



DECLARATION PRELIMINAIRE

Elections dans une ambiance sereine et ouverte malgré des dysfonctionnements logistiques. Un pas en avant vers le renforcement du processus démocratique au Tchad.

N'Djamena, le 13 février 2011

A l'invitation du Gouvernement de la République du Tchad, la Mission d'Observation Electorale de l'Union européenne (MOE UE) est présente dans le pays depuis le 16 décembre. La MOE UE est dirigée par Monsieur Louis Michel, membre du Parlement européen. 70 observateurs, de l'Union européenne (UE), de la Suisse et de la Norvège ont été déployés dans l'ensemble du pays dans le but d'évaluer le processus des élections législatives au regard des normes internationales ainsi que des lois tchadiennes. Une délégation du Parlement Européen, présidée par Madame María Muñiz de Urquiza et composée de sept députés, a rejoint la mission et partage ses conclusions.

La Mission formule ses conclusions préliminaires en toute indépendance et conformément à la Déclaration des principes pour l'observation électorale internationale des Nations Unies d'octobre 2005. Le jour du scrutin, les observateurs de la MOE UE ont visité 596 bureaux de vote (4,26 % du total) dans 18 régions et 37 départements pour y observer l'ouverture, le vote, le dépouillement et la transmission des résultats.

Tout comme elle l'a fait lors de la campagne – y inclus un monitoring des medias- et des préparatifs préélectorales, la MOE UE continuera à observer les développements postélectorales, en particulier la centralisation des résultats et la phase éventuelle du contentieux électoral y compris le traitement des infractions électorales. La MOE UE publiera un rapport final sur l'ensemble de ses observations, qui pourra éventuellement inclure des recommandations, dans les semaines qui suivront la fin du processus électoral.

CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES

- Les élections législatives du 13 février, les premières organisées depuis 2002, ont marqué le début d'un cycle électoral qui inclut également les élections présidentielles et locales. Cette élection a été rendue possible grâce à l'accord politique du 13 août 2007 et à la législation dont il est à l'origine. Cet accord a créé les conditions favorables au développement de la confiance au sein des forces politiques et ouvert la voie au processus électoral rompu depuis 2005 ;
- A ce titre, ces élections marquent un tournant historique pour le pays en ouvrant la voie à une phase démocratique inédite dans un contexte de paix intérieure et extérieure retrouvée, en rupture avec de longues décennies de conflits ;
- La mission d'observation électorale de l'UE constate avec satisfaction que jusqu'à présent, aussi bien au cours de la campagne électorale que pendant la journée du scrutin elle-même, ces élections législatives se sont déroulées à l'échelle nationale dans le calme et sans incidents notables. Le scrutin a néanmoins révélé de nombreuses défaillances d'ordre technique imputables, pour la plupart, au centralisme excessif de la CENI, à une communication insuffisante avec ses démembrés, et à l'accumulation constante de retards par rapport au chronogramme. De même, on déplore le taux assez élevé de bulletins nuls, près de 15% dans les BV observés, conséquence directe du manque d'instructions claires de la part de la CENI concernant les procédures de dépouillement ;



UNION EUROPEENNE
MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE Tchad 2011
Elections législatives

- Le Comité de Suivi, chargé de veiller à la mise en place de l'Accord jusqu'à l'installation de la nouvelle Assemblée Nationale, a joué un rôle majeur et bénéfique comme véritable contre-pouvoir à l'exécutif lors des phases préparatoires du processus électoral, même s'il a dans certains cas dépassé ses fonctions, parfois imprécises dans l'Accord politique ;
- La nouvelle législation électorale tchadienne, adoptée pour répondre aux exigences du renforcement de la neutralité et de transparence dans la conduite des élections contenues dans l'Accord Politique, constitue un progrès significatif par rapport à la législation précédente. Elle offre une base suffisante pour la tenue d'élections démocratiques en conformité avec les normes internationales auxquelles le Tchad a adhéré. Néanmoins, la législation laisse un nombre d'éléments de nature technique et procédurale inachevés, tels que les modalités du scrutin des membres des Forces de Défense et de Sécurité et des nomades qui malheureusement n'ont pas encore été définies au niveau réglementaire par des décisions de la CENI ;
- Le statut d'indépendance et la composition paritaire de la CENI ont de manière décisive contribué à créer une atmosphère de confiance parmi les acteurs politiques dans la neutralité et la transparence du processus électoral. Néanmoins, les deux reports successifs de l'élection ainsi que les insuffisances observées le jour du scrutin mettent en évidence un certain nombre de dysfonctionnements techniques importants aux plans de l'organisation et des opérations, parmi lesquels le centralisme excessif, qui devraient être corrigés pour les scrutins à venir ;
- La MOE UE a constaté une carence considérable en matière tant de sensibilisation des électeurs aux procédures de vote que de formation des membres des bureaux de vote. Un engagement plus fort de la CENI dans la sensibilisation des citoyens et dans la formation de son personnel pourrait indiscutablement contribuer à l'amélioration du fonctionnement des BV lors des prochaines échéances électorales.
- 498 listes de candidats ont été déposées à la CENI, dont 489 ont été retenues. Pour sa part, la Liste Electorale Permanente porte à 4.830.114 le nombre d'électeurs, un chiffre qui traduit, pour la première fois dans le pays, un enregistrement hautement inclusif ;
- La campagne électorale, modeste quoique plus intense la dernière semaine, s'est déroulée sans violence et de manière généralement ouverte à la compétition dans l'ensemble du territoire national. Sauf dans certains cas ponctuels, les candidats rencontrés par la Mission d'Observation de l'Union Européenne ont affirmé n'avoir trouvé d'autres entraves à leurs activités de campagne que celles liées aux moyens financiers dont ils disposent et aux retards accumulés par la CENI par rapport aux délais prévus ;
- Néanmoins, la disparité de moyens matériels et financiers entre le MPS, seule formation à présenter des candidats dans toutes les circonscriptions, fortement structurée et bien implantée sur l'ensemble du territoire, et les autres partis, très nombreux et dont l'implantation est bien moindre, est nettement apparue au cours de la campagne. Cet avantage a été renforcé, dans une mesure difficilement quantifiable, par le non respect dans certains cas de l'obligation de neutralité de l'administration territoriale inscrite au chapitre IV de l'Accord politique. En plusieurs occasions, les responsables de l'administration territoriale ont apporté leur concours aux candidats du parti au pouvoir, notamment par l'utilisation de véhicules administratifs et la participation d'autorités territoriales et de chefs traditionnels à la campagne ;
- La campagne électorale a eu un impact limité dans les médias. Les relevés de l'unité de suivi des médias de la mission ont mis en évidence les grandes difficultés des médias privés face à l'obligation légale d'assurer un accès égal aux antennes à chaque parti en compétition. Vu le manque important de moyens financiers de ces médias d'un côté, et la multiplicité de partis politiques en lice de l'autre, la majorité des radios



privées se sont abstenues de couvrir la campagne. La presse écrite est restée elle aussi très discrète dans la couverture des actualités électorales. Pour leur part, les médias publics ont suivi la campagne d'une manière minimale. Les résultats de l'observation effectuée par la Mission démontrent une présence dominante du MPS ;

- La participation active des femmes dans la politique tchadienne reste encore faible : elles ne représentent que 8 % des candidats aux législatives. Le même constat est valable l'administration électorale, où elles sont pratiquement absentes au niveau décisionnel, tout en étant présentes parmi le personnel de la moitié des bureaux de vote observés par la mission.
- La mission d'observation électorale de l'Union européenne continue à observer le processus d'agrégation des résultats ainsi que les éventuels recours contentieux.

EVALUATIONS PRÉLIMINAIRES

I. CONTEXTE POLITIQUE

Les élections législatives, les premières depuis 2002, se sont finalement déroulées le 13 février après un dernier report d'une semaine en raison principalement des difficultés rencontrées par la CENI pour tenir les délais. Il s'agit du premier scrutin d'une année électorale qui verra se succéder les élections présidentielles en avril et les élections communales en juin.

Ces élections résultent de l'Accord politique du 13 août 2007 qui a ouvert la voie au dialogue politique interrompu en 2006 et qui a jeté les bases pour l'approbation d'un nouveau cadre légal, fruit du consensus entre la majorité présidentielle et l'opposition républicaine. Elles ont été indubitablement facilitées par le retour à la paix intérieure et extérieure consacrée par l'accord de non agression entre le Tchad et le Soudan, signé le 10 janvier 2010.

Les électeurs étaient appelés à élire les 188 députés qui constitueront la nouvelle Assemblée Nationale (elle en comptait 155 précédemment). 1405 candidats appartenant à 115 formations politiques ou groupement de partis se disputaient les suffrages dans 71 circonscriptions électorales.

« L'Alliance pour la Renaissance du Tchad », nouvellement créée pour soutenir la majorité présidentielle, qui regroupe le Mouvement Patriotique du Salut (MPS), parti du Président, le Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès (RDP) et le Rassemblement National pour la Démocratie et le Progrès (VIVA RNDP), était la seule à présenter des candidats dans tout le pays. 108 candidats ont concouru sous les couleurs du MPS seul, dont 17 sans concurrents, 83 autres étaient soutenus par la coalition.

L'opposition républicaine (celle qui a signé l'Accord politique de 2007), regroupée au sein de la Coordination des Partis politiques pour la Défense de la Constitution (CPDC) se présentait en ordre dispersé, soit individuellement soit associée à deux ou à trois, mais sans consignes de désistement. Chacun des 17 partis de la « coordination » a tenu à conserver sa liberté d'action en raison de considérations personnelles et locales plus que partisans, ce qui a affaibli leur position.

Les autres partis, les 75 de la « mouvance présidentielle » qui n'ont pas été intégrés dans « l'Alliance pour la Renaissance du Tchad », et ceux de l'opposition qui n'ont pas adhéré à l'Accord politique, ont participé à la compétition seuls ou en association avec des formations proches. Quelques désistements en faveur de candidats mieux placés dans leurs circonscriptions sont à noter. Ils constituent l'exception.



II. CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique¹ qui régit les élections législatives de 2011 est constitué de plusieurs textes de législation², la plupart ayant été modifiés à plusieurs reprises pour répondre aux engagements pris dans le cadre de l'Accord Politique en vue de Renforcement du Processus Démocratique au Tchad signé le 13 août 2007 par les partis de la majorité présidentielle et la presque totalité des partis de l'opposition républicaine. La législation électorale en vigueur constitue un progrès significatif par rapport à la législation précédente, étant donné qu'elle contient plusieurs mesures de renforcement de la neutralité et de la transparence ainsi que de dissuasion de la fraude. Parmi ces nouvelles mesures, il faut souligner l'importance de la création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) de composition paritaire, l'établissement du statut juridique de l'opposition, l'introduction du bulletin unique, celle des procès-verbaux de dépouillement en plusieurs exemplaires sur papier autocopiant et numéroté remis aux délégués des candidats et des partis politiques et l'affichage des résultats aux devantures des bureaux de vote dès la fin du dépouillement³. Par conséquent, elle offre une base suffisante pour la tenue d'élections démocratiques en conformité avec les normes internationales auxquelles le Tchad a adhéré.

Néanmoins, le cadre législatif présente également des lacunes et des insuffisances, telles que l'absence de dispositions de loi explicites sur le statut des membres de l'administration électorale, les conditions qui porteraient à la révocation ou au remplacement des membres de la CENI et de ses démembrements, les organes compétents pour prendre une telle décision ainsi que le mécanisme y afférent ; des vides qui ont abouti dans certains cas, bien que peu nombreux, à affecter la parité des démembrements de l'administration électorale. De surcroît, la législation laisse nombre d'éléments de nature technique et procédurale insuffisamment réglés, tels que les modalités du scrutin des membres des Forces de Défense et de Sécurité et des nomades, les modalités du dépouillement ainsi que du transfert et de la centralisation des résultats. Ces derniers, auraient pu être définis dans le cadre réglementaire par des décisions de la CENI qui regrettablement s'est montrée trop peu active à cet égard⁴.

En ce qui concerne le système électoral, l'Accord Politique du 13 août prévoyait que la CENI proposerait un système de répartition des sièges acceptable par le gouvernement. La formule retenue⁵, qui n'a pas soulevé de critiques parmi les forces politiques en lice, a abouti à des divergences de représentativité entre circonscriptions plus significatives que par le passé,

¹ Sur le plan international, la République du Tchad a ratifié les principaux instruments juridiques internationaux et régionaux qui ont une portée électorale et dont émanent les normes internationales dans ce domaine, notamment le Pacte relatif aux droits civils et politiques (1966), la Convention sur l'Elimination des toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes CEDAW (1979) et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1981).

² Les principaux textes sont : la Constitution de 1996 révisée par la loi Constitutionnelle n° 008/PR/2005, la loi n° 003/PR/2008 portant Code Electoral modifiée par les lois n° 008/PR/2009, n° 007/PR/2010 et n° 020/PR/2010, la loi n° 020/PR/2010 portant création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante modifiée par la loi n° 022/PR/2010, la loi n°019/PR/2009 portant Charte des Partis Politiques, la loi n°020/PR/2009 portant Statut de l'Opposition Politique au Tchad, la loi organique n° 022/PR/2000 fixant la composition de l'Assemblée Nationale, le Régime des inéligibilités et des incompatibilités modifié par la loi organique n°018/PR/2010

³ Le Code Electoral prévoit également l'édition des cartes d'électeurs biométriques qui pourtant s'est avérée irréalisable dans les délais et par conséquent les élections ont eu lieu avec des cartes d'électeurs ordinaires.

⁴ Pendant la période pré-électorale, la CENI n'a émis que deux décisions importantes, relatives aux cartes d'électeurs et à la répartition des exemplaires des procès verbaux.

⁵ Deux sièges sont attribués de plein droit à chaque circonscription pour un seuil de 135.000 habitants et au-delà de ce seuil un ou plusieurs sièges pour autant de fois qu'il y a de tranches supplémentaires de 50.000 habitants.



explicables dans certains cas (nord du pays) par l'introduction de correctifs pour les régions très étendues et peu peuplées.

III. L'ADMINISTRATION ELECTORALE

L'Accord politique en vue du renforcement du processus démocratique au Tchad du 13 août 2007 visait en premier lieu à créer une atmosphère de confiance favorable à la tenue d'élections dont les résultats puissent être acceptés par une opposition qui avait boycotté le référendum constitutionnel sur la suppression de la limitation du nombre des mandats présidentiels ainsi que l'élection présidentielle de 2006. Parmi les réformes qui ont fait l'objet d'un consensus entre la majorité présidentielle et les groupes d'opposition qui se sont engagés dans la négociation de l'Accord, l'une des plus importantes a été la mise en place de deux institutions dont la composition paritaire majorité/opposition devait renforcer la neutralité et, par conséquence, la crédibilité de l'organisation et de la gestion du processus démocratique.

La première, le Comité de Suivi, à forte composante politique et chargée de veiller à la mise en place de l'Accord jusqu'à l'installation de la nouvelle Assemblée Nationale, a joué un rôle majeur comme véritable contre-pouvoir de l'exécutif vis-à-vis de son application – notamment en raison du poids politique des membres de l'opposition qui y siègent et de l'accompagnement qu'il a reçu de la communauté internationale – lors des phases préparatoires du processus électoral, même s'il aurait dans certains cas dépassé ses fonctions, parfois imprécises dans l'Accord politique, notamment en s'arrogeant indûment le pouvoir de destituer directement l'ancien président d'un organe indépendant comme la CENI⁶.

La deuxième, la CENI⁷, autonome mais dont les fonctions sont de nature plutôt administratives malgré sa composition et sa définition statutaire dans la loi, a reçu la responsabilité d'organiser les élections une fois approuvée la batterie de nouvelles lois électorales qui ont traduit en législation le contenu de l'Accord politique. Pour remplir cette tâche, elle est assistée par un Bureau permanent des élections (BPE), actif sur le plan technique sous l'autorité de la CENI.

En ce qui concerne *l'efficacité* de la CENI, les deux reports successifs de l'élection ainsi que les insuffisances observées le jour du scrutin mettent en évidence un certain nombre de dysfonctionnements techniques importants sur les plans organisationnel et opérationnel qui découlent pour la plupart de sa structure même, dont le centralisme est excessif.

En effet, la CENI s'est avérée être une organisation dont les membres sont trop nombreux (31) pour assurer un fonctionnement souple de la mécanique électorale, spécialement quand la plupart de ses décisions doivent être adoptées en plénière et de préférence par consensus. Il faut noter, néanmoins, qu'aussi bien le nombre élevé des membres de la CENI - devant représenter un spectre politique très fragmenté - que son système préférentiel de prise de décisions ont été le résultat d'un consensus entre la majorité et l'opposition dans le but de renforcer sa *neutralité* et le caractère consensuel de ses décisions, ce qui a handicapé son efficacité. En fait, la neutralité de la CENI, ou plutôt celle de son ancien président M. GAMI, n'a été mise en question que très récemment et seulement à cause du rôle joué par celui-ci

⁶ M. GAMI, finalement remplacé par M. LIGUITA à la suite d'un bras de fer entre le PR et le CS qui s'est terminé par un consensus négocié entre les deux parties.

⁷ Elle est composée de 31 membres avec une parité entre les partis politiques de l'opposition et la majorité présidentielle. Son Président est désigné parmi les personnalités de la société civile en accord avec la majorité et l'opposition. La CENI jouit d'une autonomie de gestion financière. Pour les législatives en cours, les démembrements de la CENI, dont la composition répond au même principe que celui de la CENI, sont au nombre de 346 et la répartition correspond au découpage administratif (22 régionales, 62 départementales, 10 d'arrondissement et 252 au niveau des sous-préfectures).



dans l'affaire des 8 candidats du MPS (voir «Enregistrement des candidats»). Suite à cette mise en cause par le Comité de suivi, Mr. GAMI a été rapidement remplacé par M. LIGUITA à l'issue d'un bras de fer entre le PR et les membres de l'opposition siégeant au CS qui s'est terminé par un consensus négocié entre les deux parties.

La lourdeur dans la prise de décisions, le manque d'expérience de ses membres dans l'organisation d'élections, la centralisation excessive –en dépit de la meilleure connaissance du terrain des membres des démembrements de la commission électorale – des opérations logistiques et de la gestion financière que celles-ci comportent, et le déficit de communication entre la CENI et ses démembrements sont dans une bonne mesure à l'origine des considérables retards vérifiés dans la mise en œuvre des différents chronogrammes adoptés par la CENI. Cette pesanteur décisionnelle a également produit des blocages dans le fonctionnement du BPE (retards dans la production des listes d'affichage et d'émargement, des cartes d'électeurs et des listes des bureaux de vote), bien plus flexible et technique dans sa composition et dont les ressources humaines et la capacité opérationnelle auraient été sous-utilisées de ce fait.

La CENI a fait preuve d'une notable passivité en matière de sensibilisation des électeurs sur les procédures de vote, sujet important dans un pays où le taux d'alphabétisation reste encore faible et où l'on vient d'introduire des innovations telles que le bulletin de vote unique. Egalement, la qualité de la formation reçue pour les législatives par les membres des bureaux de vote a été jugée tardive et insuffisante par les observateurs de la MOE UE. Une meilleure formation pourrait indiscutablement contribuer à l'amélioration du fonctionnement des BV lors des prochaines échéances électorales.

IV. ENREGISTREMENT DES CANDIDATS

La CENI est l'organe compétent pour examiner les candidatures et pour se prononcer sur l'éligibilité des candidats. Les recours sont déposés auprès du Conseil Constitutionnel (CC). 498 listes de candidats ont été déposées à la CENI, dont 489 ont été retenues dans un processus inclusif. Dans huit circonscriptions⁸ il n'y a eu qu'une seule liste, celle du MPS.

Seul aspect controversé de l'enregistrement des candidats, la substitution hors-délai par le MPS de huit candidats, acceptée par l'ancien président de la CENI, M. GAMI, sans consulter la plénière, déclencha une crise entre le CS et le gouvernement qui se termina par le remplacement, comme déjà expliqué, du président GAMI. Il est à noter que, malgré la validation par le CC de la première liste déposée par le parti (celle contenant les noms des candidats qui, en raison des querelles internes, le MPS aurait voulu évincer), le CS, une fois obtenu le remplacement de M. GAMI, demanda à la CENI de reconsidérer la demande du MPS, ce que la CENI aurait fait en incluant, dans la liste définitive de candidats, les nouveaux noms des candidats du MPS. Un recours relatif à cette dernière évolution déposé auprès du CC par l'un des candidats évincés a été rejeté.

V. ENREGISTREMENT DES ELECTEURS

Bien que le nouveau Code Electoral prévoie de manière optionnelle un recensement comportant des données biométriques, qui seraient par la suite reproduites dans la carte d'électeur, il laisse aussi la porte ouverte, pour ce premier cycle électoral, à la mise en œuvre d'un enregistrement traditionnel. Après de longs débats au sein du Comité de suivi, cette

⁸ Barh El Gazel Nord , Barh El Gazel Sud (MPS/RDP), Ennedi (Fada), Wadi Hawar, Tibesti Est, Tibesti Ouest, Biltine, Dar Tama (Guereda) et Kobe.



dernière option a été retenue de manière consensuelle par la CENI en raison notamment des difficultés techniques et des charges financières liées à la création d'un registre biométrique.

Le recensement électoral⁹, qui s'est déroulé du 6 mai au 25 juin 2010, n'a pas été observé par la mission. En tout cas, la comparaison de ses résultats avec ceux du recensement général de la population réalisé un an auparavant semble confirmer, en principe, l'opinion générale des interlocuteurs de la MOE UE selon laquelle il fut inclusif. En effet, la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) porte à 4.830.114 le nombre d'électeurs sur une population totale de 11.175.915 habitants. Un chiffre légèrement supérieur aux 4.754.493 de Tchadiens âgés de 18 ans et plus enregistrés lors du recensement général de la population de 2009.¹⁰

La date limite des réclamations après l'affichage des listes électorales, fixée en principe au 31 décembre 2010, a été repoussée jusqu'au 3 janvier 2011 suite aux difficultés des électeurs à retrouver leurs noms sur les listes électorales. Finalement, le 17 janvier, le BPE a reçu pour traitement les réclamations, peu nombreuses, concernant les listes électorales de la totalité des régions, réclamations qui ont été ensuite traitées et incluses dans la liste informatisée.

VI. CAMPAGNE ELECTORALE

La campagne électorale, qui a débuté calmement le 23 janvier et a pris progressivement de l'ampleur pour battre son plein, tout en gardant un profil plutôt modeste en termes d'intensité, la dernière semaine, s'est déroulée sans violence et de manière généralement ouverte à la compétition dans l'ensemble du territoire national. Sauf dans certains cas ponctuels, les candidats rencontrés par la Mission d'Observation de l'Union Européenne ont affirmé n'avoir trouvé d'autres entraves à leurs activités de campagne que celles liées aux moyens financiers dont ils disposent et aux retards accumulés par la CENI par rapport aux délais prévus par le Code électoral et par le chronogramme (cas de la publication tardive et en nombre insuffisant des listes de BV).

Dans un contexte de faible accès aux médias dans la plupart du pays, les candidats ont en général privilégié la campagne de proximité, jugée à la fois plus efficace et moins coûteuse, plutôt que les meetings. Le recours au bulletin unique nécessitait un contact direct avec l'électeur pour en expliquer l'utilisation. Le nombre limité de spécimens distribués aux partis et une sensibilisation insuffisante ont rendu l'exercice difficile et avantagé les formations les mieux dotées.

A part une modeste allocation forfaitaire (5 millions CFA) versée par le gouvernement à chaque parti, aucune autre subvention n'a été attribuée par l'Etat, quoiqu'un remboursement partiel et limité des dépenses de campagne soit prévu par le Code électoral pour les candidats ayant obtenu 10% des voix dans leurs circonscriptions, laissant à chaque formation le soin de se procurer les ressources dont elle avait besoin.

La disparité des moyens matériels et financiers entre le MPS, seule formation à présenter des candidats dans toutes les circonscriptions, fortement structurée et bien implantée sur l'ensemble du territoire, et les autres partis, très nombreux et dont l'implantation dépasse

⁹ L'inscription sur les listes électorales est un droit et un devoir - bien qu'aucune sanction pénale ou administrative ne soit liée au fait de ne pas s'inscrire - pour tout citoyen tchadien âgé de dix huit (18) ans révolus, jouissant de ses droits civiques et politiques, inscrit sur les listes électorales et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi.

¹⁰ Cette hausse, de 75.621 citoyens (+1,59%), pourrait en partie s'expliquer par le nombre des Tchadiens ayant 17 ans au moment du recensement général de la population en 2009 mais surtout par l'existence de certaines poches de non recensement dans cette même année en raison du conflit le long de la frontière avec le Soudan.



rarement deux ou trois circonscriptions, est nettement apparue au cours de la campagne. Cet avantage a été renforcé, dans une mesure difficilement quantifiable, par le non respect dans certains cas de l'obligation de neutralité de l'administration territoriale inscrite au chapitre IV de l'Accord politique, administration qui, en plusieurs occasions, a apporté son concours aux candidats du parti au pouvoir notamment à travers l'utilisation de véhicules administratifs et de la participation, souvent très ouverte, d'autorités territoriales et de chefs traditionnels à la campagne. Nonobstant, il faut noter comme élément positif que le Chef de l'Etat se soit abstenu de participer à la campagne de manière active.

Plusieurs entorses au Code électoral et au code de bonne conduite, signé par la plupart des partis, relevées par des candidats et observées par la MOE UE, ont obligé la CENI à rappeler à l'ordre les contrevenants. En fait, plusieurs communiqués de la CENI ont dénoncé certains agissements frauduleux des partis (falsification de spécimens) ou des pratiques contraires à la réglementation (portraits géants du Chef de l'Etat, panneaux situés hors des lieux d'affichage prévus par la CENI, affichage sur des édifices publics) et demandé qu'il y soit mis fin.

VII. CONTENTIEUX

La principale juridiction compétente est le Conseil Constitutionnel. Il traite le contentieux des candidatures et des résultats des législatives en premier et dernier ressort. La qualité de requérants appartient aux candidats et aux partis politiques ayant présenté une liste de candidats. La procédure devant le Conseil Constitutionnel n'est pas contradictoire et les séances ne sont pas publiques. Dans le cas où le Conseil Constitutionnel constate des irrégularités graves de nature à entacher la sincérité et à affecter le résultat d'ensemble du scrutin, il en prononce l'annulation. Le Conseil Constitutionnel a publié en 2010 un 'mémento' dans lequel des irrégularités susceptibles d'être relevées et les indications des sanctions à appliquer sont recensées.

De toute façon, il est regrettable que l'administration électorale n'ait aucune compétence en matière de contentieux et qu'aucune juridiction intermédiaire n'existe pour la résolution des litiges électoraux qui pourraient apparaître suite aux différentes étapes du processus électoral. Une telle centralisation ralentit la résolution des litiges et ne permet pas de mesures correctives fondées sur le principe de proportionnalité. De surcroît, la MOE a constaté une absence totale de juridictions compétentes et de mécanismes clairement établis pour contester les décisions de l'administration électorale et les actes ou omissions de ses membres, les violations aux règlements de la campagne électorale qui ne sont pas de caractère pénal ainsi qu'un manque d'éventuelles sanctions y afférentes. Il est survenu que des plaintes contre les membres de l'administration électorale qui faisaient campagne n'ont reçu aucune réponse ni des CENI ni des Tribunaux où elles ont été déposées. Une confusion a été également évidente entre la plupart des acteurs politiques qui préféraient déposer les plaintes portant sur des infractions pénales auprès des démembrés de la CENI ou des autorités administratives (qui, en général, n'ont pas considéré opportun de transférer ces plaintes aux juridictions compétentes) plutôt qu'auprès des tribunaux.

VIII. ENVIRONNEMENT MEDIATIQUE

Cadre légal de l'activité des médias



La Constitution tchadienne¹¹ et l'Accord politique du 13 août 2007¹² garantissent la liberté de la presse. La loi 009/PR/2010 relative à la communication audiovisuelle, à son tour, exige des médias d'accorder un temps égal aux candidats et partis en concurrence pendant les campagnes électorales,¹³ quoique les standards internationaux se contentent de consacrer un accès équitable aux médias des différentes forces politiques.¹⁴ Dans la pratique, l'effet combiné du manque de moyens financiers des médias et de la multiplicité des partis politiques en lice ont rendu difficile – voire impossible dans les circonscriptions où le nombre de listes était très élevé – l'application de cette exigence légale.

Dans l'impossibilité d'accorder un traitement égal à plus d'une centaine de partis, la majorité des radios privées/associatives sur l'ensemble du pays se sont abstenues de toute couverture de meetings et autres activités liées aux élections, surtout au vu des fortes sanctions légales, allant jusqu'au retrait de la licence, prévues en cas d'infraction du principe de stricte égalité.¹⁵ Par conséquent, et en dehors de quelques articles dans la presse quotidienne ou hebdomadaire – l'interprétation de la loi par le Haut Conseil de la Communication exige un accès équitable de la part de la presse écrite¹⁶ – cette situation a laissé à la plupart des électeurs une source d'information quasi-unique concernant les élections : l'ONRTV (radio et télévision d'Etat). Une approche plus adaptée au principe d'équité dans l'accès des partis aux médias par la législation tchadienne aurait eu l'avantage de permettre dans la pratique une couverture effective et pluraliste de la campagne.

Le paysage médiatique, tout en étant en cours de développement, reste encore restreint, et le manque de formation des journalistes est marquant. Il se caractérise par une forte présence de l'Etat, qui détient l'unique agence de presse écrite (ATP) et l'unique chaîne de télévision (Télé Tchad).

A part « Le Progrès », le seul quotidien, proche du pouvoir, il existe une presse pluraliste bihebdomadaire,¹⁷ hebdomadaire et mensuelle¹⁸ souvent de qualité. Toutefois, l'impact de la presse écrite reste encore faible, dû principalement au taux d'analphabétisme très élevé.¹⁹ La pénétration de la télévision sur l'ensemble du pays étant aussi limitée,²⁰ la radio reste le principal média d'information utilisé par la population. Cependant, tout en restant une source importante de sensibilisation des électeurs et d'informations sur la société civile, les radios associatives et privées s'engagent peu dans le débat politique.

Hormis le Ministère de la Communication, le Haut Conseil de la Communication (HCC) est la principale institution publique réglementant les médias. Une nouvelle loi sur la presse (No. 17), adoptée par l'Assemblée nationale en août 2010, a remplacé l'ordonnance (No. 5) imposée suite à la tentative de coup d'état de février 2008. Cette dernière avait introduit des

¹¹ Article 27.

¹² Chapitre 4.

¹³ Article 26 : «Dans le traitement de l'actualité (journaux et magazines d'information), les journalistes doivent veiller à accorder le même temps aux candidats ou listes en concurrence ».

¹⁴ Par exemple, Chapitre VII de la Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007).

¹⁵ Article 11 de la loi No 19/PR/2003.

¹⁶ Bien qu'il ne concerne pas spécifiquement la presse écrite en période d'élections, l'Article 3 de la loi No 19/PR/2003 est interprété par le HCC comme une obligation d'équité dans la couverture électorale par la presse écrite.

¹⁷ «N'Djamena Bi-Hebdo» (dont la liberté de ton est notable) a été fondé par Saleh KEBZABO, président de l'Union pour la Démocratie et le Renouveau (UNDR), et porte-parole du bloc d'opposition la Coordination des partis politiques pour la défense de la Constitution (CPDC).

¹⁸ «La Voix», «Le Temps», «L'Observateur», «Notre Temps» etc.

¹⁹ 78% de femmes et 66% d'hommes au-delà de 18 ans (source : l'Unesco, étude 2008).

²⁰ Selon le Haut Conseil de la Communication, environ 30 à 35% de la population aurait accès à un poste de télévision.



peines allant jusqu'à cinq ans de prison et de fortes amendes pour le délit d'offense au chef de l'Etat ainsi que d'autres sanctions sévères pour diffamation et injures.²¹

La nouvelle loi (No. 17) supprime le délit d'offense au chef de l'Etat et les peines de prison pour diffamation. Elle introduit des peines allant jusqu'à deux ans de prison, des amendes jusqu'à 3 millions de CFA (deux mille euros), ainsi que des suspensions de parution de six mois pour incitation à la haine raciale ou ethnique et apologie de la violence. Jusqu'à présent, aucun journaliste n'a été emprisonné dans le cadre de cette loi. Toutefois, l'une des rares radios associatives qui ait tenté de couvrir la campagne au-delà des brèves a fait l'objet d'une mise en demeure par le HCC justement en raison des prescriptions de la loi No. 17.²²

Monitoring MOE UE

La cellule de monitoring des médias de la MOE UE a suivi les heures de grande écoute sur Télé Tchad (Etat), la RNT (radio d'Etat) ainsi que FM Liberté, Dja FM et Ngato FM (radios privées) pendant la semaine de la précampagne (15 au 22 janvier) et pour toute la période de campagne (23 janvier - 11 février). Elle a aussi analysé, quantitativement et qualitativement, les journaux « Le Progrès » et « N'Djaména Bi-Hebdo », et a effectué une analyse qualitative des hebdomadaires privés « Le Temps », « Notre Temps », « La Voix » et « L'Observateur ».

Pendant la campagne, tous les partis et groupements politiques ont bénéficié d'un traitement égal dans des annonces gratuites audiovisuelles dont le coût de production et de distribution ont été assurés par l'Etat.²³ Il est à noter que, malgré l'invitation lancée à tous les 136 partis ou groupements politiques d'enregistrer ces messages aux stations de la RNT et de Télé Tchad, beaucoup d'entre eux n'ont pas exercé leur droit d'accès aux antennes.

Les médias publics – la RNT et Télé Tchad – ont diffusé ces spots chaque soirée dans un ordre de diffusion décidé suite à tirage au sort. Le HCC a proposé de distribuer aux radios privées des copies de ces annonces pour passage sur leurs antennes, une proposition qui a été en grande partie refusée parce que le HCC n'avait pas prévu de paiement pour les frais occasionnés par ces diffusions.

Bien que les médias audiovisuels publics aient été seuls à avoir les moyens d'assurer la couverture des meetings et autres réunions politiques, la possibilité de couvrir l'actualité électorale leur a été tout de même limitée – suite à une décision du HCC²⁴ – à une plage n'excédant pas 15 minutes pendant les grandes éditions des journaux. Cette mesure a restreint encore plus l'accès des électeurs aux informations. La RNT et Télé Tchad n'ont accordé que 20% et 28% respectivement de leurs pages de grande écoute aux acteurs politiques.

Les médias publics ont suivi la campagne d'une manière minimale. Les résultats d'observation par la Mission y montrent une présence dominante du MPS. La RNT a consacré 30% de son espace politique au parti au pouvoir, 7% à ses alliés dans l'Alliance Pour la Renaissance du Tchad (APRT), et encore 35% aux partis dans la mouvance

²¹ Plusieurs médias ont été fermés et leurs directeurs arrêtés pendant cette période de crise, y compris la radio « FM Liberté » et l'hebdomadaire « Notre Temps ».

²² La Radio Kar Uba, basée à Moundou (Logone Occidentale), qui a couvert des meetings électoraux dans ses journaux, a diffusé le 6 février un communiqué du HCC la rappelant à l'ordre pour diffusion « d'attaques personnelles » par le président du parti CTPD, accusé de diffamation contre un préfet ; pour diffusion d'un « discours de haine tribale » parce que le président du CTPD avait critiqué la composition dominante Zaghawa (groupe ethnique du Président DEBY) de l'armée; et pour diffusion d'un discours de la maire de Moundou (non candidate) pendant un meeting MPS, contre le Chapitre 4 de l'Accord politique du 13 août 2007.

²³ La durée des annonces a été limitée par le HCC à 3 minutes par parti et par semaine à la radio, et à 2 minutes 30 secondes à la télé.

²⁴ Article 8 de la Décision No 002/HCC/P/SG/2011.



présidentielle ; 22% a été accordé au bloc d'opposition, la CPDC. Télé Tchad a consacré 27% de son espace politique au MPS, 4% à l'APRT, 43% aux partis dans la mouvance présidentielle, et 18% aux partis dans l'orbite de la CPDC. Quand on analyse uniquement les journaux parlés des médias publics, le temps accordé au MPS seul monte à 42% (RNT) et 38% (Télé Tchad).

En dehors du créneau « actualités électorales », les médias d'Etat ont consacré un temps d'antenne important aux membres du gouvernement. Cette couverture, tout en concernant des activités hors campagne de personnages connus (souvent non-candidats) du MPS, comme le couple Présidentiel et le Premier Ministre, a pu favoriser le parti au pouvoir. Certains de ces reportages ont enfreint les règles mises en place par le HCC, surtout celle interdisant la diffusion de tournées de ces personnalités dans le pays, de cérémonies d'inaugurations officielles et de remises de dons par des chefs ou militants de partis,²⁵ ainsi que l'interdiction de diffusion de chansons ou de musiques dédiées aux personnalités politiques.²⁶

FM Liberté, considérée comme la première radio associative sur la capitale, ainsi que les radios privées DJA FM et NFM, n'ont consacré que moins d'un pour cent (1%) des heures de grande écoute aux acteurs politiques. Ces radios ont tout de même diffusé régulièrement des messages de sensibilisation des électeurs.

La presse écrite s'est largement abstenue de la couverture électorale. « Le Progrès » a suivi de près les informations concernant les organes électoraux comme la CENI, le BPE et le HCC. On y a constaté une volonté de publier des papiers mettant en évidence des problèmes au sein de la majorité présidentielle.²⁷ « N'Djaména Bi-Hebdo » n'a pas couvert les actualités de campagne.²⁸ Par contre, dans ses éditoriaux, toujours politiques, le journal a consacré 80% de son espace au MPS, dont le ton a été négatif sur 54% de cette couverture.

Pendant les 24 heures de silence de campagne avant le scrutin, Télé Tchad a émis un extrait de la chanson (mentionnée ci-dessus) à l'éloge du Président.

La couverture médiatique pendant la période précampagne a été dominée par la présence du couple Présidentiel et du MPS. Ceci s'explique par la multiplicité d'émissions consacrées aux événements liés au Cinquenaire de l'Indépendance du Tchad le 11 janvier²⁹. La forte présence en public du couple Présidentiel et des personnalités du MPS a été reflétée dans les

²⁵ L'Article 15 de la Décision No 001/HCC/P/SG/2011 interdit « la programmation et la diffusion sur les médias publics et privés des manifestations publiques, de tournées, de cérémonies solennelles, de cérémonies d'inaugurations officielles ou de remises de dons organisées par des personnalités publiques, des chefs de partis, militants de partis et/ou candidats... ». Les médias d'Etat ont couvert une tournée du Premier Ministre, Emmanuel Nadingar, qui a animé des meetings du MPS, et qui a posé la première pierre du nouveau bâtiment du Ministère des Finances. La RNT a diffusé des reportages sur le don d'un groupe électrogène à l'hôpital d'Am-Timan par le Ministre du Plan et de l'Economie.

²⁶ Télé Tchad et la RNT ont diffusé deux versions d'une chanson qui fait l'éloge du Président Deby, en dépit de l'Article 34 de la Loi 009/PR/2010 relative à la communication audiovisuelle interdisant les chansons dédiées aux personnalités politiques pendant la campagne. Une version de 8 minutes a été diffusée sur Télé Tchad, et de 2 minutes à la radio. Il est à noter que le Président Deby aurait demandé aux responsables des médias publics de cesser de diffuser en excès des reportages et des programmes qui lui sont consacrés ainsi qu'à son épouse.

²⁷ L'article « Accusations et menace de plainte entre partis alliés et SG régional du MPS – Des leaders de la majorité se déchirent au Batha » (25 janvier) a rapporté des accusations de détournement de fonds contre un secrétaire général régional du MPS. Avant la campagne, le journal avait couvert (le 6 janvier) l'arrestation (et, le 17 janvier, la libération pour vice de procédure) du gouverneur (MPS) du Mayo Kebbi ainsi que six autres responsables de la région, accusés dans une affaire d'exportation frauduleuse de bovins vers le Cameroun.

²⁸ Le journal a couvert une manifestation de l'UNDR, parti dont M KEBZABO est président.

²⁹ Le Président a aussi saisi l'occasion pendant cette période d'augmenter le salaire minimum interprofessionnel; d'inaugurer une nouvelle section de route bitumée sur un axe important; et de remettre des prix et des décorations liés au Cinquenaire, des événements dont les reportages ont été rediffusés plusieurs fois à la télévision et à la radio publiques.



relevés d'analyse. La RNT a consacré 74% de sa couverture politique au MPS pendant la semaine juste avant la campagne, 5% à ses alliés dans l'APRT, et encore 11% aux partis liés à la mouvance présidentielle, ce qui voit monter jusqu'à 90% la couverture du MPS et des partis dans son orbite. Les 10% du temps restant ont été accordés aux partis d'opposition liés à la CPDC. Télé Tchad a consacré 78% de son espace politique au MPS pendant cette période, 4% à l'APRT, et 7% aux partis dans la mouvance présidentielle. 6% a été accordé aux partis dans la CPDC, et 5% à d'autres partis dans l'opposition.

IX. SOCIETE CIVILE

Plusieurs organisations de la société civile tchadienne ont participé à l'observation électorale. En fait, la MOE UE a vérifié la présence d'observateurs nationaux dans 23,4 % des bureaux de vote observés.

Parmi les organisations d'observation nationales, la Coalition Indépendante pour des Elections libres (CIEL) a déployé une mission d'observation constituée d'une soixantaine d'associations et de mouvements répartis sur l'ensemble du pays et forte de 753 observateurs à long et court terme. Pour sa part, « Voter dans la transparence » (VT-Tchad) a également formé des formateurs et des observateurs et a collaboré avec CIEL. Il en va de même du « Réseau des organisations non gouvernementales et de la société civile pour des élections libres et transparentes » (RESOCIT) qui aurait néanmoins reçu un financement de la CENI elle-même, ce qui peut poser éventuellement des conflits d'intérêt.

Parmi les missions internationales, à part la MOE UE, l'Union Africaine et l'Organisation Internationale de la Francophonie ont chacune déployé une mission à court terme.

X. GENRE

La Constitution consacre deux articles³⁰ à l'égalité des sexes devant la loi, à la lutte contre les discriminations et à la protection des droits des femmes y compris dans la vie publique, mais la place et la promotion de la femme dans la représentativité et la fonction politique n'y sont qu'induites et non explicitement mentionnées. Il n'y a pas d'entraves légales à la participation féminine à la vie politique ni de dispositions légales visant à la promouvoir³¹.

En matière d'accès à la candidature aux législatives, les chiffres restent modestes quoi qu'en très légère progression de + 2,2 % cette année : aux dernières élections législatives de 2002, on comptait 35 femmes sur un total de 427 candidats soit 8,20 % alors que pour le scrutin de février 2011, il y a 145 femmes sur 1418 candidats soit 10,22 %. L'actuelle Assemblée Nationale comporte 9 députés femmes soit 5,81 % des 155 sièges de la Chambre.

La participation des femmes dans l'administration électorale reste aussi très limitée. Elles sont quasi absentes, à niveau décisionnel, dans les organes de la CENI nationale ou locale. Pendant la journée du scrutin, la MOE UE a constaté la présence d'au moins une femme

³⁰ L'article 13 stipule que " les Tchadiens des deux sexes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs " et " qu'ils sont égaux devant la loi ", l'article 14 précise que " l'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale " et " qu'il a le devoir de veiller à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme et d'assurer la protection de ses droits dans tous les domaines de la vie privée et publique".

³¹ Le Tchad a adhéré le 9 juin 1995 à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).



parmi les membres des BV dans seulement 46,5% des bureaux observés. Quant aux femmes présidentes, elles ne représentaient qu'un très modeste 8,7 % de ces mêmes BV.

XI. LE SCRUTIN DU 13 FEVRIER

La journée du scrutin s'est déroulée, sur l'ensemble du territoire, dans le calme et la sérénité, il n'y a pas eu de violences ni d'entraves à la liberté de déplacement. Le déroulement du scrutin a montré néanmoins de nombreuses défaillances d'ordre technique imputables pour la plupart au centralisme excessif de la CENI, à la communication insuffisante avec ses démembrements, et à la formation très insuffisante du personnel électoral.

L'ouverture des bureaux de vote a été tardive dans tout le pays, en raison principalement des retards dans la distribution du matériel électoral. Au fur et à mesure que la journée avançait, le matériel électoral sensible est arrivé complet dans seulement 78 % des BV observés par la MOE UE. Il est à déplorer que les listes d'émargement aient été absentes dans 7 % des BV observés, ce qui a provoqué une certaine confusion parmi les membres des bureaux, qui ont produit en conséquence des listes manuelles. Dans certains cas, les listes disponibles ne correspondaient même pas à la circonscription du BV. L'encre, de mauvaise qualité, manquait dans 5% des BV, et on a observé un nombre insuffisant de bulletins de vote dans 4% des cas. Les urnes, quant à elles, étaient mal scellées ou pas scellées du tout dans 30 % des BV observés, ce qui met en évidence une formation déficiente de leurs membres qui ont fait preuve en tout cas d'un engagement civique remarquable malgré leurs conditions de travail souvent précaires (absence de nourriture et d'eau, matériel d'éclairage insuffisant).

Du point de vue de la transparence, la très forte présence de délégués des partis politiques (96,5 %), tant de la majorité que de l'opposition, et d'observateurs nationaux (23,4 %) constitue un élément extrêmement positif. Egalement, et malgré la distribution tardive et souvent chaotique des cartes d'électeurs, l'identification des électeurs soit par la production de la carte d'électeur soit par celle du récépissé a été exigée dans l'immense majorité des BV observés (95,9 %). Problème à résoudre avant la présidentielle, un nombre significatif d'électeurs munis de leur récépissé n'ont pas pu récupérer leurs cartes même dans les lieux où ils ont été enregistrés. Dans les villes, les électeurs n'ont dans certains cas pas pu voter puisque les récépissés ne contiennent pas d'informations sur le BV où leurs noms apparaissent dans la liste d'émargement.

Quant au dépouillement, qui s'est déroulé sans incidents, on déplore le taux assez élevé des bulletins nuls, près de 15% dans les BV observés, conséquence directe du manque d'instructions claires de la part de la CENI sur les procédures de dépouillement. Ce problème, facile à régler, doit faire l'objet d'une analyse attentive afin d'y remédier d'ici les prochains scrutins.

Enfin, le vote des militaires du 12 février s'est déroulé de façon parfois assez désordonnée (nombre et localisation des bureaux, composition des bureaux, procédure d'identification et de contrôle, dépouillement). Il devra faire l'objet d'une meilleure préparation et d'une publicité plus efficace pour éviter des dysfonctionnements regrettables.



UNION EUROPEENNE
MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE Tchad 2011
Elections législatives

La mission souhaite exprimer ses remerciements au Gouvernement du Tchad, à la CENI 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 tchadiennes pour leur coopération et leur accueil chaleureux au cours de la période d'observation. La mission est particulièrement reconnaissante à la Délégation de l'Union Européenne à N'Djamena, aux missions diplomatiques des Etats membres et de la Suisse ainsi qu'au prestataire de services GIZ, pour leur assistance tout au long de cette mission. Ce rapport sera également disponible en arabe sur le site web de la Mission: <http://www.eueom.eu/tchad2011>. Seule la version française est officielle.

Pour plus d'information, contactez :

José Antonio de Gabriel, Chef adjoint de mission, tél : (+235) 22 53 07 66/67
Alain Chabod, Attaché de presse, tél : (+235) 62 09 22 58

Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne Tchad 2011

Hôtel Kempinski 5eme étage ; N'Djaména