en place un système d'enregistrement continu, tel que prévu par la loi sur l'ISIE (Art 3.1). Un système passif où les électeurs sont inscrits automatiquement sur les listes électorales à partir des bases de données externes est une option envisageable sur le long terme. Cela exigerait toutefois d'importantes préparations pour s'assurer que les données détenues par l'Etat sont complètes et précises. Les délais limités prévus pour la tenue des prochaines élections ne permettront probablement pas la mise en œuvre de cette option en 2014.

Le projet de loi électorale contient relativement peu de dispositions sur l'enregistrement des électeurs, laissant ainsi à l'ISIE le soin d'en détailler les règles⁵. Il s'agit là d'une pratique internationalement consacrée, qui donne à l'ISIE la possibilité de s'adapter aux différentes circonstances. L'ANC devrait toutefois envisager d'inclure une disposition spécifique qui donne autorité à l'ISIE de déterminer les exigences de l'inscription. Ainsi par exemple, l'actuel projet de loi ne prévoit pas la condition du lieu de résidence pour s'inscrire, or ce silence pourrait être

⁵ L'article 4 de la loi du 6 Août 1982 portant statut général des forces de sécurité intérieure dispose que : «Les forces de sécurité intérieure comprennent les agents de la sécurité nationale, de la police nationale, de la garde nationale, de la protection civile, de la sécurité des prisons et de la rééducation ».

⁴ CDHNU, Observation générale n° 25, parag. 16.

⁵ Loi sur l'ISIE, Art. 3.

interprété par le juge comme interdisant à l'ISIE d'imposer la condition du lieu de résidence. Bien qu'une certaine flexibilité soit nécessaire en matière de réglementation, il convient de donner à l'ISIE une base légale adéquate lui permettant de prévoir un enregistrement au lieu de résidence (ou à un autre lieu) si elle le souhaite⁶.

Candidature et Parité

Conformément aux engagements internationaux pris par la Tunisie en la matière⁷, le droit national a établi le principe de parité lors des élections de l'Assemblée Nationale Constituante en 2011, en exigeant l'alternance de candidats hommes et femmes sur les listes électorales. Le projet de loi électorale actuel développe encore davantage les exigences de parité pour les élections législatives, en exigeant qu'au moins un tiers des listes de candidatures présentées par chaque entité ait à sa tête une femme. Cette mesure positive ne peut qu'accroître la participation des femmes dans la nouvelle Assemblée des Représentants du Peuple. La constitution adoptée au mois de janvier s'est fermement positionnée en faveur des droits des femmes et de la parité dans les charges électives⁸. Si l'ANC décide d'établir une parité complète pour les têtes de liste dans les différentes circonscriptions, ceci constituerait une mesure positive, et œuvrerait à promouvoir l'esprit de la constitution. Pour plus de clarté, la loi pourrait préciser que le souci de parité pour les têtes de listes ne s'applique qu'aux partis et coalitions présentant des listes dans au moins deux circonscriptions.

A l'heure actuelle, le projet de loi exige que chaque liste de candidature ait le même nombre de candidats que le nombre de siège à pourvoir pour chaque circonscription électorale. Chaque liste doit être accompagnée d'une liste complémentaire qui sera utilisée en cas de retrait, d'incapacité, ou de décès d'un candidat avant la proclamation officielle des résultats. De manière générale, les conditions de candidature qui rendent difficile la participation devraient être évitées quand elles ne sont pas nécessaires. Un amendement récemment adopté en séance plénière prévoit qu'un minimum de deux candidats suppléants – au lieu d'une liste complémentaire complète comme prévue dans le projet de loi initial – soit présenté avec la liste principale. Cet amendement facilitera le remplacement d'un candidat en cas de retrait du processus électoral, tout en évitant d'imposer une contrainte inutile aux petits partis politiques et aux listes indépendantes, et constitue ainsi une alternative positive.

Le projet de loi ne prévoit pas le recours aux listes complémentaires pour pourvoir les sièges vacants à l'Assemblée, mais envisage plutôt que des élections partielles soient tenues dans les circonscriptions où la liste initiale est épuisée⁹. Dans plusieurs pays, les élections partielles ne sont pas tenues avant une certaine période précédant la tenue des élections générales (par exemple, six mois en Nouvelle Zélande et une année en France). Le projet de loi étant muet sur cette question, il conviendrait que l'ANC envisage de fixer une période précise.

⁶ Par exemple, l'article 6 du décret-loi n° 2011-35 comporte une référence au lieu de résidence déclaré par l'électeur.

⁷ Par exemple, CDHNU, Observation générale n°28 (68) : Egalité des droits entre hommes et femmes (Art. 3, parag. 3) : « [...] Les Etats parties doivent non seulement adopter des mesures de protection, mais aussi des mesures positives dans tous les domaines de façon à assurer la réalisation du potentiel des femmes dans une mesure égale par rapport au reste de la population. »

⁸ Constitution tunisienne, Article 46: « [...] L'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme quant à l'accès à toutes les responsabilités et dans tous les domaines. L'Etat œuvre à réaliser la parité entre la femme et l'homme dans les assemblées élues... »

⁹ Article 32 du projet de loi: En cas de vacance d'un siège au sein de l'Assemblée des Représentants du Peuple, le député en question est remplacé par le candidat suivant dans le classement de la liste initiale, et ce dans un délai ne dépassant pas les 45 jours à compter de la date de la vacance.

Si la liste initiale est épuisée, il est procédé à l'organisation d'élections partielles dans un délai maximum de 90 jours à compter de la date de la vacance. »

Le projet de loi actuel exclut actuellement certaines personnes de leur droit d'être candidat aux élections législatives, notamment 1) ceux qui détenaient un poste au gouvernement durant le régime de Ben Ali et étaient membres du RCD et 2) ceux qui occupaient une position au sein du RCD, tel que définie par le décret 1089 du 3 Août 2011. Le Centre Carter s'est précédemment prononcé sur cette question, et a recommandé que l'Assemblée envisage soigneusement la possibilité de lever une telle interdiction lors d'élections futures¹⁰. Si l'exclusion est maintenue, l'ANC devrait établir un mécanisme transparent et utiliser les moyens les moins restrictifs pour déterminer quelles personnes devraient être exclues de candidature. Bien que de telles restrictions, dans des nouvelles démocraties, soient envisageables en vertu du droit international, elles devraient être limitées aux seules personnes pouvant constituer une menace pour la nouvelle démocratie, et devraient en outre être temporaires. Elargir la catégorie des personnes exclues nécessiterait de tenir davantage compte des circonstances individuelles.

Une mesure positive prise dans le nouveau projet de loi est la suppression de la catégorie des *mounachidoun*¹¹ de l'exclusion, tout comme l'ont été les anciens ministres sous l'ancien régime qui n'étaient pas membres du RCD. Les catégories de personnes exclues pourraient toutefois encore être considérées comme trop larges et devraient être revues pour s'assurer que les personnes exclues du droit de candidature le sont parce qu'elles peuvent représenter un danger réel pour la démocratie tunisienne au cas où elles seraient élues, et non par esprit de vengeance.

La loi ne précise pas comment mettre en pratique cette exclusion. Si celle-ci se base sur des listes prédéterminées comme en 2011, l'ISIE ne devrait pas être l'organe chargé d'établir ces listes. L'établissement de telles listes n'est en effet pas le rôle d'une administration électorale et pourrait en outre avoir un impact négatif sur la confiance des citoyens dans le travail de l'ISIE, ainsi que sur la perception de son intégrité et de son impartialité.

La période électorale

Le projet de loi introduit le concept de la période électorale qui comprend les trois mois précédant le démarrage de la campagne officielle (la phase de précampagne) ainsi que la campagne électorale officielle. La réglementation des activités électorales antérieures au démarrage de la campagne officielle est, en principe, conforme aux bonnes pratiques internationales dans la mesure où elle garantit une plus grande égalité des chances en matière de financement et de dépenses ainsi qu'en ce qui concerne la couverture médiatique de candidats potentiels.

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques engage les Etats à respecter pleinement la liberté d'expression, y compris l'échange d'idées, d'informations et d'opinions. Ce droit ne peut être limité que par des restrictions minimales prévues par ledit article.¹²

¹⁰ La question du droit de candidature a été abordée dans la déclaration du Centre Carter en date du 10 juin 2013 : « Le Centre Carter appelle l'Assemblée Constituante à protéger les droits politiques ». Dans son rapport final sur les élections de 2011, le Centre Carter a également recommandé que l'ANC envisage de « lever l'interdiction empêchant certaines catégories de personnes à se porter candidates » lors de futures élections. Le Centre a également conseillé, dans le cas où une telle mesure serait adoptée dans le futur, que soit développé « un mécanisme plus transparent pour déterminer les catégories de personnes qui seront privées du droit de candidature, ce mécanisme devant prévoir des moyens aussi peu restrictifs que possible pour réaliser l'objectif visé ».

¹¹ Le terme « Mounachidoun » fait référence aux personnes ayant, en 2009, publiquement appelé le président Ben Ali à se porter candidat pour les élections présidentielles de 2014.

¹² PIDCP, Art. 19: « 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du

Il est nécessaire que les mesures visant à garantir l'égalité des chances durant la période électorale ne restreignent pas inutilement la liberté d'expression ni n'empêchent les partis, coalitions et candidats indépendants de faire connaître leurs idées et points de vue aux électeurs.¹³ Le Centre Carter encourage l'ANC à examiner les restrictions proposées pour la période électorale à la lumière des principes précités. A titre d'exemple, l'interdiction totale pour tout média de faire de la publicité électorale durant la période électorale, actuellement prévue par l'article 54 du projet de loi risque de limiter excessivement la capacité des nouveaux partis et candidats à se faire connaître des électeurs. La réglementation de cette publicité pendant la période de précampagne – par la limitation des montants des dépenses qui y sont consacrées ou celle du temps d'antennes achetés par les différents candidats ou partis, par exemple – pourrait constituer une solution alternative, qui permettrait d'éviter de restreindre inutilement la liberté d'expression.

L'article 67 du projet de loi interdit la publication de sondages d'opinion ainsi que toute étude ou commentaire de ces sondages par des journalistes dès le démarrage de la campagne électorale (23 jours au total). L'article 169 des dispositions transitoires étend la durée de cette interdiction à l'ensemble de la période électorale, à compter de son démarrage (environ 110 jours avant le jour du scrutin) et ce, dans l'attente de l'adoption d'une loi réglementant les sondages d'opinion. Ces dispositions peuvent constituer des limitations excessives au droit à la liberté d'expression et à celui de l'accès à l'information. Le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a précédemment déclaré qu'un Etat partie peut légitimement restreindre les sondages politiques pour une durée limitée, à la veille de la tenue d'élections afin de garantir l'intégrité du processus électoral. Il a cependant estimé, dans sa jurisprudence, qu'une interdiction s'étendant sur une période de 23 jours serait anormalement longue.¹⁴

De plus, l'accès des citoyens aux sites web étrangers rend ineffective une longue interdiction de publication ou de débat des sondages d'opinion dans les médias nationaux. Dans ce cas, une telle interdiction pourrait permettre à des informations erronées publiées à l'étranger de circuler en Tunisie, sans que les commentateurs politiques n'aient la possibilité de réagir ni de les démentir. Une autre option envisageable, davantage en conformité avec les articles 19 et 25 du PIDCP, serait de réguler, dans la loi électorale, la publication des sondages d'opinion pendant la période électorale, en exigeant par exemple que soit mentionnés le nom de l'institut de sondage qui en est responsable, le nom de la personne l'ayant requis, le nombre de personnes interrogées, la marge d'erreur et autres données.

présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires: a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. ». La Constitution tunisienne comporte un langage similaire (art. 49).

¹³ CDHNU, Observation générale n° 25, parag. 26: « La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique. Il faut que les droits garantis aux articles 19, 21 et 22 du Pacte soient pleinement respectés, notamment la liberté de se livrer à une activité politique, à titre individuel ou par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations, la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques. »

¹⁴ CDHNU, Observation générale n° 34 sur l'article 19 du PIDCP, parag. 37. CDHNU cas 968/2001, Kim Jong-Cheol v. République de Corée, parag. 8.3. Pour des raisons techniques, le CDHNU a décidé de ne pas traiter de la durée de l'interdiction de publication des sondages d'opinion.

<http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/CCPRcase.nsf/3167fd85523cbf75c12567c8004d4280/ade0d78c58fd122c125709100288f61?OpenDocument> (ENG).

L'article 3 définit le concept de « dépense électorale ». Sur le plan technique, le terme devrait être employé de manière uniforme dans les articles relatifs au financement de la campagne, afin de garantir que les dépenses engagées durant la période de précampagne soient soumises au contrôle des institutions et déclarées par les listes candidates. A titre d'exemple, l'article 78 dans sa version actuelle fait usage d'un terme légèrement différent et semble renvoyer uniquement aux dépenses engagées et effectuées lors de la campagne électorale.

Vote, dépouillement et annonce des résultats

L'accompagnement des analphabètes dans l'isoloir a été un sujet de controverse. La Commission de Législation Générale a justifié l'inclusion d'une telle disposition dans le projet de loi en se basant sur le problème de l'analphabétisme en Tunisie et sur le nombre élevé de bulletins nuls enregistrés lors des élections de l'Assemblée Nationale Constituante en 2011¹⁵. Le principe d'assistance aux analphabètes n'est pas en contradiction avec les standards internationaux s'il demeure indépendant et ne porte pas atteinte à l'intégrité des élections.¹⁶ Evaluer le besoin d'accompagner les électeurs analphabètes nécessite de parvenir à un juste équilibre entre le droit des électeurs de voter en connaissance de cause d'une part, et les principes de secret du vote, du droit au vote libre et de l'intégrité du processus électoral d'autre part. Dans une nouvelle démocratie, l'établissement de la confiance en l'intégrité du processus électoral est d'une importance capitale. Dans le contexte tunisien, il pourrait être difficile de garantir l'impartialité de l'assistance fournie aux électeurs. D'autres mesures visant à assister les électeurs analphabètes, telles que le renforcement de la sensibilisation des électeurs ou le maintien de l'usage de symboles sur les bulletins de vote, peuvent constituer des alternatives préférables à l'accompagnement des électeurs, qui pourrait être perçu comme portant atteinte à l'intégrité du vote.¹⁷ Si des mesures permettant d'assister les électeurs sont adoptées, les textes interprétatifs internationaux prévoient que les électeurs qui sont dans l'incapacité de voter de manière indépendante doivent être informés de la garantie d'une assistance impartiale.¹⁸

La transparence est un élément fondamental du processus de dépouillement et de consolidation des votes car c'est l'unique moyen de garantir un dépouillement intègre et précis.¹⁹ Le projet de loi électorale devrait exiger des agents des bureaux de vote qu'ils montrent chaque bulletin aux observateurs et aux représentants des partis lors du processus de dépouillement. Cette pratique ne devrait pas être soumise à la seule réglementation de l'ISIE mais devrait être spécifiée dans la loi électorale. La loi devrait également aborder certaines questions techniques telles que les processus de dépouillement et de consolidation des résultats. Bien que le projet de loi énonce les critères de validité des bulletins de vote, il ne précise pas l'autorité compétente pour se prononcer à ce sujet et prendre la décision y relative (cette autorité pourrait être, entre autres, le président du bureau de vote ou les membres d'un bureau de vote de manière collective).

L'article 142 exige que l'annonce des résultats préliminaires soit faite dans un délai maximal de 72 heures à compter du jour du scrutin. La publication de ces résultats, bien que mentionnée

¹⁵ Selon les données de l'ISIE, on a dénombré 152 587 bulletins nuls durant les élections du 23 octobre 2011, ce qui représente 3,5% des suffrages exprimés.

¹⁶ CDHNU Observation générale n° 25, parag. 20 : « [...] L'aide apportée aux handicapés, aux aveugles et aux analphabètes devrait être indépendante. »

¹⁷ CDHNU Observation générale n° 25, parag. 12 : « [...] Des moyens spécifiques, par exemple un système de photographies ou de symboles, devraient être adoptés afin que les électeurs analphabètes soient suffisamment informés pour faire leur choix. »

¹⁸ CDHNU Observation générale n° 25, parag. 20.

¹⁹ CDHNU Observation générale n° 25, parag. 20: « [...] le dépouillement des votes devrait avoir lieu en présence des candidats ou de leurs agents. Il devrait y avoir un contrôle indépendant du vote et du dépouillement et une possibilité de recourir à un examen par les tribunaux ou à une autre procédure équivalente, afin que les électeurs aient confiance dans la sûreté du scrutin et du dépouillement des votes. »

dans le même article, n'est toutefois soumise à aucun délai. Il serait pertinent de prévoir une date butoir pour rendre ces résultats publics ou, du moins, de préciser qu'un délai raisonnable pour ce faire doit être respecté. De même, l'article 138 ne prévoit pas de date limite pour la publication des protocoles de résultats sur le site web de l'ISIE. Même si les standards internationaux ne se prononcent pas quant à la publication des résultats par bureau de vote, la publication en temps opportun desdits protocoles s'est révélée être une mesure efficace pour accroître la transparence du processus et renforcer la confiance du public dans le système, ainsi que pour permettre l'introduction de potentiels recours électoraux.

Le projet de loi permet à l'ISIE d'annuler les résultats mais ne lui accorde pas de manière explicite la compétence de décider de la tenue d'un second dépouillement partiel ou total qu'elle pourrait estimer nécessaire. L'ANC devrait envisager d'accorder à l'ISIE l'autorité juridique d'agir de la sorte. Dans certains cas, un second dépouillement peut aider à déterminer l'exactitude des résultats. Si cette prérogative n'est pas accordée à l'ISIE par la loi, les tribunaux pourraient lui refuser la tenue d'un second dépouillement et cela même si le règlement le prévoit.

Observation électorale

La transparence est un élément essentiel pour garantir l'intégrité des élections et renforcer la confiance en la neutralité de l'administration électorale. Cette affirmation est valable, non seulement pour le jour du scrutin, mais aussi pour l'ensemble du processus électoral. La présence d'observateurs électoraux, nationaux et internationaux, ainsi que celle des représentants des partis ou des candidats constitue un élément de la transparence des élections internationalement reconnu. Certes, l'actuel projet de loi fait référence aux observateurs et aux représentants des partis, mais il ne contient aucune disposition précisant leurs droits et leurs responsabilités.

Bien que la loi relative à l'ISIE accorde à cette dernière la mission de réglementer l'observation, le projet de loi électorale devrait définir un cadre juridique approprié pour cette réglementation. Idéalement, ladite loi devrait permettre aux observateurs d'être accrédités dès le début de la période de précampagne, et leur offrir la possibilité d'assister aux réunions du Conseil de l'ISIE et autres réunions des organes régionaux dépendants l'ISIE, d'observer la préparation technique des élections, d'obtenir tout document et d'avoir accès, le jour du scrutin, aux bureaux de vote pour y observer toutes les étapes du processus, y compris les procédures de tabulation des résultats et recevoir des copies des protocoles de dépouillement de chacun desdits bureaux. Les droits des représentants des partis, similaires à ceux des observateurs, devraient également être précisés dans la loi.

Recommandations

Le Centre Carter encourage l'ANC à prendre en considération les recommandations suivantes dans le cadre de la révision du projet de loi électorale:

- Supprimer ou limiter les restrictions au droit de vote des militaires et des agents des forces de sécurité de manière à permettre la participation la plus large possible aux élections ;
- Envisager des mesures permettant d'assister les électeurs analphabètes, telles qu'une sensibilisation accrue des électeurs et le maintien de l'usage des symboles sur les bulletins de vote, plutôt que l'accompagnement des électeurs. Bien que l'accompagnement des électeurs analphabètes soit déconseillé, si une telle disposition est adoptée dans la loi, les législateurs devraient prévoir les mesures nécessaires pour

assurer le secret du vote et les autorités électorales devraient mener des efforts accrues pour sensibiliser les électeurs analphabètes à la garantie d'une assistance impartiale ;

- Préciser les conditions relatives à la parité entre les têtes de listes et spécifier qu'elles ne s'appliquent qu'aux partis et coalitions présentant des listes de candidats dans au moins deux circonscriptions ;
- Garantir la liberté d'expression et de communication en assurant la liberté des médias durant la période pré-électorale, et envisager de réglementer la publicité politique plutôt que de l'interdire ;
- Supprimer ou limiter les conditions d'exclusion du droit de candidature des personnes ayant occupé des postes de responsabilité au sein de l'ancien parti au pouvoir, afin de s'assurer que soient exclues uniquement les personnes qui, si elles sont élues, représenteraient un danger manifeste pour la démocratie tunisienne. Etablir des moyens pour prendre en considération les circonstances individuelles de chacun des candidats potentiels ;
- Envisager une réglementation de la publication ou de l'analyse des résultats des sondages d'opinion durant la période électorale, plutôt que d'interdire ces activités ;
- Habilitier l'ISIE à fixer les critères nécessaires à l'inscription des électeurs, y compris le critère de résidence ;
- Les réglementations relatives au financement de la campagne électorale prévues par l'article 78 devraient faire référence à la période électorale plutôt qu'à la campagne électorale, afin de garantir que la déclaration des dépenses couvre l'ensemble des dépenses engagées et effectuées durant toute la période électorale. Le terme « dépenses électorales » tel que défini dans l'article 3 du projet de loi devrait être utilisé de manière uniforme tout au long du texte ;
- Renforcer la transparence des procédures de dépouillement des bulletins en établissant des procédures claires permettant de juger de la validité d'un bulletin de vote, et en exigeant que les agents des bureaux de vote montrent chaque bulletin aux observateurs et aux représentants des partis ou candidats durant le processus de dépouillement ;
- S'assurer que les procès-verbaux des opérations de dépouillement et des résultats seront mis à la disposition des observateurs aussi bien au niveau des bureaux de vote qu'au niveau des circonscriptions, et prévoir un délai raisonnable pour la publication des résultats préliminaires et des procès-verbaux de dépouillement, ainsi que toute autre mesure permettant de renforcer la transparence du processus de dépouillement ;
- Accorder à l'ISIE le pouvoir d'ordonner un recomptage partiel ou total des résultats des bureaux de vote ;

- Définir les droits des observateurs et des représentants des partis politiques ou des candidats et leur garantir explicitement l'accès à toutes les étapes du processus électoral ;
- Soumettre le projet de loi électorale à l'Instance provisoire chargée du contrôle de constitutionnalité des projets de loi dès sa mise en place, afin de s'assurer que la législation électorale sera entièrement conforme à la constitution ;
- Adopter le projet de loi dans les meilleurs délais pour pouvoir entamer la préparation des élections ;
- Le Centre Carter appelle également les autorités tunisiennes à accorder la priorité aux mesures qui permettraient de fournir à l'ISIE les locaux de travail et les ressources matérielles adéquats, afin qu'elle puisse prendre promptement les dispositions nécessaires à l'organisation des élections.